



Avis n° 15/2016 du 27 avril 2016

Objet : avant-projet de loi modifiant la loi sur la fonction de police et la loi du 21 mars 2007 *réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance* (CO-A-2016-017)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur, reçue le 31/03/2016 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere, rapporteur ;

Émet, le 27 avril 2016, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 31 mars 2016, Monsieur Jan Jambon, Vice-premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, a demandé à la Commission d'émettre un avis urgent sur deux avant-projets de loi :

- a. l'avant-projet de loi *modifiant la loi sur la fonction de police et la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, en vue de permettre l'utilisation d'outils technologiques par les services de police dans le cadre des missions de police administrative* (ci-après l' "avant-projet 1") ;
- b. l'avant-projet de loi *modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance* (ci-après l'avant-projet 2").

2. La Commission émet dès lors ci-après un avis en extrême urgence, compte tenu des informations dont elle dispose et sous réserve d'éventuelles considérations complémentaires ultérieures¹.

II. ANTÉCÉDENTS

3. La Commission a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de se prononcer sur la loi du 21 mars 2007 *réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance* (ci après "la loi caméras") ou sur la(les) modification(s) de celle-ci². La Commission a déjà aussi, de sa propre initiative, mis l'accent sur différents problèmes qui existaient ou existent encore dans la pratique en ce qui concerne la loi caméras, et auxquels elle a été confrontée dans son fonctionnement journalier suite à des questions de citoyens, d'entreprises, d'autorités et de services de police³.

4. La Commission a souligné à plusieurs reprises dans cette jurisprudence que l'opposition de la Commission à l'utilisation de caméras de surveillance par les services de police était un malentendu largement répandu. Elle a toutefois constaté qu'eu égard à quelques évolutions sur le terrain et à la réalité policière, une zone grise est apparue concernant cette utilisation, et ce en raison de la formulation de l'actuelle législation.

¹ Ces points de vue ultérieurs pourraient notamment concerner la modification en profondeur de la législation européenne en matière de vie privée qui est actuellement en préparation. L'actuelle Directive 95/46 (sur laquelle la LVP est basée) sera en effet remplacée par un règlement général en matière de protection des données et par une directive qui concernera spécifiquement les traitements de données à des fins policières et judiciaires. Un accord politique sur les deux textes réglementaires a déjà été atteint au Conseil européen et au Parlement européen. Le nouveau règlement et la nouvelle directive n'entreront toutefois en vigueur qu'après publication au Journal officiel de l'UE et seront effectivement d'application deux ans après cette publication.

² Pour un aperçu de tous ses avis et recommandations dans ce domaine, la Commission se réfère au point 3 de son avis n° 01/2015.

³ Voir par exemple la recommandation d'initiative n° 04/2012 du 29 février 2012 sur les diverses possibilités d'application de la surveillance par caméras.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Considérations générales

5. L'avant-projet 1 vise à faire sortir les services de police du champ d'application de la loi caméras et à régler intégralement l'utilisation d'outils technologiques (dont les caméras) par ces services - dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police administrative - dans la loi qui régit déjà leurs compétences en matière de police administrative, à savoir la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police* (ci-après "loi sur la fonction de police").

6. L'idée de retirer en tout ou en partie de la loi caméras l'utilisation de caméras par les services de police n'est pas nouvelle et la Commission soutient cette proposition. Elle constate par la même occasion que l'avant-projet 1 règle uniquement l'utilisation de caméras par les services de police dans le cadre de leurs missions de police administrative. En ce qui concerne leurs missions de police judiciaire, le règlement problématique existant du Code d'instruction criminelle reste donc d'application⁴ et la Commission regrette que cette lacune importante ne soit pas levée dans l'avant-projet 1. La question se pose d'ailleurs aussi de savoir si la loi caméras s'appliquera encore à la police dans certains cas, vu son très large champ d'application en vertu de la large définition de "caméra de surveillance" (qui est d'ailleurs encore étendue dans l'avant-projet 2). Pour la simple caméra de surveillance installée dans un commissariat pour protéger le bâtiment (tout comme un particulier qui voudrait protéger son habitation ou une entreprise qui souhaiterait protéger ses installations), la police semble encore toujours être soumise à la loi caméras et non à la loi sur la fonction de police. Le règlement prévu à l'article 4 de l'avant-projet 2 – relatif à l'interaction entre la loi caméras et d'autres législations (cf. les points 23-25 ci-dessous) – pourrait également donner lieu à ce que, en cas d'utilisation mixte (police administrative et judiciaire, ce qui est le cas dans de très nombreuses applications policières), la police doive encore appliquer la loi caméras.

7. Si le législateur choisit de suivre la logique de l'avant-projet 1 et donc de faire sortir les services de police du champ d'application de la loi caméras, la Commission souligne également l'importance de toujours définir clairement les rôles exacts de chaque responsable (voir aussi le point 19 ci-après). Si par exemple différents responsables souhaitent utiliser une même caméra, chaque responsable devra veiller de manière stricte à jouer son rôle dans les limites de la réglementation qui lui est applicable. Cela impliquera aussi souvent que les images devront être traitées de manière strictement distincte par les différents responsables.

⁴ Les missions de police judiciaire ne sont ainsi réglées que de manière fractionnée. La législation sur les méthodes particulières de recherche en est un exemple.

8. La Commission constate par ailleurs que plusieurs questions auxquelles elle est souvent confrontée dans la pratique ne trouvent pas de réponse, que ce soit dans l'avant-projet 1 ou dans l'avant-projet 2, ou seulement de manière indirecte. Elle estime que la modification en profondeur de la loi caméras qui est proposée pourrait être mise à profit pour intervenir aussi au niveau législatif sur ces points.

9. Un premier point concerne la possibilité d'enregistrer ou non les sons par une caméra de surveillance. Dans la loi caméras, cette question n'est actuellement pas réglée alors que de nombreux appareils proposés sur le marché offrent techniquement cette possibilité. À cet égard, la Commission souhaite encore rappeler ce qu'elle a affirmé récemment au sujet de cette problématique. : *"L'actuelle loi caméras n'aborde que la collecte, le traitement ou la conservation d'images mais reste muette sur l'aspect relatif aux sons. Cela peut se révéler problématique étant donné que de plus en plus de caméras sont équipées d'une détection de sons et que la Commission reçoit de plus en plus de questions à ce sujet. On peut faire la distinction entre la détection de sons (par exemple, bris de vitre, coup de feu, tumulte), ce qui semble à première vue moins problématique, et l'enregistrement effectif de conversations, ce qui peut être plus problématique vu la législation sur les écoutes (par exemple, la définition d'une conversation privée)"*⁵.

10. Une deuxième thématique porte sur la surveillance par caméra sur le lieu de travail et plus précisément l'interaction entre la CCT n° 68 et la loi caméras. À cet égard, la Commission rappelle le point de vue qu'elle avait déjà adopté en 2012 :

"La situation serait probablement différente si la finalité de "protection des biens de l'entreprise" était isolée de la CCT n° 68 et tombait uniquement dans le champ d'application de la loi caméras. Cette finalité concrète concerne en effet la surveillance/la protection, les trois autres finalités concernant moins cet aspect ou ne le concernent pas du tout (la santé, le processus de production et le travail du travailleur) mais lors des travaux préparatoires de la loi caméras, le Sénat a décidé de ne pas toucher aux relations déjà établies entre employeurs et employés.

*Vu d'une part le nombre croissant de caméras de surveillance (également sur le lieu de travail) et d'autre part le fait que de nombreuses questions se sont posées depuis l'entrée en vigueur de la loi caméras, on peut se demander si la CCT n° 68 ne devrait pas être adaptée à la nouvelle réalité juridique. La CCT n° 68 date en effet d'il y a 12 ans déjà et depuis 2007, nous disposons d'une nouvelle donnée importante, à savoir une législation spécifique relative aux caméras de surveillance. Ici aussi, une intervention réglementaire s'impose"*⁶.

⁵ Point 7 de l'avis n° 01/2015.

⁶ Points 66 et 67 de la recommandation n° 04/2012.

B. Commentaires des articles

11. Vu l'extrême urgence de la demande d'avis, le commentaire des articles se limitera aux seuls articles au sujet desquels des questions se posent.

a. Article 2 de l'avant-projet 1

i. La large notion d' "outils technologiques"

12. Dans l'avant-projet 1, l'utilisation d' "outils technologiques" par les services de police occupe une place centrale. La Commission a déjà souligné qu'elle ne souhaitait pas que tous les aspects des traitements de données par des caméras soient repris et régis dans la réglementation jusque dans les moindres détails. Elle s'est toujours montrée favorable à une législation formulée dans des termes technologiquement neutres. Dans l'avant-projet 1, c'est cette intention qui est mise en avant dans le commentaire du texte et la Commission se montre dès lors positive à ce sujet.

13. Parallèlement, elle constate toutefois que la notion d' "outil technologique" dépasse largement les seules caméras. Dans les développements de l'avant-projet 1, on cite plusieurs applications possibles (caméras ANPR, drones, bodycams, reconnaissance faciale, enregistrement de sons/de lumière/d'ondes/de mouvements/d'odeurs, ...). De manière générale, le texte ne fait pas non plus de différence entre les caméras fixes et mobiles (à l'exception de quelques aspects spécifiques) et entre les caméras classiques et les caméras intelligentes. La Commission se demande dès lors si l'idée de travailler de manière technologiquement neutre – principe qu'elle soutient, comme déjà indiqué – ne prend pas dans ce cas la forme d'un chèque en blanc qui permettra à la police de mettre en œuvre n'importe quel outil technologique dans l'exercice de ses missions de police administrative⁷. Tel que ce point est développé dans l'avant-projet 1, la Commission ne peut dès lors que donner une appréciation négative. Ses craintes pourraient éventuellement être levées si l'autorisation concrète d'utiliser ces outils technologiques était fixée dans des arrêtés royaux, soumis à l'avis préalable de la Commission, lesquels fixeraient aussi plus en détail les modalités et garanties concrètes de cette utilisation⁸.

14. La Commission fait enfin remarquer que la notion d' "outils technologiques" vise évidemment aussi l'utilisation de caméras. Alors que la loi caméras prévoit un court délai de

⁷ On craint également que d'autres services publics disposant de compétences de contrôle défendent aussi un règlement similaire.

⁸ On peut renvoyer, par analogie, à la loi sur les méthodes particulières de recherche, et plus particulièrement à l'infiltration, et à l'arrêté royal y afférent du 9 avril 2003 *relatif aux techniques d'enquête policières*.

conservation des images enregistrées (1 mois), évalué avec soin, l'avant-projet 1 ne mentionne rien à ce sujet. La Commission se demande si l'intention est d'utiliser dans ce contexte les délais de conservation prévus à l'article 44/9 de la loi sur la fonction de police. À la lumière des éléments analysés ci-après dans le présent avis (cf. infra les points 28-37), la Commission estime que ces règles ne sont pas adaptées pour régir le délai de conservation d'images de caméras de manière transparente dans toutes les situations possibles. La Commission plaide dès lors pour que l'avant-projet 1 prévoie un délai de conservation similaire à celui de la loi caméras.

ii. La définition d' "utilisation visible"

15. L'article 2 de l'avant-projet 1 avance le principe selon lequel l'utilisation d'outils technologiques doit se faire de manière visible et la Commission estime qu'il s'agit d'un bon point de départ. Le commentaire de l'avant-projet 1 précise ce qui suit à ce sujet : *"Un outil technologique mobile, porté et utilisé de manière apparente par un fonctionnaire de police (identifiable comme tel) en intervention est clairement visible. Mais dans les cas où la visibilité n'est pas claire, des présomptions sont prévues pour répondre à cette exigence."*

16. Pour les outils technologiques installés de manière fixe, cette "présomption de visibilité" implique que ces outils doivent être indiqués par un pictogramme. Pour les outils mobiles, l'avant-projet 1 prévoit plusieurs possibilités pour garantir leur "visibilité" et une de ces options concerne la situation dans laquelle la police pénètre avec un outil mobile dans un lieu où un outil fixe est déjà installé et signalé par un pictogramme. Donc si dans une (zone d'une) commune, des outils technologiques fixes sont installés par la police, annoncés par un pictogramme, la police respecterait également d'emblée l'exigence d' "utilisation visible" lorsqu'elle utilise aussi dans cette zone des outils technologiques mobiles.

La Commission craint que cette fiction juridique puisse sérieusement dénaturer l'idée de base que les outils technologiques ne peuvent être utilisés que de manière réellement visible pour les personnes concernées. Dans certaines communes, la police⁹ a par exemple en effet déjà installé de nombreuses caméras fixes, au point que les pictogrammes sont presque installés aux frontières de la commune parce que c'est quasiment l'ensemble de la commune qui est devenue une grande zone faisant l'objet d'une surveillance par caméras. Si ces pictogrammes peuvent également permettre de considérer que les outils technologiques mobiles de la police sont "visibles", la Commission craint qu'il n'y aura pas de véritable visibilité et que les autres possibilités prévues dans l'avant-projet 1 pour concrétiser cette "visibilité" – et qui correspondent mieux à la

⁹ La Commission part du principe que cette disposition dans l'avant-projet 1 ne peut être invoquée que pour autant que les outils technologiques fixes et leurs pictogrammes – tout comme pour les outils mobiles – soient sous la gestion de la police. Une lecture plus large, à savoir que cette règle pourrait aussi être invoquée dans les cas où mes outils fixes sont gérés par exemple par la commune (ou encore : par un particulier), augmenterait bien entendu encore fortement les inquiétudes de la Commission au sujet de cette disposition.

signification courante de la notion de "visibilité" – seront reléguées en pratique au second plan. La Commission émet dès lors un jugement négatif quant à cette fiction juridique car elle risque *de facto* de donner lieu à une utilisation mobile dissimulée d'outils technologiques.

17. L'avant-projet 1 invoque également une autre présomption censée garantir une "utilisation visible" des outils technologiques mobiles, à savoir lorsque la police donne un avertissement oral. À cet égard, la Commission a déjà fait remarquer précédemment qu'il n'était pas évident de prouver cet avertissement oral, étant donné que la police doit d'abord annoncer que l'activation va avoir lieu et qu'elle n'activera la caméra que par la suite¹⁰.

18. L'article 2 de l'avant-projet 1 prévoit également une clause d'exception décrivant la situation où des outils technologiques peuvent également être utilisés par la police de manière non visible : *"Dans des situations ponctuelles où la présence de fonctionnaires de police peut être raisonnablement supposée et que les circonstances ne permettent pas aux fonctionnaires de police d'être identifiables et d'utiliser les outils technologiques de manière visible, l'utilisation d'outils technologiques mobiles est soumise à l'autorisation préalable de principe de l'autorité de police administrative compétente, laquelle établit la liste des circonstances concernées par cette autorisation (...)"*

La Commission comprend qu'il puisse exister des situations dans lesquelles la condition de visibilité pourrait rendre des opérations de police inefficaces/dangereuses et elle peut dès lors adhérer aux raisons qui sont à la base de cette disposition. Cette dernière est toutefois rédigée en des termes vagues et la Commission plaide dès lors pour une clarification du texte.

Par ailleurs, la Commission souligne que l'application de ce principe implique une importante responsabilité dans le chef de l'autorité de police administrative compétente et estime que lorsque ce type de décision est prise, cette autorité devrait pouvoir disposer d'un avis du conseiller en sécurité et en protection de la vie privée tel que visé à l'article 44/3 de la loi sur la fonction de police. Elle recommande d'inscrire l'avis préalable du conseiller précité en tant qu'obligation dans l'avant-projet 1.

19. La Commission fait enfin remarquer que l'article 2 de l'avant-projet 1 fait mention d'un pictogramme qui devra être élaboré afin de rendre visible l'utilisation d' "outils technologiques". La Commission attire l'attention sur le fait que le pictogramme existant dans le cadre de la loi caméras ne pourra pas être repris en l'occurrence¹¹, et ce pour deux raisons :

- a. Le pictogramme existant renvoie à la loi caméras, tandis que l'avant-projet 1 fait pour une large part sortir la police du champ d'application de la loi caméras ;

¹⁰ Point 43 de l'avis n° 42/2013.

¹¹ De ce fait, il est probable que de nombreuses caméras sur la voie publique doivent à l'avenir être renseignées par (au moins) deux pictogrammes.

- b. La police utilisera non seulement des caméras, mais aussi d'autres "outils technologiques". Le pictogramme existant ne donne des informations que sur les caméras et non sur tous les autres outils.

iii. Registre relatif à l'utilisation d'outils technologiques

20. À l'article 2 de l'avant-projet 1, on impose à la police l'obligation de tenir un registre de l'utilisation des outils technologiques. La Commission recommande – par analogie avec ce qui est proposé pour la loi caméras à l'article 6 de l'avant-projet 2 – d'indiquer dans cet article que le contenu de ce registre doit être déterminé par le Roi, et ce après avis de la Commission¹². L'article 2 de l'avant-projet 1 est en effet trop vague que pour garantir un enregistrement correct, complet et cohérent de l'utilisation des outils technologiques. Ainsi par exemple, on n'exige pas que la police mentionne systématiquement la finalité exacte¹³ pour laquelle les outils sont utilisés, ce qui constitue quand même aux yeux de la Commission une exigence de base pour se forger une idée correcte des traitements de données qui auront lieu dans ce cadre.

b. Article 3 de l'avant-projet 2 (champ d'application de la loi caméras)

21. L'article 3b de l'avant-projet 2 prévoit que le champ d'application de la loi caméras soit étendu à toutes les infractions et pas uniquement aux "délits contre les personnes ou les biens". Par le passé, la Commission a déjà indiqué qu'elle ne voyait pas de problème fondamental à cet égard, mais ajoutait quand même la remarque suivante : *"mais constate quand même que cette modification confèrera aux termes "caméra de surveillance" une application assurément très large et elle se demande si cet aspect a été suffisamment pris en compte."*¹⁴

22. En ce qui concerne l'article 3, point c de l'avant-projet 2 – qui a pour but de faire sortir les services de police du champ d'application de la loi caméras –, la Commission renvoie à la remarque générale qu'elle a formulée plus haut (cf. points 5 e.s.).

c. Article 4 de l'avant-projet 2 (interaction avec d'autres législations)

23. Étant donné que le champ d'application de la loi caméras est étendu à "toutes les infractions" (cf. le point 24 ci-dessus), il est d'autant plus important de régler un ancien point

¹² Si l'avant-projet 1 délèguait au Roi l'exécution de ce point, cela présenterait également l'avantage que le cadre réglementaire européen remanié serait probablement publié entre-temps (cf. la note de bas de page 1 ci-dessus), cadre qui prévoira également une obligation d'enregistrement interne pour les traitements de données à caractère personnel.

¹³ Dans le cadre du registre, la notion de "police administrative" devrait être davantage détaillée et concrétisée. Par exemple : l'utilisation de caméras lors d'une manifestation.

¹⁴ Point 11 de l'avis n° 01/2015.

problématique, à savoir l'interaction entre différentes législations dans ce domaine. Par le passé, la Commission a pris connaissance d'une proposition dans laquelle on affirmait – pour les cas où la surveillance par caméra était utilisée pour plusieurs finalités – que différentes législations devaient être appliquées simultanément et qu'en cas de conflit mutuel, "les dispositions les plus strictes" s'appliquaient. La Commission a fait remarquer à l'époque que les termes "les plus strictes" étaient sujets à interprétation et ne permettaient dès lors que peu de sécurité juridique¹⁵.

24. La Commission constate que cette piste est abandonnée à l'article 4 de l'avant-projet 2 : *"En cas d'installation et d'utilisation de caméras de surveillance pour plusieurs finalités (...) par un même responsable du traitement, les différentes législations s'appliquent de manière simultanée. En cas de conflit entre certaines de leurs dispositions, les règles de la présente loi sont appliquées."*

25. Bien que la Commission adhère à ce nouveau principe, elle se demande si les auteurs de l'avant-projet 2 se sont suffisamment penchés sur la portée et les éventuelles conséquences de la notion de "conflit entre dispositions". À titre d'exemple, une des situations les plus fréquentes concerne les cas dans lesquels tant la loi caméras que la CCT n° 68 sont d'application (cf. le point 10 ci-avant). Les obligations des deux textes réglementaires ne sont pas toujours concordantes, mais elles s'appliquent quoi qu'il en soit (généralement) à des personnes différentes. La loi caméras s'applique par exemple au client d'un magasin et la CCT n° 68 au membre du personnel de ce même magasin. Il y a donc au sens strict un "conflit entre dispositions" de la loi caméras et de la CCT n° 68, mais en pratique, cela ne génère pas forcément une situation d'insécurité juridique, précisément parce que les deux textes réglementaires s'appliquent à des personnes différentes. La formulation de l'avant-projet 2 donne toutefois l'impression que dès que deux législations s'appliquent simultanément et que certaines dispositions des deux législations ne sont pas concordantes (qu'elles se contredisent), ce seront d'office les règles de la loi caméras qui devront être respectées. La Commission se demande si les auteurs de l'avant-projet 2 ont réellement envisagé cette conséquence. Un deuxième exemple présentant d'éventuelles conséquences indésirables a déjà été évoqué plus haut (voir le point 6, *in fine*).

d. Article 5 de l'avant-projet 2

i. Durée de validité de l'avis du conseil communal en cas de décisions d'installation de caméras fixes temporaires dans des lieux ouverts

¹⁵ Points 14-16 de l'avis n° 01/2015.

26. L'article 5, 2° de l'avant-projet 2 traite de l'installation de caméras de surveillance fixes temporaires dans des lieux ouverts et de l'avis préalable obligatoire du conseil communal dans ces cas. Ledit avis doit comporter une "durée de validité". La Commission rappelle à cet égard la remarque qu'elle a déjà formulée : "*la Commission s'interroge sur cette durée de validité (ainsi que sur le nombre de renouvellements)*"¹⁶.

ii. Suppression de la déclaration à la Commission

27. L'article 5, 4° de l'avant-projet 2 prévoit la suppression de l'obligation de déclaration auprès de la Commission, prévue actuellement à l'article 5, § 3 de la loi caméras. La Commission peut adhérer entièrement à cette proposition¹⁷. Elle s'interroge toutefois sur la mise en œuvre pratique de cette suppression. La déclaration à la police reste en effet inchangée et intégralement d'application. Dans la pratique, ces déclarations destinées tant à la Commission qu'à la police doivent à l'heure actuelle être introduites uniquement auprès de la Commission. Étant donné que la Commission ne devra plus se charger de cette tâche à l'avenir, il faudra analyser la manière dont la déclaration à la police sera organisée¹⁸.

iii. Extension du délai de conservation

28. Le délai de conservation général d'un mois maximum, fixé aujourd'hui à l'article 5, § 4, *in fine*, de la loi caméras, est étendu à 3 mois¹⁹. Bien que la détermination d'un délai de conservation soit toujours arbitraire dans une certaine mesure, la Commission s'interroge toutefois sur son prolongement, surtout si l'on analyse de plus près les origines du délai de conservation légal des images d'une caméra de surveillance.

29. La LVP reste elle-même générale sur la conservation de données à caractère personnel. L'article 4, § 1, 5° de cette loi dispose en effet que : "[les données à caractère personnel doivent être] *conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement*".

¹⁶ Point 18 de l'avis n° 01/2015.

¹⁷ Cette proposition correspond d'ailleurs parfaitement au futur cadre réglementaire européen (cf. la note de bas de page 1).

¹⁸ En soi, la déclaration à la police concerne en effet moins la protection de la vie privée et porte davantage sur l'utilité pratique de telles déclarations pour la police (caractère exploitable des données). La question se pose donc de savoir si ces déclarations, dans leur forme actuelle, emportent la préférence des services de police. On se demande également si un aperçu général de ces déclarations sera encore conservé ailleurs (par exemple au SPF Intérieur), ou si elles seront plutôt conservées de manière décentralisée dans les services de police. Une autre question porte sur l'éventuelle publication de ces déclarations. Dans le cadre de la loi vie privée, cela se fait encore actuellement dans le registre public des déclarations, géré par la Commission.

¹⁹ Article 5, 9° de l'avant-projet 2.

30. Auparavant – à savoir avant qu'une loi caméras spécifique crée un régime particulier pour les caméras de surveillance –, la Commission était favorable à un délai de conservation limité : *"... Les risques d'atteinte à la vie privée sont d'autant plus importants que la durée de conservation des données est longue ... Si aucune infraction n'est constatée, les images ne devraient pas être conservées plus d'une demi-journée ou une journée avant d'être effacées (par exemple par surcharge) "*²⁰.

31. Pour la détermination du délai de conservation dans la loi caméras, un débat approfondi a eu lieu au Sénat préalablement à la rédaction de cette loi²¹. Le délai de conservation était à cet égard un des sujets de discussion. Il est notamment ressorti de cette discussion que les propriétaires de caméras appliquaient différents délais de conservation qui variaient d'une absence de conservation à quelques jours et jusqu'à 3 mois. Après les audiences, un questionnaire a été envoyé aux différentes fractions politiques de la Commission de l'Intérieur du Sénat, devant permettre au Sénat de décider s'il valait la peine de prendre une initiative législative concernant la surveillance par caméras et de déterminer l'orientation que devait prendre une telle initiative²². Sur la base des réponses, il a finalement été convenu ce qui suit en ce qui concerne le délai de conservation : *"Les images peuvent être conservées pendant un mois au maximum. Ce délai est nécessaire pour éviter que ceux qui projettent de commettre un délit ne puissent planifier la reconnaissance du terrain en fonction de ce délai."*

32. Lors de l'examen du projet de texte de la loi caméras à la Chambre, la déclaration suivante a ensuite été faite à propos de ce délai d'un mois : *"En ce qui concerne la conservation des images, le vice-premier ministre rappelle qu'au Sénat, il y avait accord sur le fait qu'un délai de conservation très court comporte le risque que les images soient de facto détruites au moment où l'on s'aperçoit qu'elles peuvent contribuer à faire la preuve d'une infraction. Par conséquent - par analogie avec certains autres pays européens, dont la Suède – l'on a opté pour un délai d'un mois. Si les images peuvent continuer à élucider une infraction, elles peuvent être conservées plus longtemps. Cela doit permettre au responsable du traitement de faire usage des images afin de faire valoir ses intérêts légitimes "*²³.

²⁰ Avis n° 34/1999.

²¹ Voir Doc. Sénat n° 3-1413/1 2005-2006.

²² En ce qui concerne le délai de conservation, on a écrit ce qui suit : *"Le SP.A-Spirit et le PS préconisent un délai de conservation de 8 jours maximum mais laissent une marge de discussion et d'élargissement. Le VLD ne préconise aucun délai précis mais demande que l'on fasse preuve de créativité dans la formulation afin d'éviter que des personnes qui se préparent à commettre un délit ne puissent planifier leur reconnaissance des lieux en fonction du délai de conservation. Le MR demande que l'on fixe un délai de conservation uniforme qui tienne compte de divers équilibres "*.

²³ Doc. Chambre n° 51-2799/005.

33. Les passages ci-dessus démontrent donc, selon la Commission, que la détermination du délai d'un mois dans la loi caméras n'a pas été prise à la légère et que ce délai était le fruit d'un exercice d'équilibre (difficile mais) raisonné. Par ailleurs, il y a encore davantage d'arguments de ne pas procéder à un allongement général de ce délai de conservation.

34. Premièrement, les directives (de mars 2010) que le contrôleur européen de la vie privée (CEPD) utilise – et qui sont destinées aux institutions et organes européens – prévoient un délai de conservation plus court, même dans le cadre de la sécurité²⁴.

35. Deuxièmement, dans la plupart des États membres européens, les délais de conservation sont également inférieurs à un mois²⁵.

36. Troisièmement, cet aspect a également été évoqué lors de l'examen de la modification de la loi caméras et de son évaluation en 2009, et il est apparu à l'époque que l'actuel délai de conservation d'un mois engendrait des frais de stockage élevés. Dans le rapport du Sénat, on reprenait les propos du chef de corps d'une zone de police : "*La loi prévoit que les données sont conservées pendant un mois mais dans sa zone, les images ne sont conservées que pendant quatorze jours afin d'éviter que le coût de stockage sur un serveur ne soit trop élevé.*" Un autre passage de ce même rapport au sujet d'une visite du centre de commandement de la police des chemins de fer et du métro de Bruxelles mentionne ce qui suit : "*Les images sont conservées au maximum pendant 30 jours, mais dans la pratique, cela ne dépasse jamais 20 jours (à cause de la capacité de stockage)*"²⁶.

En lien avec ce qui précède, la Commission remarque également qu'il ressort des nombreuses questions, plaintes et remarques qu'elle reçoit au sujet des caméras de surveillance que l'actuel délai de conservation est déjà considéré comme large, vu les frais de conservation. Dans de

²⁴ " 7.1.2 Période de conservation pour une utilisation typique à des fins de sécurité : une semaine. Lorsque les caméras sont installées à des fins de sécurité et de contrôle d'accès, un délai d'une semaine est en général largement suffisant pour permettre au personnel de sécurité de prendre une décision informée quant à la nécessité de conserver éventuellement certains passages plus longtemps pour les besoins d'une enquête ou pour servir de preuves. À vrai dire, ces décisions peuvent généralement être prises en quelques heures. Les institutions doivent donc définir une période de conservation ne dépassant pas sept jours calendrier. Dans la plupart des cas, une période plus courte devrait suffire.

7.1.3 Territoire d'un État membre ou d'un pays tiers: 48 heures. Si la surveillance couvre un espace situé en dehors des bâtiments sur le territoire d'un État membre ou d'un pays tiers (généralement à proximité des entrées et sorties) et s'il n'est pas possible d'éviter d'avoir des passants ou des véhicules dans le champ de vision des caméras, le CEPD recommande de réduire la période de conservation à 48 heures ou de tenir compte le plus possible des préoccupations locales."

(https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17_Video-surveillance_Guidelines_FR.pdf)

²⁵ Le Royaume-Uni reste à ce niveau un pays à part, où il n'y a pas de délai de conservation fixe et où la détermination du délai est laissée à l'appréciation du responsable du traitement.

Les autres pays ont un délai beaucoup plus court (sauf, comme chez nous, si une conservation plus longue est nécessaire pour certaines enquêtes judiciaires) : Allemagne : 72 heures (possibilité d'un délai plus long dans des circonstances exceptionnelles), Espagne : 30 jours, Italie : de quelques heures à 24 heures et, dans des circonstances exceptionnelles, 7 jours, France : 1 mois. Les Pays-Bas utilisent souvent un délai de 4 semaines.

²⁶ Doc. Sénat n° 4-1149/3.

nombreux cas, il est même question d'un délai de conservation plus court que le délai maximal d'un mois prévu actuellement dans la loi, ce que l'on peut par exemple déduire des déclarations thématiques de surveillance par caméras déjà introduites.

37. À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que les développements du projet de loi restent trop vagues sur les motifs qui sont à l'origine de l'extension du délai de conservation. Même si la Commission n'exclut pas qu'il puisse être indiqué, dans certains cas particulièrement spécifiques et motivés, de prolonger le délai de conservation d'un mois²⁷, elle estime que l'argumentation actuelle en faveur d'une prolongation générale de ce délai ne convainc pas. Ce point mérite en tout état de cause un débat parlementaire approfondi.

e. Article 6 de l'avant-projet 2 (registre des activités de traitement d'images)

38. Outre la suppression précitée des déclarations de surveillance par caméras à la Commission (cf. le point 27 ci-dessus), une nouvelle obligation est créée pour le responsable, à savoir la tenue d'un "registre des activités de traitement d'images". La Commission renvoie à cet égard aux remarques qu'elle a formulées ci-dessus dans le cadre de l'article 2 de l'avant-projet 1 (cf. le point 20 ci-dessus).

b. Article 8 de l'avant-projet 2 (interdiction d'utilisation de caméras mobiles dans des lieux ouverts)

39. Cet article avance le principe de l'interdiction de l'utilisation de caméras de surveillance mobiles dans des lieux ouverts. La Commission n'y voit en principe aucune objection, mais se demande quand même comment cet article se situera par rapport à d'autres législations spéciales. Cette question est particulièrement pertinente à la lumière de la définition étendue de caméra de surveillance.

40. On peut ainsi par exemple se référer au décret flamand du 5 avril 1995 *contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement* qui crée la possibilité de procéder à des constatations à l'aide de "moyens audiovisuels", sans que ce décret ne donne davantage de détails à ce sujet. Par le passé, la Commission a déjà été confrontée à des services communaux qui utilisaient une caméra fixée aux lunettes dans le cadre de nuisances (dépôts clandestins). Vu la description sommaire ("à l'aide de moyens audiovisuels"), on ne sait

²⁷ On pourrait prévoir dans la législation que ces exceptions soient fixées par arrêté royal – après avis de la Commission.

pas clairement si le décret environnement peut être considéré comme une législation spéciale qui exclut l'application de la loi caméras.

41. On trouve un deuxième exemple en ce sens dans le Code de droit économique : *"Art. XV.4. [1 § 1. En vue de la recherche et de la constatation des infractions visées à l'article XV.2, § 1^{er}, les agents visés à l'article XV.2 disposent également de la compétence de procéder à des constatations par la réalisation d'images, peu importe leur support, et par l'enregistrement de télécommunications ou communications publiques ou de télécommunications ou communications privées auxquelles l'agent visé à l'article XV.2 participe lui-même."*

42. Dans son avis de l'année passée, la Commission avait déjà indiqué que la législation spéciale devait quand même comporter quelques précisions en la matière et que *"la simple mention dans un texte législatif ou légal des termes "caméras de surveillance", "enregistrements" ou d'autres termes qui font allusion aux caméras de surveillance n'est en soi pas suffisante, mais que plus de détails concernant l'installation et l'utilisation de ces caméras doivent donc être prévus"*²⁸.

c. Article 9 de l'avant-projet 2 (utilisation de caméras mobiles dans des lieux fermés)

43. L'article 9 de l'avant-projet 2 permet l'utilisation de caméras de surveillance mobiles dans les lieux fermés accessibles au public et non accessibles au public. Il s'agit d'une extension assez large par rapport à la situation actuelle et l'on s'interroge dès lors sur les raisons de cette extension. L'objectif est-il par exemple qu'un agent de sécurité d'un centre commercial puisse porter une bodycam ou une caméra de képi (alors que ces lieux sont souvent déjà protégés par une caméra de surveillance fixe) ou que l'on puisse par exemple utiliser un drone sur un terrain industriel (si on peut le classer comme un lieu ouvert)²⁹ ?

44. Les développements motivent principalement la raison d'une interdiction de l'utilisation de caméras mobiles dans des lieux ouverts, mais on ne trouve aucune motivation ou argumentation circonstanciée de la nécessité de permettre une utilisation de caméras mobiles dans des lieux fermés, accessibles ou non au public. En outre, cet article 10 de l'avant-projet 2 permettrait que non seulement des autorités mais également d'autres responsables puissent utiliser des caméras mobiles, ce qui peut impliquer un impact encore plus important en termes de vie privée. La Commission estime dès lors recommandé de mener un débat parlementaire approfondi à ce

²⁸ Point 12 de l'avis n° 01/2015.

²⁹ En ce qui concerne les drones, il faut d'ailleurs aussi tenir compte de l'arrêté royal du 10 avril 2016 *relatif à l'utilisation des aéronefs télépilotés dans l'espace aérien belge*.

sujet et garde en suspens son propre point de vue à cet égard – vu la motivation lacunaire dans l'avant-projet 2.

d. Articles 10 et 11 de l'avant-projet 2 (utilisation de caméras intelligentes)

45. Les articles 10 et 11 de l'avant-projet 2 permettent l'utilisation de caméras de surveillance intelligentes, tant fixes que mobiles, par des services qui ne sont pas des services de police. Ici aussi, on peut formuler la même remarque que pour l'extension de l'utilisation de caméras mobiles : on se demande si une telle extension est souhaitable, en particulier au regard de la définition de "caméra intelligente", qui connaît beaucoup plus d'applications que la "simple caméra" classique (qui n'effectue que des enregistrements). On trouve ici aussi peu d'arguments justifiant une telle extension aussi bien aux autorités qu'aux autres entités.

46. Le législateur doit être conscient du fait que – tout comme pour l'extension de l'application de l'utilisation de caméras mobiles – l'avant-projet 2 prévoit une large extension des possibilités d'application de telles caméras et que cette extension est peu étayée dans les développements. Cela soulève de graves questions à la lumière du principe de proportionnalité. Un débat parlementaire approfondi sur la libéralisation d'une telle utilisation de caméras s'impose dès lors. La Commission garde en suspens son propre point de vue à cet égard – vu la motivation lacunaire dans l'avant-projet 2.

47. À titre subsidiaire, la Commission se demande également si dans la pratique, il existe des exemples de "fichiers", chez des entités ne relevant pas des autorités, qui pourraient être couplés à une caméra (comme l'indique l'article 11 de l'avant-projet 2). Les développements de l'avant-projet donnent quoi qu'il en soit une motivation erronée à ce sujet en se référant à une grande entreprise qui connaît les plaques minéralogiques des membres du personnel et qui peut installer un système permettant d'ouvrir automatiquement la barrière à l'entrée de l'entreprise. Une telle application d'une caméra ANPR ne constitue en effet pas une caméra de surveillance, ni dans l'actuelle loi caméras, ni dans son éventuelle version modifiée.

e. Article 13 de l'avant-projet 2 (transmission d'images en temps réel à la police)

48. Bien qu'il existe en effet une certaine nécessité à ce que les services de police puissent, dans certaines circonstances, accéder en temps réel à des images d'un autre responsable du traitement afin de pouvoir intervenir immédiatement, on ne peut nier que l'impact en matière de vie privée est important. La Commission n'exclut donc pas qu'il puisse être indiqué, dans certains cas particulièrement spécifiques et motivés, de prévoir un accès en temps réel par la police mais

elle estime que l'argumentation actuelle en faveur d'une autorisation générale ne convainc pas. Ce point mérite en tout état de cause un débat parlementaire approfondi.

PAR CES MOTIFS,

- La Commission émet un avis **défavorable** sur les points suivants – sans préjudice d'éventuels points de vue ultérieurs (voir le point 2) :
 - l'autorisation générale pour la police, dans le cadre des missions de police administrative, d'utiliser n'importe quel "outil technologique" (voir les points 12-14) ;
 - la fiction juridique relative à "l'utilisation visible" d'outils technologiques par la police, comme décrite au point 16 ;
 - la prolongation générale du délai de conservation dans la loi caméras (voir les points 28-37) ;
 - l'autorisation générale de transmettre des images en temps réel à la police (voir le point 48).

- La Commission **garde en suspens son point de vue** sur les points suivants, car l'avant-projet 2 n'est pas assez motivé à ce sujet :
 - l'autorisation d'utiliser des caméras mobiles dans des lieux fermés (voir les points 43-44) ;
 - l'autorisation d'utiliser des caméras intelligentes (voir les points 45-47).

- La Commission émet un avis **favorable** sur les autres points de l'avant-projet 1 et de l'avant-projet 2 – sans préjudice d'éventuels points de vue ultérieurs (voir le point 2) –, à condition que l'on tienne compte des remarques formulées (voir les points 6, 7, 8-10, 17, 18, 19, 20, 21, 23-25, 26, 27, 38, 39-42).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere