



AVIS N° 31 / 2006 DU 26 JUILLET 2006

N. Réf. : SA2 / A / 2006 / 025 /

OBJET : Avis relatif à la proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance

La Commission de la protection de la vie privée ;

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 de la Présidente du Sénat du 6 juin 2006 ;

Vu le rapport de Monsieur Michel Parisse, Président et de Monsieur Willem Debeuckelaere, Vice-président ;

Emet, le 26 juillet 2006, l'avis suivant :

A. INTRODUCTION

1. Le 6 juin 2006, la Présidente du Sénat a demandé à la Commission d'émettre un avis relatif à la proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.
2. La Commission souhaite souligner qu'elle se réjouit de l'initiative législative concernant la surveillance par caméras. L'élaboration d'un cadre clair et opérationnel est dans l'intérêt de toutes les personnes concernées, aussi bien les citoyens, les gestionnaires en tant que responsables du traitement et du respect de la loi.
La Commission apprécie surtout le travail préparatoire approfondi¹ fourni par la Commission de l'Intérieur du Sénat-

B. LEGISLATION APPLICABLE

3. Etant donné que des données à caractère personnel sont traitées, la LVP est d'application.

C. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

C.1. La surveillance par caméras en général

- C.1.1. La Directive 95/46/CE et la LVP

4. La concordance de la proposition de loi avec la LVP et la Directive 95/46/CE est bien entendu cruciale.²

La présente proposition de loi mentionne que la loi proposée s'applique "*sans préjudice des dispositions de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel*" (article 4 de la proposition).

La question se pose de savoir si la présente proposition contient un règlement clair et adéquat pour son positionnement par rapport à la LVP ou à la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* (ci-après la "Directive 95/46/CE"³).

5. Quoi qu'il en soit, la proposition ne peut être examinée sans rappeler avant tout le cadre qui existe déjà en vertu du droit applicable pour la vidéosurveillance.

¹ Voir en particulier le rapport de la Commission de l'Intérieur et des affaires administratives émis par Monsieur Noreilde (Doc. Parl. Sénat, 2005-2006 n° 3 – 1413/1).

² Voir également à ce sujet l'avis du Conseil d'Etat n° 39.340/2 relatif à la proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et de sécurité dans les lieux ouverts (DOC 51 2038/002).

³ Cette directive a été transposée dans la législation belge par la loi du 11 décembre 1998 qui a profondément adapté la loi organique de protection de la vie privée.

Il convient tout d'abord d'indiquer que l'utilisation de la technique de vidéosurveillance peut engendrer, de par sa nature, une atteinte au droit du respect à la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il en découle que l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée qu'implique l'utilisation de la vidéosurveillance n'est acceptable juridiquement que si cette ingérence se fonde sur une législation répondant à la condition de légitimité reprise à l'article 8, 2^e alinéa de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est-à-dire une législation qui prévoit en particulier un cadre juridique suffisamment accessible et précis⁴.

L'utilisation d'un système d'enregistrement tel que décrit dans la proposition constitue par ailleurs un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 3, § 1 de la LVP, lu en parallèle avec l'article 1, § 2 de la LVP. La LVP s'applique donc à l'utilisation d'un tel système d'enregistrement. Cela signifie que, pour la vidéosurveillance, un cadre légal assez complet mais relativement général existe déjà actuellement : la LVP et la directive 95/46/CE.

A cet égard, les Développements⁵ stipulent à juste titre que l'application de la LVP n'est pas évidente en pratique et que l'absence de normes concrètes en la matière a pour effet de maintenir l'insécurité juridique qui plane sur la légitimité. Une loi spécifique sur les caméras est susceptible d'améliorer la sécurité juridique et la transparence. Un cadre légal clair améliorera la protection de la vie privée.

6. Bien que les Développements⁶ confirment que la proposition de loi ne porte pas préjudice à la réglementation existante, et par conséquent que les dispositions générales prévues par la LVP restent valables, il apparaît qu'elle est contraire, sur certains points, à la LVP et à la Directive 95/46/CE. Ces éléments sont abordés plus avant à la rubrique C.2. (discussion des articles).

- C.1.2. Les avis de la Commission et du Groupe 29

7. La Commission se réfère avant tout à son avis⁷ n° 34/99 du 13 décembre 1999 *relatif aux traitements d'images effectués en particulier par le biais de systèmes de vidéo-surveillance* qui stipule que des images prises au moyen de caméras peuvent contenir des données à caractère personnel et peuvent donc constituer un traitement au sens de la loi du 8 décembre 1992.

Etant donné que la LVP est d'application, toutes ses dispositions doivent être respectées comme entre autres le respect du devoir d'information, du principe de finalité, de déclaration du traitement, des dispositions concernant les données sensibles, du droit de consultation et de rectification, ...

⁴ Il ressort des textes européens et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt Rotaru du 4 mai 2000) qu'une loi qui régit le traitement de données à caractère personnel doit préciser ce qui suit :

- le genre d'informations pouvant être consignées ;
- les catégories de personnes susceptibles de faire l'objet d'une collecte d'informations ;
- les circonstances dans lesquelles les traitements de données peuvent avoir lieu ;
- les personnes ayant le droit de consulter les données enregistrées ;
- le délai maximal de conservation des données.

Voir entre autres à ce sujet le paragraphe 55 : "qu'il convient d'examiner la "qualité" des normes juridiques (...) en recherchant en particulier si le droit interne fixe(ait) avec une précision suffisante les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics (en l'espèce le SRI) peuvent mémoriser et utiliser des informations relatives à la vie privée (du requérant)."

⁵ Pages 1 et 2.

⁶ Page 3, troisième alinéa.

⁷ Voir également l'avis n° 14/95 du 7 juin 1995 relatif à l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* à l'enregistrement d'images et ses conséquences.

8. Comme le mentionnent les conclusions de l'avis n° 34/99, il convient, lors de la mise en service de systèmes de vidéosurveillance, de respecter les principes énoncés ci-avant. En outre, toute initiative visant à réglementer la vidéosurveillance devrait tenir compte des principes développés dans le cadre de cet avis.
9. Par ailleurs, on peut également se référer aux opinions relatives à la surveillance par caméras du Groupe de protection des données Article 29⁸, en particulier l'avis⁹ n° 4/2004 sur le traitement de données à caractère personnel au moyen de la vidéosurveillance. A cet égard, on peut se référer notamment au passage pertinent suivant :

"1) la qualité des données. Les images doivent être traitées de manière licite et loyale, ainsi que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Les images doivent être utilisées conformément au principe selon lequel les données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives; elles ne doivent pas être traitées ultérieurement d'une manière non compatible avec ces finalités; elles doivent être conservées pendant une période limitée, etc. (article 6) ;

2) Les principes relatifs à la légitimation du traitement. Ils exigent que le traitement de données à caractère personnel au moyen de la vidéo-surveillance soit nécessairement basé sur au moins l'une des conditions prévues à l'article 7 (consentement non ambigu, nécessité d'obligations contractuelles, respect d'une obligation de loi, sauvegarde d'un intérêt vital de la personne concernée, exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, équilibre des intérêts) ;

3) Le traitement de catégories particulières de données, qui est soumis aux garanties applicables en cas d'utilisation, dans le cadre de la vidéo-surveillance, de données sensibles ou concernant des infractions (article 8) ;

4) L'information des personnes concernées (articles 10 et 11) ;

5) Les droits des personnes concernées, en particulier le droit d'accès et celui de s'opposer au traitement pour des raisons prioritaires et licites (articles 12 et 14, a) ;

6) La garantie s'appliquant en cas de décisions individuelles automatisées (article 15) ;

7) La sécurité des traitements (article 17) ;

8) La notification des traitements (articles 18 et 19) ;

9) Le contrôle préliminaire des traitements qui présentent des risques spécifiques à l'égard des droits et libertés des personnes (article 20) ;

10) Le transfert de données vers des pays tiers (article 25 et articles suivants)."

C.2. Discussion des articles

Article 2

10. L'article 2 prévoit un certain nombre de définitions, distinguant tout d'abord quatre types d'espaces : l'espace public communal, l'espace public non communal, l'espace accessible au public et l'espace privé. La délimitation des quatre types d'espaces précités peut engendrer une insécurité juridique. Ceci ressort des considérations formulées ci-après.
11. La proposition de loi fait d'abord une nette distinction entre l'espace public communal et non communal. Ainsi, une procédure tout à fait différente est suivie dans l'espace public communal, par rapport à l'espace public non communal (par exemple, l'avis motivé du chef de corps et l'avis préalable de la Commission).

⁸ Ce groupe a été créé sur la base de l'article 29 de la Directive 95/46/CE. Il s'agit d'un organe consultatif européen indépendant concernant la protection des données et la vie privée dont les missions sont précisées à l'article 30 de la Directive 95/46/CE et à l'article 15 de la Directive 2002/58/CE.

⁹ Disponible à l'adresse :

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2004_fr.htm

Les Développements ne précisent pas clairement la raison pour laquelle cette distinction est faite. On constate bien entendu que la "gestion" de ces espaces est différente (autorité communale ou autre autorité), mais la question est de savoir si cela justifie vraiment la distinction. Le risque est réel que des zones d'ombre apparaissent et il n'est pas clair, à première vue, de savoir sous quelle définition tel ou tel espace est précisément repris.

Du point de vue de la transparence, il est recommandé d'éviter autant que possible les problèmes d'interprétation. Ceci est possible en n'utilisant que le concept d'espace public et en développant à cet égard une procédure uniforme.

12. Il y a ensuite les concepts d'espace accessible au public et d'espace privé. Les exemples d'un espace accessible au public tels que repris dans les Développements sont : les centres commerciaux, les gares et stations de métro, la salle des guichets d'une administration publique.

La définition "d'espace accessible au public" semble également pouvoir poser des problèmes d'interprétation. L'on mentionne en effet que, par ce concept, on entend : *"tout lieu auquel peuvent accéder des personnes autres que le gestionnaire et les personnes qui y travaillent, soit parce qu'elles sont censées y avoir généralement accès, soit parce qu'elles y sont admises sans y avoir été invitées personnellement"*. Qu'en est-il, par exemple, des bâtiments d'institutions internationales, des bâtiments judiciaires, etc. : le parlement en Belgique et/ou les bâtiments de l'Union européenne à Bruxelles. En principe, ceux-ci ne sont pas accessibles au grand public (sauf lors des séances publiques). Pour le reste, il faut disposer d'un badge d'accès personnel ou être invité nommément.

Il existe donc relativement beaucoup d'endroits accessibles au public, mais ce d'une manière sélective et contrôlée : certains établissements du secteur horéca (dancings, clubs-house, clubs privés, ...) ou points de vente, espaces d'expositions, bureaux, espaces de réunion, centres d'affaires, ... Ceux-ci peuvent pratiquer une politique d'admission plus ou moins stricte. S'agit-il alors d'un "espace accessible au public" ou d'un "espace privé" ? Les deux définitions de la proposition de loi concordent en ce sens que la définition de l'espace privé est la "négation" de celle de l'espace accessible au public.

Dans les exemples précédents, il n'est pas toujours clair de savoir s'il s'agit d'espaces accessibles au public ou d'espaces privés. Dans ce cas également, il semble dès lors recommandé, en raison de la sécurité juridique, de redéfinir les deux concepts. On peut éventuellement penser à une distinction entre les espaces qui servent principalement de logement (comme les logements familiaux et dépendances, les appartements) et les autres espaces.

Le fait que les Développements indique comme exemple d'espace accessible au public « la salle des guichets d'une administration » sème la confusion : dans la logique de la proposition de loi, un tel espace doit plutôt être catalogué comme un 'un espace public' (communal ou non).

13. Pour conclure, la Commission estime dès lors que, en vue de la sécurité juridique et d'une application uniforme des mesures de protection de la vie privée reprises de la LVP par la proposition de loi, il est tout d'abord recommandé d'abandonner la distinction entre l'espace public communal et non communal et de travailler uniquement et exclusivement avec le concept "d'espace public" et de prévoir une procédure uniforme à cet égard. En ce qui concerne les notions d'espaces accessibles au public et d'espaces privés, il semble également recommandé, en vue de la sécurité juridique, d'utiliser d'autres termes.

Il est également recommandé d'uniformiser autant que possible la procédure et les conditions.

14. L'article 2 définit au point 5° la "caméra de surveillance" : *"tout système d'observation fixe ou mobile dont le but est de prévenir, de constater ou de déceler les atteintes aux personnes ou aux biens ou les nuisances, ou de maintenir l'ordre, et qui, à cet effet, collecte, traite ou sauvegarde des images de personnes. Les systèmes ne relevant pas de la présente définition feront l'objet d'une énumération limitative dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres."*
15. La loi requiert que le système de surveillance ait pour but *"de prévenir, de constater ou de déceler les atteintes aux personnes ou aux biens ou les nuisances, ou de maintenir l'ordre"*. Qu'en est-il d'un système de caméras qui a plusieurs finalités, parmi lesquelles la précédente ? En vue de la sécurité juridique, on peut éventuellement préciser que si le système de caméras a plusieurs finalités, il suffit qu'une des finalités poursuivies tombe sous la définition pour que la loi soit d'application.
16. L'on parle explicitement *"d'images de personnes"* : par conséquent, lorsqu'une caméra de surveillance n'aurait pas comme finalité le traitement *"d'images de personnes"*, la loi ne s'appliquerait pas. Cela semble évident pour des caméras destinées à surveiller des processus de production par exemple (laboratoires, raffineries, ...). Lorsque, fortuitement, une personne *"apparaît sur l'image"*, la loi ne serait pas d'application. Toutefois, il est possible que cette limitation puisse engendrer des difficultés¹⁰. La question se pose dès lors de savoir si, afin d'éviter toute discussion, il n'est pas préférable d'abandonner la mention *"de personnes"* après le mot *"images"*. Ceci éviterait des problèmes d'interprétation.
17. La surveillance par caméras doit notamment avoir pour objectif *"d'éviter les nuisances publiques"*. La notion de *"nuisances publiques"*, qui peut être considérée comme étant relativement vague¹¹, n'est toutefois pas davantage précisée ou définie. La finalité du système de surveillance par caméras doit cependant être définie clairement, ce qui, en l'espèce, n'est pas le cas.

¹⁰ Voir à ce sujet l'arrêt "Chocolatier Manon" de la Cour de cassation du 2 mars 2005 : une caméra orientée sur une caisse dans un magasin n'a pas été considérée comme un traitement de données à caractère personnel alors que le but de la caméra dissimulée était pourtant de contrôler qui volait de l'argent dans la caisse. Sur la base des enregistrements, le voleur a pu être identifié. Il a été avancé que cette preuve ne pouvait pas être utilisée étant donné qu'elle n'avait pas été obtenue légalement. La problématique de l'enregistrement à l'insu des personnes et la légalité de cette méthode ont été contournées en admettant que ce n'était pas la personne qui était filmée mais la caisse de sorte qu'il n'y avait pas de traitement de données à caractère personnel. On ne peut toutefois pas déduire d'un seul arrêt une jurisprudence permanente. On ne peut cependant ignorer l'arrêt et c'est au législateur de légiférer clairement à ce sujet.

¹¹ La question se pose de savoir dans quelle mesure la proposition de loi vise la signification générale du mot *"nuisances"* ou la signification au sens de l'article 135 de la Nouvelle loi communale telle qu'introduite par la loi du 13 mai 1999 *relative aux sanctions administratives dans les communes* et les lois de modification des 7 mai et 17 juin 2004 (ladite législation SAC). Ni les Développements, ni le texte de la proposition n'y font référence. Le fait qu'il s'agisse d'une compétence communale spécifique (la lutte contre toutes formes de nuisances) ne signifie pas que les nuisances ne pourraient avoir lieu que dans l'espace, visé par la proposition de loi, où la commune est responsable : les nuisances peuvent en effet également être constatées dans d'autres endroits. Les nuisances ne sont pas liées à la gestion de l'espace en tant que telle. Il est crucial, en raison du principe de finalité, que cette notion soit suffisamment définie, ce qui n'est actuellement pas le cas. Voir à ce sujet l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 158/2004 du 20 octobre 2004 : *"Il résulte de ce qui précède que la notion de "nuisances publiques", de par son caractère ambigu, ne satisfait pas aux exigences du principe de légalité en matière pénale"* (p. 15, point B.8.6.). La notion de *'nuisances publiques'* a reçu un fondement légal depuis 1999, ce qui en a fait progressivement un concept plus clair (voir Frank Schuermans, « Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht : naar een embryo van bestuurlijke parketten » chez M. Santens, editor, « Gewapend bestuur », Tegenspraak cahier 24, Brugge, Die Keure, 2005, p. 21-66, en particulier les points 9 à 14). Toutefois, ceci n'empêche pas que le concept est toujours utilisé en dehors de ce contexte défini légalement. La Commission estime donc qu'il est utile d'indiquer si dans ce contexte, c'est le concept tel que repris dans la Loi communale qui est visé ou plutôt une portée plus générale.

18. L'article 2, 5° concerne des images qui sont "collectées, traitées ou sauvegardées". Ne suffit-il pas de dire "traitées" ? Le cas échéant, on peut établir le lien avec la définition de "traitement" telle que reprise à l'article 1, § 2 de la LVP.
19. Enfin, l'article 2, 5° stipule qu'un arrêté royal peut établir une liste limitative de systèmes auxquels la définition légale ne s'applique pas. Les Développements ne donnent pas davantage de précisions à cet égard. Ce que vise le législateur n'est toutefois pas clairement défini. L'objectif est-il de rédiger une définition générale et générique de systèmes qui ne seraient pas d'application ? S'il s'agit d'une exception, il est pour le moins¹² nécessaire de régler dans la loi, sur le fond, le principe de base de cette exception. Cette règle générale peut ensuite être davantage développée dans des arrêtés royaux, mais la base devrait être ancrée dans la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La Commission demande par ailleurs à être consultée pour avis au sujet d'un tel arrêté royal.

Article 3

20. L'article 3 régit le champ d'application et la relation avec les autres législations.

Il stipule tout d'abord que la loi est applicable à l'utilisation de caméras de surveillance en vue d'assurer la surveillance et le contrôle dans les espaces visés à l'article 2 de la loi. Du fait que les "caméras de surveillance" ont déjà été définies à l'article 2, on peut se demander quelle est la nécessité de la disposition précitée de l'article 3. La surveillance et le contrôle ont en effet déjà été repris dans la définition de l'article 2. Le "contrôle", en tant que concept, n'est-il pas un terme encore plus large que dans la définition de l'article 2, 5° ? N'est-il pas préférable d'intégrer ce terme dans la définition de l'article 2, 5° ?

21. En outre, l'article 3 prévoit un certain nombre d'exceptions. La loi ne s'applique pas à l'utilisation de caméras de surveillance :
- réglée par ou en vertu d'une législation particulière. Les Développements¹³ se réfèrent à cet égard à la réglementation générale, à savoir la LVP, et à la réglementation sectorielle, telle que la loi relative à la sécurité lors des matches de football, la loi organisant la profession de détective privé, ... La Commission ne formule pas de remarque à ce sujet.
 - sur le lieu de travail. Les Développements¹⁴ renvoient ici à la CCT n° 68 qui aurait réglé cette problématique de manière satisfaisante. La Commission observe ici qu'il n'est tout d'abord pas clair de savoir pourquoi cette disposition ne peut pas également être reprise au point précédent ("législation particulière"). Il se pose en outre la question du champ d'application de cette CCT : elle ne s'applique en effet pas à tous les travailleurs (uniquement dans le secteur privé et non dans le secteur public, par exemple). Cela ne pose-t-il pas de problème à l'égard de l'égalité des chances ? Cette exception peut par ailleurs poser des problèmes d'application dans la pratique : qu'en est-il par exemple d'un système de caméra de surveillance dans un supermarché ? Appliquera-t-on la loi ou la CCT n° 68 ? Il convient par conséquent de reconsidérer cette exception et, le cas échéant, de la supprimer.

¹² Voir à cet égard l'avis du Conseil d'Etat n° 40.649/2.

¹³ Pages 4 et 5.

¹⁴ Idem.

- dans les lieux désignés dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Les Développements ne donnent pas davantage d'explications à ce sujet. S'il s'agit d'une exception, il est pour le moins nécessaire de régler formellement dans la loi le principe de base de cette exception. Cette règle générale peut ensuite être davantage développée dans des arrêtés royaux, mais la base devrait être ancrée dans la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La Commission demande par ailleurs à être consultée pour avis au sujet d'un tel arrêté royal.

Article 4

22. Cet article régit la relation entre la loi et la LVP : la loi s'applique, *sans préjudice* des dispositions de la LVP. La Commission renvoie à ce sujet aux points 4 à 6 ci-dessus.

Article 5

23. Le chapitre III prévoit les conditions sous lesquelles l'utilisation de caméras est autorisée. L'article 5 règle l'utilisation de caméras de surveillance dans l'espace public communal.

Comme déjà précisé ci-dessus au point 11, la distinction entre l'espace public communal et non communal semble être artificielle et inacceptable dans la pratique. C'est la raison pour laquelle la notion d'« espace public » suffit. Les remarques formulées ci-dessous sont donc également valables aussi bien pour l'espace public communal que non communal.

24. La décision d'installer les caméras de surveillance est prise par le gestionnaire du lieu, après avoir reçu l'accord de l'organe compétent (c.-à-d. le conseil communal). Le conseil communal ne peut délibérer sur une proposition de mise en place d'une surveillance par caméras que sur la base d'un rapport motivé du chef de corps qui doit notamment attester que ladite proposition est conforme aux principes de la LVP.

L'avis motivé du chef de corps de la zone de police et le rapport de la délibération du conseil communal doivent ensuite être transmis à la Commission pour avis. A cet effet, la Commission disposerait d'un délai de 14 jours ouvrables. A défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé être favorable.

25. La Commission estime que l'aspect obligatoire de sa compétence d'avis semble être difficilement applicable en pratique étant donné la surcharge inévitable qu'elle entraînera, le bref délai pour émettre un avis, le fait que la conséquence du dépassement du délai entrave la mission ultérieure de contrôle de la Commission et enfin le fait qu'un éventuel avis positif préalable de la Commission concernant une future surveillance par caméras prévue, avis pour lequel il sera par conséquent très difficile d'estimer correctement l'exécution ultérieure effective dans la pratique, hypothèque gravement le contrôle a posteriori par la Commission. Tous ces éléments ont déjà été soulignés par le Conseil d'Etat dans son avis n° 40.649/2.

26. La Commission souhaite assurément remplir son rôle et sa tâche institutionnels en ce qui concerne la surveillance par caméras. Elle est d'avis que son intervention devrait se limiter à un contrôle du respect de l'article 11 de la proposition de loi (interdiction de filmer des données sensibles) (voir le point 66 ci-après).. Ceci en plus de ses missions déjà existantes découlant de la LVP (avis, recommandations, communication d'informations, traitement de plaintes, ...).

De la Commission, on peut seulement attendre – et elle veut tout à fait souscrire à une telle méthode d'approche - qu'elle émette un avis sur les principes généraux qui doivent être respectés lors de l'installation de caméras de surveillance, et il lui appartiendra de définir, dans ce cadre, des critères spécifiques pour les différentes situations qui peuvent survenir.

Emettre un avis individuel pour chaque installation serait d'ailleurs peu utile et reviendrait à déplacer les responsabilités. La Commission devient alors un élément opérationnel de la procédure.

Tout d'abord, l'avis de la Commission concernerait un moment arbitraire, ce qui ne peut constituer aucune garantie pour le futur. Quel avantage présente un tel avis ? La situation peut avoir radicalement changé au moment de l'installation effective. Quelles garanties y a-t-il au niveau de l'exécution ? Il est également possible que rapidement après l'installation (que ce soit ou non en respectant un tel avis), la situation sur place change, l'orientation des caméras soit modifiée, etc. Quelles responsabilités joueront alors ? Quelle sera la position juridique de la Commission si par la suite, une plainte était quand même introduite et la Commission priée de l'examiner et de procéder à un contrôle ? En imposant une procédure d'avis, on risque de créer une situation qui constituera une source de contestations.

Sur ce plan, la présente proposition semble en effet également saper la subdivision des responsabilités – telle qu'imposée dans la législation de base, la Directive 95/46/CE et la LVP. Cette réglementation organique ne se base pas sur une autorisation ou une approbation préalable de l'autorité ou de l'instance responsable de la protection de la vie privée, ni sur une approbation a posteriori. En prévoyant une procédure d'avis préalable, on donne l'impression que la responsabilité du responsable du traitement peut être partagée avec la Commission, dont la tâche, dans ce cadre, est d'exercer le contrôle et la surveillance. En 1992, le législateur a en effet défini les missions de la Commission comme suit : rendre un avis aux différentes autorités sur les principes généraux et exercer une surveillance et un contrôle des applications individuelles, dans ce cas les traitements concrets de données à caractère personnel. La présente proposition semble justement mélanger tous ces rôles.

27. En ordre subsidiaire, si le législateur juge que l'avis préalable de la Commission doit être maintenu, quod non, la Commission formule des remarques en ce qui concerne le délai de 14 jours ouvrables au cours duquel elle doit rendre son avis. L'article 29, § 2, deuxième alinéa de la LVP prévoit un délai de *60 jours* pour émettre un avis. Si nécessaire, ce délai peut être réduit à quinze jours au minimum, en vertu de l'article 29, § 3, deuxième alinéa de la LVP. La Commission ne voit pas, dans ce cas, pour quelle raison cette réglementation sur le délai ne peut pas être reprise. En outre, elle constate qu'à l'article 6 de la proposition de loi, le conseil communal dispose d'un délai de *30 jours* pour rendre un avis. Enfin, le délai de 14 jours n'est pas réalisable¹⁵ pour la Commission dans la pratique, compte tenu de l'actuelle charge de travail et des demandes massives d'avis à prévoir émanant d'administrations communales. Quoi qu'il en soit, cette mesure aura un grand impact sur la charge de travail de la Commission¹⁶.
28. Le système selon lequel un avis est "*supposé*" favorable, à défaut d'avis rendu dans le délai prévu légalement, est inacceptable. Il est compréhensible que le législateur prévoie que l'absence d'un avis nécessaire n'entraîne pas un blocage de la décision. Toutefois, l'avis favorable automatique semble être disproportionné ou non nécessaire, certainement lorsque le présent délai de 14 jours à respecter est maintenu. Ici aussi, il est préférable de se référer à la réglementation prévue à l'article 29, § 3, premier alinéa de la LVP, qui permet à l'instance qui demande l'avis de quand même décider sans cet avis s'il n'a pas (encore) été rendu dans le délai.

¹⁵ La Commission de la protection de la vie privée siège normalement toutes les trois semaines. Il ne faut toutefois pas non plus perdre de vue que les commissaires, à l'exception du président et du vice-président, remplissent cette fonction en plus de leurs missions et tâches régulières. Contrairement à des organes consultatifs qui peuvent siéger de manière permanente parce que leurs membres sont à disposition de l'institution sur une base permanente (comme la section 'législation' du Conseil d'Etat).

¹⁶ Une première estimation révèle que, si la Commission devait mettre en œuvre les dispositions de la proposition dans sa forme actuelle, cela impliquerait un coût temporaire d'environ 1.300.000 € par an au cours des trois premières années et un coût permanent de 680.000 € par an.

29. L'article 5 de la proposition de loi prévoit en outre que la décision de procéder à l'exploitation de caméras de surveillance par le conseil communal est valable pour une durée maximum de 5 ans. Cette période peut être prolongée de la même durée, à condition que l'exploitation fasse l'objet d'une évaluation.

Il serait conseillé de préciser davantage la procédure d'évaluation. Dans les Développements¹⁷, on parle d'*une évaluation de l'efficacité et des effets de la surveillance par caméras dans le passé*. Cette exigence doit être reprise dans la proposition de loi. On peut éventuellement penser ici à une consultation facultative de la Commission.

30. Le § 2 de l'article 5 prévoit également que la surveillance par caméras doit être effectuée de manière à ne pas montrer d'images d'espaces privés ou d'espaces accessibles au public ni, spécifiquement, des entrées des lieux en question. A vrai dire, ce devoir de réserve a déjà été repris implicitement au § 1, quatrième alinéa de l'article 5 qui prescrit que la vidéosurveillance doit satisfaire aux principes de la LVP. Selon les Développements¹⁸, "*Il doit également ressortir de l'étude que la surveillance par caméras proposée est suffisante, pertinente et non excessive par rapport aux objectifs précités. Cette exigence a des conséquences pour ce qui est du placement et de la portée des caméras. La surveillance doit être organisée de telle manière que les caméras ne filment pas plus d'endroits et de personnes que nécessaire à l'objectif poursuivi. Les caméras ne peuvent ainsi couvrir plus d'espace public qu'il n'est strictement nécessaire.*" Une vidéosurveillance dans l'espace public ne peut dès lors avoir pour objet que l'espace public et pas l'espace accessible au public ou l'espace privé.

31. De plus, le § 2 stipule que la surveillance par caméras ne peut pas montrer d'images d'espaces privés ou d'espaces accessibles au public ni, spécifiquement, des entrées des lieux en question, *sauf* autorisation expresse des gestionnaires des lieux en question. Cette règle d'exception ne peut pas être acceptée, vu la remarque susmentionnée et le principe de proportionnalité de la LVP. Filmer l'espace public ne peut pas justifier que des espaces accessibles au public ou privés soient filmés. On peut d'ailleurs se demander ce qu'il advient si un gestionnaire d'un lieu retire a posteriori son autorisation, ou par exemple si un autre gestionnaire obtient un lieu défini. Enfin, une atteinte à la vie privée ne peut pas être justifiée par le consentement d'une tierce personne, en l'occurrence le gestionnaire, autre que les personnes concernées. Lorsque l'on décide de procéder à une vidéosurveillance, ceci doit se faire sur la base des articles 5 e) ou 5 f) de la LVP et la mise en œuvre de la vidéosurveillance doit alors être confrontée aux fondements du traitement.

32. Le § 3 de l'article 5 régit les informations en matière de surveillance par caméras. A cet effet, un pictogramme qui signale l'existence d'une surveillance par caméras est prévu. Celui-ci doit encore être fixé par le Roi.

La Commission souhaite assurément être consultée pour avis concernant un tel arrêté royal. Un tel pictogramme devrait en tout cas contenir les informations prévues à l'article 9 de la LVP, dont le nom et l'adresse du responsable du traitement¹⁹.

33. Le § 4 précise que le visionnage d'images en temps réel n'est autorisé, sous le contrôle de la police, que dans le but de permettre à celle-ci d'intervenir immédiatement en cas d'incidents, d'infractions, de nuisances ou d'atteintes à l'ordre public et de la guider au mieux dans son intervention. Un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres désigne les autres personnes susceptibles d'être habilitées à cette fin et fixe les conditions auxquelles elles doivent satisfaire.

¹⁷ Page 6.

¹⁸ Page 5.

¹⁹ Sur la base de ces informations, le citoyen pourra facilement consulter les informations telles que requises par l'article 17, § 3 de la LVP (prochainement via Internet, sur le site de la Commission de la protection de la vie privée (voir article 63 de l'A.R. du 13 février 2001 portant exécution de la LVP).

La Commission souhaite également être consultée sur cet arrêté royal. Normalement, la surveillance sur la voie publique, qui implique une forme extrême de surveillance, est réservée aux services de police. Il faut par conséquent veiller à ce qu'une telle surveillance ne puisse pas être exercée par tout le monde.

34. Le § 5 stipule enfin que le visionnage des images enregistrées n'est autorisé que dans le but de réunir des preuves de faits constitutifs d'infraction ou causant des nuisances, et de rechercher et d'identifier des auteurs ou des perturbateurs. Si les images ne peuvent servir à cela, elles ne peuvent être conservées plus d'un mois.

On peut d'abord se demander pour quelle raison la finalité du visionnage des images enregistrées fait mention de "*et de rechercher et d'identifier des auteurs ou des perturbateurs*". Ceci est implicitement inclus dans la finalité formulée plus haut à l'article 2, 5° : "*le visionnage d'images enregistrées n'est autorisé que dans le but de réunir des preuves de faits constitutifs d'infraction ou causant des nuisances ...*". Le cas échéant, on peut considérer ceci comme une explication mais la question se pose alors de savoir s'il ne faut pas aussi éventuellement ajouter les termes "témoins, victimes".

35. La Commission fait enfin remarquer qu'en ce qui concerne l'espace public communal, la proposition de loi *ne* prévoit *pas* de devoir de déclaration auprès de la Commission, ce qui est par contre le cas pour l'espace public non communal. La raison de cette absence de déclaration n'est pas mentionnée. Une déclaration est pourtant obligatoire en vertu de l'article 17 de la LVP et de la Directive 95/46/CE.

Par conséquent, pour autant que le législateur ne souhaite pas accéder à sa proposition (voir le point 13 susmentionné) de fusionner l'espace public communal avec l'espace public non communal, la Commission propose de prévoir également pour l'espace public communal un devoir de déclaration, tel que régi par le point 1° de l'article 6 (voir ci-après la discussion de l'article 6 au point 38 et suivants).

Article 6

36. Cet article règle l'installation de caméras de surveillance dans des espaces publics non communaux. Comme stipulé ci-dessus, la Commission estime que pour des raisons de sécurité juridique, il est préférable d'abandonner la distinction espace public communal / non-communal et de ne parler que d'espace public'. Par conséquent, les remarques formulées supra concernant l'article 5 s'appliquent également au présent article. La Commission ne traitera plus en détail les dispositions spécifiques de l'article 6 pour les espaces publics non-communaux que si et seulement si le législateur estime devoir maintenir ladite distinction.
37. Tout d'abord, une remarque technique : la subdivision de l'article 6 (point 1° à 8°) n'est pas cohérente avec la subdivision des articles précédents (§ 1, § 2, etc.). Pour des raisons de lisibilité, il y a donc lieu de recommander d'harmoniser cet article avec les articles précédents.
38. Le point 1° stipule que la décision d'installer des caméras de surveillance est prise par l'autorité non communale qui assure la gestion du lieu, après avoir reçu l'accord de l'organe compétent.

Dans ce cas aussi, on pourrait travailler avec un avis motivé du chef de corps.

De plus, le point 1° précise que la décision doit être notifiée à la Commission au plus tard la veille de la mise en service des caméras de surveillance, au moyen d'un formulaire standard dont les modalités doivent être définies par arrêté royal. La décision doit également être communiquée au chef de corps.

La Commission formule les remarques suivantes à cet égard :

39. La proposition de loi utilise le terme 'notification', alors que l'article 17 de la LVP parle de 'déclaration préalable'. La Commission propose donc d'utiliser ce terme.
40. La proposition de loi précise que la déclaration doit se faire au moyen d'un formulaire standard dont la forme et le contenu ainsi que les modalités de transmission à la Commission seront définis par un arrêté royal. Les Développements²⁰ stipulent à cet égard : "*Les deux déclarations en question doivent être faites au moyen d'un simple formulaire unique, qui pourra être électronique et téléchargé sur un site Internet en vue d'être complété. Il est alors transmis automatiquement au chef de corps compétent et à la Commission de la protection de la vie privée. L'installation et la gestion de ce système relèvent de la responsabilité du Ministre de l'Intérieur.*" La Commission fait remarquer que le contenu d'une déclaration auprès de la Commission est fixé par la Directive 95/46 et l'article 17 de la LVP qui exécute cette directive. Par conséquent, le futur formulaire standard susmentionné doit au moins contenir les points prévus par l'article 19 de la Directive ou les points prévus à l'article 17 de la LVP. Idéalement, le formulaire standard devrait contenir les données de l'actuel formulaire de déclaration auprès de la Commission, en l'appliquant spécifiquement à la vidéosurveillance. La Commission souhaite en tout cas donner un avis concernant un tel arrêté royal.
41. De plus, elle observe que, selon les Développements, le Ministre de l'Intérieur est responsable de l'instauration et de la gestion d'un tel système de déclaration électronique. Tout d'abord, on peut se référer à la Directive 95/46 qui stipule que les déclarations doivent être traitées par une institution indépendante. En outre, la Commission signale qu'elle disposera prochainement d'une application online, à savoir ledit guichet électronique. Pour les raisons susmentionnées, elle estime donc que les déclarations du système de vidéosurveillance telles que prévues dans la proposition de loi devraient s'effectuer via ce système auprès de la Commission et sous la responsabilité de la Commission.
42. Il y a également la question du 'responsable du traitement', tel que défini à l'article 1, § 4 de la LVP : celui qui détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. Dans la pratique, le responsable du traitement n'équivaudra pas toujours au gestionnaire du lieu, tel que défini par la proposition de loi. Conformément à la LVP, le responsable du traitement est celui qui est tenu de faire une déclaration auprès de la Commission. Par conséquent, il convient de reprendre ceci explicitement dans la proposition de loi et au moins de préciser le responsable en ce qui concerne l'espace public : par exemple le conseil communal, le conseil provincial, ...
43. En outre, il y a lieu de remarquer que seule une déclaration automatique via Internet peut poser des problèmes en matière de liberté d'accès, si une déclaration écrite n'est pas faite en même temps, comme c'est actuellement possible auprès de la Commission. On se rappelle à cet égard le jugement n° 106/2004 de la Cour d'arbitrage qui stipulait que la mise à disposition du Moniteur belge en version électronique uniquement constituait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.
44. Enfin, on peut affirmer que la mention explicite de l'obligation de déclaration dans la proposition de loi aura un impact sur la charge de travail de la Commission. D'abord, il en résultera une augmentation du nombre de déclarations. La proposition exige aussi que la déclaration atteste que "*l'utilisation de caméras de surveillance est conforme aux principes définis dans la loi du 8 décembre 1992 ...*" (voir article 6, 1°, deuxième alinéa et article 7, § 1, troisième alinéa). Ceci requiert donc un contrôle intensif par la Commission au niveau du contenu et de la forme. C'est certainement le cas pour les données plus sensibles (voir ci-après au point 66).

²⁰ Page 7.

45. Au point 2°, il est stipulé que le conseil communal est invité à rendre un avis. Cet avis doit être rendu dans le mois. A défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé favorable. La Commission renvoie à cet égard à sa proposition de prévoir une seule et même procédure pour l'espace public dans son ensemble, sans la distinction communal ou non communal. Dans cette optique, l'avis du conseil communal n'a pas de raison d'être²¹. Il faudrait certes prévoir un avis du chef de corps.
46. La présence de caméras de surveillance dans l'espace public non communal doit être communiquée au chef de corps de la zone de police dans laquelle est situé cet espace. (Voir le point 35). La forme et le contenu de la communication sont définis par le Roi. A cet égard, la Commission renvoie à sa remarque au point 40 concernant le formulaire de déclaration.
47. Quant aux points 4° à 6°, la Commission renvoie à ses remarques telles que mentionnées à la discussion de l'article 5, points 29 à 32.
48. Le point 7° précise que le visionnage des images en temps réel n'est autorisé que dans le but de prévenir, de détecter ou de constater des atteintes aux personnes ou aux biens, des nuisances ou des atteintes à l'ordre public. Cette disposition diffère largement de celle qui s'applique à l'espace public communal, qui stipule que "*Le visionnage d'images en temps réel n'est autorisé, sous le contrôle de la police, que dans le but de permettre à celle-ci d'intervenir immédiatement en cas d'incidents, d'infractions, de nuisances ou d'atteintes à l'ordre public et de la guider au mieux dans son intervention. Un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres désigne les autres personnes susceptibles d'être habilitées à cette fin et fixe les conditions auxquelles elles doivent satisfaire*".

Le visionnage en temps réel n'est donc soumis à un contrôle de la police que dans le cas d'un espace public communal et un AR est prévu pour déterminer qui est précisément habilité à effectuer ce contrôle. Aucune raison n'est donnée pour justifier cette distinction pourtant importante. Comme déjà précisé dans la discussion de l'article 5, au point 33, la surveillance sur la voie publique est au fond une tâche policière. Par conséquent, il faut en tout cas prévoir une même disposition que pour l'espace public communal.

Apparemment, également dans le cas d'un espace public communal uniquement, une condition est posée : le visionnage en temps réel doit avoir lieu pour "*permettre à la police d'intervenir immédiatement ... et de la guider au mieux dans son intervention*". Pour cette distinction, aucune raison pertinente n'est fournie par la proposition de loi, ni par les Développements. La Commission pense que cette disposition doit également être appliquée ici en ce qui concerne l'espace public non communal.

49. Concernant le point 8°, la Commission fait référence à ce qui a été dit précédemment, à la discussion de l'article 5, point 34.

Article 7

50. L'article 7 traite de la vidéosurveillance dans des espaces accessibles au public. On peut se référer ici au point 12, relatif aux problèmes d'interprétation de la définition d'espaces accessibles au public'.

²¹ En supposant que pour l'espace public non communal, ce soit le conseil communal qui décide. Dans cette hypothèse, l'initiative émanera en effet de l'administration concernée.

51. Le § 1 stipule que la décision d'installer des caméras de surveillance est prise par le gestionnaire du lieu. Ici aussi (voir point 42 concernant le responsable du traitement au sens de l'article 1, § 4 de la LVP), se pose le problème de l'identité du gestionnaire du lieu. On pense par exemple à une piscine communale : qui interviendra dans ce cas en tant que gestionnaire du lieu ? S'agit-il de l'administration concernée, des échevins compétents, du conseil communal, ... ? Il est dès lors recommandé de définir plus précisément cette notion dans la proposition de loi.

Ici aussi, une déclaration doit être effectuée auprès de la Commission. A cet égard, la Commission renvoie à ses remarques formulées au point 35.

52. Le § 2 prévoit que la présence de caméras de surveillance dans l'espace accessible au public doit être communiquée au chef de corps de la zone de police dans laquelle est situé cet espace. La forme et le contenu de la communication sont déterminés par le Roi. La Commission renvoie à sa remarque exposée au point 40 concernant le formulaire de déclaration.
53. En ce qui concerne les paragraphes 3 à 6 de la proposition de loi, la Commission renvoie à ses remarques²², telles que mentionnées à la discussion de l'article 5, à savoir aux points 32 à 34.

Article 8

54. L'article 8 traite de la vidéosurveillance dans des espaces privés. On peut se référer ici au point 12, relatif aux problèmes d'interprétation de la définition d'"espaces privés".
55. Cet article précise d'abord qu'il doit y avoir un pictogramme signalant l'existence d'une surveillance par caméras. A cet égard, on peut se référer aux remarques formulées au point 32.
56. Dans ce cas aussi (voir notamment le point 42), la signification de 'gestionnaire d'un espace privé' manque de clarté : par exemple, le propriétaire d'un immeuble de rapport est-il le gestionnaire de l'espace privé ou s'agit-il du locataire ? Il s'agit d'une question fondamentale qui est très importante pour la sécurité juridique et d'un point de vue de la vie privée.
57. De plus, l'article 8 prévoit une exception pour les caméras dont sont équipés les webcams, les appareils de téléphonie mobile ou les vidéoparlophones. A cet égard, on peut se référer à l'avis du Conseil d'Etat n° 40.649/2.
58. Les caméras de surveillance ne peuvent pas être dirigées vers des espaces dont on n'est pas soi-même le gestionnaire. A nouveau, la question suivante se pose : quand est-on considéré comme 'gestionnaire d'un espace privé' ?
59. Enfin, l'article 8 prévoit qu'en cas de surveillance d'une entrée privée située à front d'un lieu public, la caméra de surveillance est orientée de manière à limiter la prise d'images des lieux publics ou accessibles au public.

Ce paragraphe doit être lu avec ce qui précède dans la proposition - quand il est affirmé que le gestionnaire ne peut filmer que l'espace dont il est lui-même le gestionnaire. L'intention, légitime, est sans doute d'interdire à un gestionnaire qui filmerait de façon légitime une entrée (ou un espace) privé de filmer d'autres espaces (privés, publics ou accessibles au public) au-delà de ce qui est incontournable, de ce qui est indispensable à la vidéosurveillance légitime dans son chef. Dans cette optique, il pourrait être ajouté, après le verbe filmer, les termes « au strict indispensable ».

²² Mutatis mutandis : à l'exception des remarques concernant la police et l'espace public.

Au-delà de cette vidéosurveillance « accessoire », la Commission estime en effet qu'il n'appartient pas à une personne privée de filmer la voie publique ou un espace public. Il s'agit d'abord d'une mission policière qui ne répond en aucune façon à l'objectif de la vidéosurveillance : une telle vidéosurveillance serait excessive et disproportionnée.

60. La Commission remarque enfin qu'en ce qui concerne l'espace privé, 2 points essentiels font défaut :
- Tout d'abord, la proposition ne prévoit *pas* d'obligation de déclaration auprès de la Commission. La raison de cette absence de déclaration n'est pas mentionnée. Une déclaration est pourtant rendue obligatoire par l'article 17 de la LVP et la Directive 95/46. La Commission propose donc de prévoir aussi une obligation de déclaration en ce qui concerne l'espace privé.
 - De plus, aucune durée de conservation des images vidéo n'est prévue, ce qui est également contraire à la Directive 95/46 et à l'article 4 de la LVP.

Article 9

61. L'article 9 interdit toute utilisation cachée de caméras de surveillance. On entend par utilisation cachée "*toute utilisation de caméras de surveillance qui n'a pas été autorisée au préalable par la personne filmée*". Si l'on pénètre dans un espace où un pictogramme signale l'existence d'une surveillance par caméras, ceci est considéré comme un consentement préalable. La Commission estime que la thèse du "consentement préalable" ne peut être retenue. Un tel consentement ne peut pas être considéré comme satisfaisant à l'exigence de l'article 5, a) de la LVP, qui dispose que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées que *lorsque la personne concernée a indubitablement donné son consentement*. Conformément à l'article 1, § 8 de la LVP, on entend par consentement *toute manifestation de volonté, libre, spécifique et informée (...)*. Dans ce cas, il est plutôt indiqué de ne pas se baser sur le consentement des personnes filmées, conformément à l'article 5, a) de la LVP, mais bien de se baser sur l'article 5, e) et le cas échéant f) de la LVP.

La Commission propose dès lors de supprimer la référence au consentement préalable et au deuxième alinéa de l'article 9.

Article 10

62. Cet article détermine quelles personnes ont accès aux images. Seuls le gestionnaire de l'espace accessible au public ou de l'espace privé ou la personne agissant sous son autorité ont accès aux images. Elles doivent prendre toutes les mesures de précaution nécessaires pour éviter que des personnes non autorisées n'aient accès aux images.

La Commission rappelle à cet égard son avis n° 34/99²³ : *"Le développement actuel des modes d'enregistrement numériques permet une manipulation des images difficilement envisageable dans le cadre d'un traitement analogique des données. Par des traitements consécutifs de l'enregistrement, il devient ici aisé de constituer non seulement des fichiers d'images, mais également des fichiers d'informations dérivées, permettant des analyses, des recoupements a posteriori, ainsi qu'une analyse de séquence d'images, appartenant à la même prise de vue ou à des prises de vues distinctes. De telles possibilités de manipulation des images engendrent des risques de falsification des informations, auxquels tout responsable de traitement est tenu de faire face en vérifiant l'exactitude des données traitées et en prenant toutes les mesures de sécurité adéquates (15) (article 16). Ces mesures de sécurité doivent également viser à prévenir tout autre risque d'atteinte aux données tel que leur vol, leur effacement, etc., ainsi que tout risque d'utilisation pour d'autres finalités. La Commission estime en outre qu'il est indispensable que le mode d'enregistrement et de conservation soit explicitement précisé, soit dans les déclarations de traitement relatif aux images, soit dans les textes législatifs instituant de tels traitements, pour que la Commission dispose de tous les éléments utiles à son appréciation du traitement."*

Concernant les mesures de sécurité, la Commission renvoie dès lors aux dispositions de l'article 16 de la LVP et plus précisément aux normes de sécurité qu'elle a établies et qui, selon elle, doivent être applicables, au cas par cas, à un traitement de données à caractère personnel²⁴. Il y a donc lieu de recommander que l'article 10 de la proposition de loi fasse référence à l'article 16 de la LVP. Le futur A.R. relatif à la déclaration standard de vidéosurveillance devra également tenir compte des mesures de sécurité telles que précisées à l'article 16 de la LVP.

63. En outre, l'article 10 stipule que les personnes qui ont accès aux images sont soumises au devoir de discrétion mais qu'elles peuvent transmettre les images aux services de police ou aux autorités judiciaires si l'on constate des faits pouvant être constitutifs d'infraction et que les images peuvent contribuer à faire la preuve de ces faits ou à en identifier les auteurs.

De plus, il faut transmettre les images aux services de police si ceux-ci les réclament dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire. S'il s'agit d'un espace privé, le gestionnaire peut exiger la production d'un mandat judiciaire.

La notion de '*mandat judiciaire*' risque de semer confusion et insécurité juridique. Dans sa signification classique, le terme '*judiciaire*' indique l'intervention d'un magistrat ~~du siège~~, en l'occurrence le juge d'instruction. Cela signifie concrètement que les images ne pourraient être réclamées que dans le cadre d'une instruction telle que prévue à l'article 55 et suivants du Code d'instruction criminelle et pas dans le cadre d'une information régie à l'article 28 dudit code. Dans sa signification générale, le terme se réfère à l'intervention dans le cadre de la police judiciaire. Aucun des deux cas ne sont cependant définis par une loi ou par un règlement. Ce point doit par conséquent être éclairci par le législateur.

Article 11

64. L'article 11 stipule que les caméras de surveillance ne peuvent ni fournir des images qui portent atteinte à l'intimité d'une personne, ni viser à recueillir des informations relatives à des données à caractère personnel sensibles, telles que la conviction religieuse ou politique, l'état de santé, etc.

Dans les Développements, il est fait référence, pour cet article, à la LVP dont les articles 6 à 7 interdisent le traitement de ces données à caractère personnel sensibles.

²³ Voir la page 9 de l'avis.

²⁴ Voir à cet égard le document 'Mesures de référence en matière de sécurité, applicables à tout traitement de données à caractère personnel' de la Commission de la protection de la vie privée.

Il faut être conscient que cette règle impose de grandes exigences au responsable du traitement en ce qui concerne la première obligation : ceci exige en effet que la caméra de surveillance ne puisse fournir aucune image qui porte atteinte à l'intimité d'une personne. Contrairement aux autres données sensibles, ce n'est pas le but qui est imposé ici (« *viser à recueillir des informations relativement ...* ») mais seulement le résultat. Il ne faut pas perdre de vue qu'une violation de cette règle est punissable, en vertu de l'article 14, deuxième alinéa. La question peut se poser de savoir ce qu'on attend du responsable du traitement dans le cas concret. La Commission est consciente de cette difficulté particulière et veut, dans la mesure de ses possibilités, essayer d'assister le demandeur dans la pratique (voir la proposition au point 66).

65. En outre, assez étrangement (vu que la proposition de loi ne dit rien à ce sujet), les Développements précisent que le consentement du gestionnaire est requis et qu'on peut citer comme exemple le porche d'une église, l'entrée d'un local syndical, etc. Cette position ne peut être suivie : filmer des données sensibles doit toujours être interdit, même si l'on dispose du consentement du gestionnaire du lieu. Le gestionnaire ne peut d'ailleurs pas donner un consentement pour les personnes concernées qui visiteraient le lieu en question.
66. La Commission estime enfin que, en ce qui concerne les données sensibles précitées, il est à présent recommandé de prévoir un contrôle spécifique. La proposition de loi part notamment du principe que l'interprétation du caractère sensible ou non des images filmées doit être faite par le responsable du traitement. Bien entendu, ce dernier est le mieux placé pour faire une première interprétation, mais il est recommandé de prévoir ici une possibilité de contrôle particulière pour la Commission.

En pratique, on peut penser à une déclaration détaillée par le responsable du traitement, précisant quelles images sont filmées et si celles-ci peuvent par exemple être cataloguées de "données sensibles". Une fois la déclaration introduite, la Commission dispose ensuite d'une compétence de contrôle afin d'analyser le caractère licite ou non – et plus précisément le respect de l'article 11 de la proposition de loi – d'une surveillance par caméras déterminée, et le cas échéant d'interdire la surveillance par caméras en raison de la violation de l'article 11, et de supprimer la déclaration du registre public.

La proposition de loi pourrait prévoir cette possibilité de manière générale, après quoi les modalités ultérieures pourraient être fixées par le Roi, après avis de la Commission.

Article 12

67. Cet article offre la possibilité de prendre les dispositions réglementaires adéquates au moyen d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres pour interdire l'utilisation de certaines applications de vidéosurveillance ou la soumettre à des conditions complémentaires. La Commission souhaite être consultée pour avis concernant un tel A.R.

Article 13

68. En vertu de cet article, les personnes filmées ont un droit d'accès aux images à condition de pouvoir témoigner d'un intérêt manifeste. A cet effet, elles adressent une demande à la Commission de la protection de la vie privée qui, sur la base de cette demande, peut réclamer les images au gestionnaire.

A cet égard, la Commission formule les remarques suivantes :

69. Tout d'abord, en ce qui concerne l'exigence d'*'un intérêt manifeste'* : il n'apparaît pas clairement pour quelle raison une personne concernée devrait témoigner 'd'un intérêt manifeste'. Cette disposition peut également engendrer une très grande insécurité juridique : que veut dire disposer d'un intérêt manifeste ? Les Développements ne fournissent pas de réponse à ce sujet. Enfin, l'article 10 de la LVP, article sur lequel s'est basé l'article 13 de la proposition de loi, n'exige pas un tel intérêt et celui-ci n'est pas non plus requis par la Directive 95/46/CE. Cette exigence doit dès lors être supprimée.
70. En outre, l'exercice du droit d'accès via la Commission n'est pas non plus conforme aux dispositions de l'article 10 de la LVP et à la Directive 95/46/CE. Cette disposition ne peut par conséquent pas être acceptée. Le droit d'accès doit en effet en premier lieu être exercé via le responsable du traitement.
71. Si celui-ci ne réagit pas dans un certain délai (l'article 10 de la LVP parle de 45 jours), on peut faire appel à la Commission pour qu'elle intervienne. Dans ce cas, vu le délai de conservation limité (30 jours dans la proposition de loi), le délai de 45 jours ne peut pas être appliqué et il faut prévoir un autre délai adapté, délai après lequel, le cas échéant, la Commission peut être contactée.
72. En tout cas, il faut prévoir dans la proposition de loi, et pas seulement dans les Développements, que le demandeur étoffe sa demande d'indications suffisamment détaillées pour permettre la localisation exacte de ses données sur l'enregistrement (date, heure et lieu).
73. Enfin, cette mesure aura également un grand impact sur la charge de travail de la Commission.

Article 14

74. L'article 14 prévoit un certain nombre de dispositions pénales. La Commission exprime les remarques suivantes à ce sujet :
 - Tout d'abord, il y a une distinction notable dans les sanctions : l'article 14, premier alinéa, prévoit une amende de 250 à 1000 euros et le deuxième alinéa prévoit une amende de 25 à 100 euros. La raison de cette distinction n'est pas tout à fait claire, d'autant plus que les dispositions pénales ne concordent pas avec celles prévues à l'article 39 de la LVP.
 - De plus, la question se pose de savoir pour quelle raison une infraction à l'article 2 (pour rappel : cet article concerne les définitions) doit être sanctionnée.
 - Qu'en est-il de l'obtention de preuves au moyen de l'utilisation de caméras, contraire aux dispositions de cette loi, par exemple via une vidéosurveillance cachée ? Si on souhaite exclure un tel moyen de preuve, il est recommandé de le prévoir explicitement dans la proposition de loi. La théorie d'Antigone²⁵ de la Cour de cassation n'exclut pas, ipso facto, l'obtention illégitime de preuve.
 - Enfin, il semble préférable à la Commission de prévoir également une forme alternative de sanction. Il ressort en effet de la pratique que les dispositions pénales de la LVP, sur lesquelles s'est basé cet article, sont rarement appliquées, vu la procédure judiciaire relativement lourde et longue. Il serait dès lors recommandé de prévoir ici la possibilité de sanctions administratives qui pourraient être imposées par un service public désigné à cet effet ou via les communes.

²⁵ Voir à cet égard notamment l'arrêt Cass. 14 octobre 2003, T. Droit pénal 2004, 129 avec note de Ph. TRAEST.

Article 15

75. Cet article prévoit enfin une disposition transitoire qui stipule que les caméras de surveillance installées avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi devront satisfaire aux dispositions de la présente loi au plus tard dans les trois ans.

Cette disposition aura aussi une grande influence sur la charge de travail de la Commission, vu que tous les responsables du traitement, dont plusieurs communes, doivent de nouveau faire une déclaration dans les trois ans et, le cas échéant, une demande d'avis.

PAR CES MOTIFS,

la Commission estime que :

- il faut recommander de légiférer de manière claire et compréhensible le traitement de données à caractère personnel par des caméras de surveillance ;
- vu le principe de légalité, les éléments essentiels de la vidéosurveillance doivent être définis plus précisément dans la proposition de loi. A cet égard, la proposition de loi offre une sécurité juridique insuffisante concernant les espaces (espace public communal et non communal, espace accessible au public et espace privé) où une surveillance par caméras peut être installée et sous quelles conditions, et la notion de 'nuisance' doit être éclaircie. L'exception prévue pour le lieu de travail engendrera, dans la pratique, une insécurité juridique et doit être réexaminée.
- des exceptions ne peuvent pas être réglées par un arrêté royal vu qu'au moins le principe de base de l'exception doit être réglé dans la loi.
- l'attribution des responsabilités n'est pas suffisamment claire en raison d'un manque de précision des destinataires de la norme, définis comme le "gestionnaire du lieu". Il faut préciser cette notion et, le cas échéant, faire appel à la notion de 'responsable du traitement', telle que définie à l'article 1 de la LVP.
- il convient de prévoir une forme alternative de sanction au moyen de sanctions administratives.
- un contrôle particulier, via la Commission, du respect de l'interdiction d'enregistrer des données sensibles doit être créé.
- elle doit en tout cas être consultée pour avis en matière d'arrêtés royaux qui seraient prévus par la proposition de loi.
- malgré sa confirmation formelle de l'applicabilité de la LVP, la proposition de loi comporte quand même un certain nombre de divergences graves à l'égard de la LVP ou n'aborde pas des éléments essentiels qui, vu la Directive 95/46/CE, l'article 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution, rendent nécessaire une révision de la proposition de loi. A ce sujet, on peut faire référence à l'avis obligatoire de la Commission dans les 14 jours, à la durée de conservation d'un mois ou au manque de délai de conservation pour l'espace privé, à l'absence d'une obligation de déclaration pour l'espace public communal et l'espace privé, au fait que l'on ne puisse pas exercer son droit d'accès auprès du gestionnaire du lieu, à la déclaration via le Ministère de l'Intérieur (création d'un site web-déclaration par et sous les auspices du Ministère de l'Intérieur), au droit d'accès (exigence d'un intérêt manifeste) et aux obligations de sécurité du responsable.

Vu les remarques formulées dans l'avis, la Commission de la protection de la vie privée émet un avis négatif concernant le contenu actuel de la proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

L'administrateur,

Le président,

Jo BARET

Michel PARISSE