



Avis n° 93/2018 du 26 septembre 2018

Objet : projet d'arrêté royal déterminant les lieux où le responsable du traitement peut diriger ses caméras de surveillance vers le périmètre entourant directement le lieu, conserver les images des caméras de surveillance pendant trois mois et donner accès en temps réel aux images aux services de police (CO-A-2018-071)

L'Autorité de protection des données (ci-après l'« Autorité ») ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 ;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur reçue le 23 juillet 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Stefan Verschuere ;

Émet, le 26 septembre 2018, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DU PROJET D'ARRETE ROYAL

1. Le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur (ci-après le « demandeur ») sollicite l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté royal déterminant les lieux où le responsable du traitement peut diriger ses caméras de surveillance vers le périmètre entourant directement le lieu, conserver les images des caméras de surveillance pendant trois mois et donner accès en temps réel aux images aux services de police (ci-après le « projet d'arrêté royal »).
2. La Commission de la protection de la vie privée s'était prononcée sur une version précédente du projet d'arrêté royal dans son avis n° 27/2018 du 21 mars 2018¹ (ci-après l'« avis 27/2018 »). Comme l'explique le demandeur dans son courrier de demande, le projet d'arrêté royal a été revu et est à présent accompagné d'un rapport au Roi.
3. Le projet d'arrêté royal porte exécution de certaines dispositions de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance² (ci-après la « loi caméras »), telle que modifiée par la loi du 21 mars 2018.
4. En l'espèce, il désigne les lieux pour lesquels :
 - les caméras de surveillance peuvent être dirigées vers le périmètre entourant directement le lieu fermé accessible ou non accessible au public , en exécution de l'article 8/2 de la loi caméras ;
 - les images des caméras de surveillance peuvent être conservées jusqu'à trois mois au lieu d'un, en exécution des articles 5, § 4, alinéa 5, 6, § 3, alinéa 3 et 7/3, § 4 , alinéa 2 de la loi caméras ;
 - les images des caméras de surveillance peuvent être transmises en temps réel aux services de police, en exécution de l'article 9, alinéa 3, 3°, a) de la loi caméras ;
5. L'avis de l'Autorité est expressément requis dans ces différentes dispositions.
6. L'Autorité va analyser les modifications et explications apportées par rapport au précédent projet d'arrêté royal pour lequel la Commission de la protection de la vie privée avait rendu son avis 27/2018 et si il a été tenu compte des remarques formulées dans cet avis.

¹ https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_27_2018.pdf.

² http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007032139&table_name=loi.

II. COMPETENCE DE L'AUTORITE

7. L'Autorité agit en tant qu'autorité de contrôle pour tous les traitements de données à caractère personnel dont le contrôle n'est pas explicitement confié par la loi à une autre autorité de contrôle.
8. Le projet d'arrêté royal porte sur trois catégories de traitement. Pour deux de ces catégories de traitement, aucune autre autorité de contrôle n'a été désignée et l'Autorité est donc compétente. Toutefois, pour une catégorie spécifique de traitement, à savoir celle visée à l'article 4 du projet d'arrêté royal, l'Organe de contrôle de l'information policière assume le rôle d'autorité de contrôle. Cette disposition a donc été transmise pour avis à cet organe.

III. ANALYSE DU PROJET D'ARRETE ROYAL

III.1. Structure du projet d'arrêté royal

9. Le projet est divisé en 5 chapitres consacrés aux définitions (article 1^{er}), à la possibilité de diriger les caméras de surveillance vers le périmètre du lieu fermé (article 2), au délai de conservation des images de trois mois maximum (article 3), à la transmission en temps réel des images aux services de police (article 4) et aux dispositions finales (articles 5 et 6).

III.2. Définitions (article 1^{er})

10. Le demandeur fait figurer essentiellement à l'article 1^{er} une définition de la notion d'aéroport³, afin, comme le précise l'exposé des motifs, de tenir compte de la remarque formulée au point 6 de l'avis 27/16 qui épinglait la définition insuffisante de certains lieux et l'insécurité juridique qui pouvait en résulter.
11. L'Autorité constate que la définition retenue correspond à la définition reprise à l'article 1^{er}, 1^o du Décret wallon du 23 juin 1994 *relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne*⁴. Elle en prend acte.

³ « Tout terrain spécifiquement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres d'aéronefs, y compris les installations annexes que ces opérations peuvent impliquer pour les besoins du trafic et le service des aéronefs, y compris les installations nécessaires pour assister les services commerciaux de transport aérien ».

⁴

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?sql=\(text%20contains%20\(%27%27\)\)&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=1994062347&caller=image_a1&fromtab=loi&la=F](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?sql=(text%20contains%20(%27%27))&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=1994062347&caller=image_a1&fromtab=loi&la=F).

III.3. Possibilité de diriger les caméras de surveillance vers le périmètre du lieu fermé (article 2)

12. L'article 2 vise à déterminer les lieux fermés accessibles ou non accessibles au public où le responsable du traitement peut décider de diriger la ou les caméras de surveillance vers le périmètre entourant directement le lieu. Comme le rappelle le demandeur dans le rapport au Roi, il faudra respecter les conditions fixées par l'article 8/2 de la loi caméras et donc au préalable obtenir un avis positif du conseil communal - après consultation préalable du chef de corps de la zone de police où se situe le lieu - quant à la délimitation du périmètre.
13. Ainsi que l'explique le demandeur, les lieux retenus correspondent aux lieux figurant dans le commentaire d'article dans les travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2018⁵ : « *L'on peut tout de même déjà affirmer que certains lieux seront repris dans cet arrêté royal. Il s'agit des lieux où, déjà en raison des risques sérieux pour la sécurité, les agents de gardiennage peuvent exercer les compétences situationnelles, en plus de leurs compétences génériques. Ces lieux sont les aéroports, les gares (sans toutefois reprendre la même limitation aux gares internationales, on viserait ici toutes les gares ferroviaires, considérant qu'il n'y a pas de raison d'appliquer une règle différente selon les gares), les sites nucléaires, les institutions internationales ou ambassades déterminées par le Roi en application de l'article 137 de la loi réglementant la sécurité privée et particulière, les domaines militaires, les installations portuaires, les établissements SEVESO, ainsi que les autres lieux déterminés par le Roi en application de l'article 138 de la loi réglementant la sécurité privée et particulière, où peuvent s'exercer les compétences situationnelles.* »
14. La Commission de la protection de la vie privée notait que pour la plupart des lieux énumérés, il semble clair, logique et légitime qu'un risque particulier pour la sécurité y soit lié (point 6 de l'avis 27/2018).
15. L'Autorité prend acte de l'ajout par rapport aux lieux figurant dans le texte examiné dans l'avis 27/2018, de la Banque nationale de Belgique et des centres de comptage⁶ qui avaient également été cités dans les travaux parlementaires comme d'autres lieux pouvant être également visés : « *D'autres lieux pourront être également visés dans cet arrêté royal, tels que les établissements pénitentiaires, ou éventuellement la Banque nationale ou les centres de comptages de valeurs. Dans tous les cas, il s'agira de lieux qui, en raison de la nature des activités qui y sont exercées, de la qualité de son occupant et de sa situation géographique, présentent un risque important pour la sécurité.* »

⁵ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2855/54K2855001.pdf>, p. 91.

⁶ Au sens de l'article 2, 20° de la loi du 2 octobre 2017 réglementant *la sécurité privée et particulière*.

16. Ainsi qu'il a été vu précédemment, l'avis 27/2018 faisait remarquer en son point 6 l'insécurité juridique que pouvait engendrer le manque de précision des définitions des lieux retenus. Elle épinglait ainsi les lieux suivants : « les gares », « les établissements pénitentiaires » et « les aéroports ».
17. L'Autorité note que le projet d'arrêté royal précise à présent que seuls les aéroports ouverts au trafic commercial sont visés. La Commission de la protection de la vie privée se demandait en effet si la notion d'« aéroport » mentionnée dans le précédent projet d'arrêté royal visait par exemple de plus petits aéroports où ne sont utilisés que des hélicoptères et/ou de petits avions ULM. Le rapport au Roi de l'actuel projet d'arrêté royal précise que l'on comprend bien à présent que ces lieux ne sont pas visés. L'Autorité comprend également que les bases aériennes de la Force aérienne belge, telles que Kleine-Brogel et Beauvechain, ne sont pas visées non plus.
18. De même, le projet d'arrêté royal précise que seules les gares ferroviaires sont visées et non pas l'ensemble de ce que pourrait recouvrir le concept de « gare » - comme les stations de métro ou les gares routières - et rencontre à cet égard la remarque de la Commission de la protection de la vie privée.
19. La Commission de la protection de la vie privée se demandait également et si les centres pour jeunes ou les institutions qui accueillent les internés étaient également visés dans les établissements pénitentiaires. Le demandeur estime en effet que ces lieux peuvent en effet, au même titre qu'une prison, représenter un risque particulier pour la sécurité. L'Autorité note que le texte du projet d'arrêté royal précise maintenant le champ des lieux visés.
20. Par ailleurs, dans l'avis 27/2018, des sérieuses réserves étaient émises quant à la reprise parmi les lieux des « *autres lieux déterminés par le Roi en exécution de l'article 138 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière* », au motif que - dès lors qu'aucun arrêté d'exécution n'a encore été adopté pour la loi du 2 octobre 2017 *réglementant la sécurité privée et particulière* (ci-après la « loi du 2 octobre 2017 ») à cet égard - il est impossible d'évaluer de quels lieux concrets il s'agit précisément. La Commission de la protection de la vie privée demandait que cette catégorie de lieux soit supprimée et que la liste de lieux soit, le cas échéant - et si cela s'avère nécessaire - , étendue lorsque l'arrêté d'exécution de la loi du 2 octobre 2017 aura effectivement été adoptée. Elle ajoutait qu'« *une telle approche favoriserait la lisibilité et la sécurité juridique* ». Elle rendait un avis défavorable sur la reprise de cette catégorie de lieux dans le projet d'arrêté royal qui lui avait été soumis pour avis.

21. Le demandeur justifie le maintien de cette catégorie de lieux - qui était également mentionnée dans les travaux préparatoires de la loi du 21 mars 2018⁷ - par les motifs suivants :

« Cet article de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière est rédigé comme suit : "Art. 138. De plus, le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et après concertation en Conseil national de sécurité, déterminer les lieux, les parties des lieux et les situations dans lesquels s'exercent les compétences visées à l'article 142 parce que cela concerne des lieux :

1° qui, en raison de leur nature, constituent l'objet d'un risque particulier pour la sécurité ;

2° dans lesquels, pour des raisons de sécurité, des compétences de gardiennage supplémentaires sont temporairement nécessaires en raison d'une situation externe au lieu.

Il fixe la durée de ces compétences situationnelles ainsi que les éventuelles modalités complémentaires qui doivent être prises en considération."

Cette disposition a été prévue dans la loi sur la sécurité privée en raison du fait que l'évolution de la menace peut nécessiter des changements de la liste des lieux au fil du temps. Le législateur a donc choisi d'habiliter le Roi à déterminer des lieux sur la base de deux critères : "d'une part, les lieux qui font en permanence l'objet d'un risque particulier pour la sécurité et d'autre part, les lieux qui sont exposés temporairement à une menace particulière liée à une cause externe" (Doc. Ch. 54 2388/001, p. 68). Ces lieux ne seront déterminés qu'après concertation en Conseil national de Sécurité. Etant donné que tous les lieux où les agents de gardiennage peuvent exercer des compétences situationnelles ont été repris dans l'article 2 du présent projet, il est plus cohérent d'également maintenir cette catégorie malgré les réserves de la Commission de la protection de la vie privée. En effet, vu qu'il s'agit de protéger des lieux qui présentent un risque particulier pour la sécurité, que ce soit de manière permanente ou non, cela n'aurait pas de sens de devoir attendre qu'un arrêté royal modificatif soit adopté après qu'un arrêté royal ait été adopté sur la base de l'article 138 de la loi sur la sécurité privée. Le fait que l'arrêté royal pris sur la base de l'article 138 soit adopté après concertation en Conseil national de sécurité et délibération du Conseil des Ministres constitue déjà en soi une garantie que ce texte ne comportera que des lieux présentant réellement un risque pour la sécurité. De plus, si cet arrêté royal détermine que certains lieux ne présentent un risque que temporaire, les dispositions du présent arrêté ne lui seront aussi appliquées que pendant cette période limitée. Par ailleurs, pour ces lieux, ce caractère temporaire de la mesure rend encore moins opportune la nécessité de devoir attendre l'adaptation du présent arrêté. Il a donc été opté pour un maintien de cette catégorie dans la liste des lieux visés par l'article 2. »

22. L'Autorité note que les compétences visées à l'article 142 de la loi du 2 octobre 2017 concernent la possibilité pour les agents de gardiennage d'exercer une surveillance au moyen de caméras de

⁷ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2855/54K2855001.pdf>, p. 91.

surveillance mobiles, conformément aux dispositions de la loi caméras, à savoir dans le respect des conditions fixées à son article 7.3. L'usage de caméras de surveillance implique un traitement de données à caractère personnel. Un arrêté royal qui détermine les lieux, les parties des lieux et les situations dans lesquels les agents de gardiennage peuvent exercer cette surveillance au moyen de caméras de surveillance mobiles - et partant traiter des données à caractère personnel - doit être soumis pour avis à l'Autorité, conformément à l'article 36.4 du RGPD⁸. Comme le rappelle les travaux parlementaires de la loi du 21 mars 2018, « *[le RGPD] étant directement applicable et supérieure à une loi, dans la hiérarchie des normes, non seulement son application aux traitements d'images est évidente, mais en plus, la loi caméras ne peut évidemment pas contenir de dispositions contraires à ce règlement* »⁹.

23. Cela étant, le fait que l'Autorité devra être consultée dans le cadre de l'arrêté royal d'exécution de l'article 138 de la loi du 2 octobre 2017 n'empêche pas qu'en ce qui concerne le présent projet d'arrêté royal, le renvoi opéré ne permet pas de savoir de quels lieux il s'agit et s'ils sont pertinents en ce qui concerne la possibilité de diriger les caméras de surveillance vers le périmètre du lieu fermé. A cet égard, l'Autorité réitère les objections émises par la Commission de la protection de la vie privée dans l'avis 27/2018.
24. Au vu de ce qui précède, l'Autorité suggère que les lieux visés à l'article 138 de la loi du 2 octobre 2017 soient déterminés dans le présent projet d'arrêté royal.

III.4. Délai de conservation des images de trois mois maximum (article 3)

25. L'article 3 du projet d'arrêté royal détermine les lieux présentant un risque particulier pour la sécurité pour lesquels les images des caméras de surveillance pourront être conservées jusqu'à trois mois au lieu d'un.
26. Comme l'explique le rapport au Roi, il s'agit de la même liste que celle de l'article 2, à une différence près. En effet, la deuxième catégorie est plus large et vise « *les gares et les véhicules de transport public des sociétés publiques de transport en commun* ».
27. Le rapport au Roi justifie cet ajout comme suit : « *Pour pouvoir diriger les caméras vers le périmètre du lieu, il se justifiait de se limiter aux gares ferroviaires, en raison de la configuration des lieux : filmer le périmètre d'une station de métro par exemple, reviendrait à filmer un lieu*

⁸ Règlement général sur la protection des données (Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

⁹ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2855/54K2855001.pdf>, p. 66.

ouvert, vu que de toute façon, le lieu fermé visé est souterrain. Or l'objectif n'est pas de contourner les règles de l'article 5 de la loi caméras. Mais cette limitation ne se justifie pas lorsqu'il s'agit de permettre de conserver les images plus longtemps. En effet, qu'il s'agisse de gares ferroviaires ou d'autres transports en commun (métro, tram, bus), le risque est similaire pour la sécurité. De même, le risque est tout aussi grand dans le véhicule de transport public (train, métro, tram ou bus) que dans la station même où il s'arrête. C'est pourquoi cette catégorie est définie de manière plus large dans ce chapitre. »

28. L'Autorité en prend acte et note avec le demandeur qu'« *Il s'agit ici de donner une possibilité de conserver les images pendant trois mois et non d'une obligation et que ce délai de trois mois est un maximum. Il faut donc que la durée déterminée par le responsable du traitement se justifie au niveau de la proportionnalité. Par ailleurs, comme c'est le cas également pour les lieux qui appliquent la règle générale de conservation d'un mois maximum, cette limitation au niveau de la durée de conservation ne s'applique pas aux images qui peuvent contribuer à apporter une preuve ou à identifier un auteur de faits, une victime, un témoin ou un perturbateur de l'ordre public. »*
29. Elle renvoie mutatis mutandis à sa remarque formulée au point 23 et sa suggestion formulée au point 24.

IV. CONCLUSION

30. L'Autorité prend acte des modifications apportées au projet d'arrêté royal et des explications fournies suite à l'avis 27/2018 de la Commission de la protection de la vie privée.
31. Elle prie le demandeur de supprimer le renvoi opéré par les articles 2,9° et 3,9° du projet d'arrêté royal aux autres lieux déterminés par le Roi en exécution de l'article 138 de la loi du 2 octobre 2017 (points 23 et 29). Elle suggère à cet égard que les lieux visés à l'article 138 de la loi du 2 octobre 2017 soient déterminés dans le présent projet d'arrêté royal (points 24 et 29).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité émet :

- un avis **défavorable** sur les articles 2, 9° et 3, 9° projet d'arrêté royal et invite le demandeur à suivre sa suggestion reprise au point 31 ;
- un avis **favorable** sur les autres dispositions du projet d'arrêté royal pour lesquelles elle est compétente.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere