



Recommandation n° 07/2012 du 2 mai 2012

Objet : recommandation d'initiative concernant la publication des photographies des agents de quartier de la police locale (CO/AR/2011/010)

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 30 ;

Vu le rapport du Président ;

Émet, le 2 mai 2012, la recommandation suivante :

A. CONTEXTE

1. La Commission est régulièrement saisie de demandes d'information émanant de chefs de corps ou d'agents de quartier relatives à la problématique du consentement de ces derniers dans le cadre de la publication de leur photographie principalement sur le site Internet de leur zone de police.
2. La Commission Permanente de la Police Locale (ci-après « la CPPL ») souhaite que les photographies de ces agents puissent être publiées sans obtenir un tel consentement, notamment sur les sites web des zones de police locale¹. L'intervention des syndicats a notamment conduit au retrait de photographies de policiers sur le site Internet de différentes zones.
3. Parmi les pistes envisagées pour permettre la publication de ces photographies sans entrave, la CPPL songe à faire figurer cette modalité dans la description de la fonction d'agent de quartier.
4. La Direction du service juridique, du contentieux et des statuts de la Police Fédérale (DGS/DSJ, ci-après « la DSJ ») relaie une toute autre opinion². Elle considère que la publication des photographies des agents concernés n'est pas nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique et qu'elle implique dès lors le consentement de ces agents.
5. La DSJ estime que la disponibilité, au profit du citoyen, des coordonnées professionnelles de la personne de référence, voire simplement du responsable du service, paraît suffisante et n'a, par le passé, engendré de carences ni en termes de transparence ni en termes de proximité.
6. Une deuxième réserve de la DSJ a trait à l'application de loi sur la police intégrée qui garantit la mobilité notamment vers des emplois qui requièrent un strict anonymat.
7. Enfin, la DSJ a des craintes quant à d'éventuelles utilisations des photographies à mauvais escient (faux policier, acte de vengeance), rendant leur traitement disproportionné par rapport à l'objectif de transparence et de proximité poursuivi.
8. La Commission est d'avis que la participation de la personne concernée à la mise en œuvre de ce traitement doit être posée mais elle ne peut être réglée par le seul consentement.

¹ Cf. le point 7 de son rapport de réunion du 12/05/2011 : http://www.lokalepolitie.be/portal/fr/docmanfr/doc_download/346-rapport-cppl-12-05-2011.html, p. 7-8.

² Note DGS/DSJ-2008/39548/AJO du 03/10/2008 antérieurement disponible en ligne, notamment référencée dans la publication suivante : <http://www.infozone.be/biblio/prog-com@pol/com@pol-documentation/juri/juri-7/juri-7-f.pdf>, p. 31.

9. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime qu'il est opportun d'analyser la situation et d'émettre une recommandation d'initiative relative à la publication des photographies des agents de quartier de la police locale et ce, conformément à l'article 30, § 1^{er} de la LVP.

B. CHAMP D'APPLICATION

10. La présente recommandation traite de l'application de la LVP dans le cadre de la publication des photographies des agents de quartier par voie de prospectus ou via le site web d'une zone de police.

11. Elle est relative à la diffusion par ou au nom de l'autorité hiérarchique visant à faire connaître les agents concernés auprès des citoyens du quartier dans lequel ils officient.

12. Elle ne concerne pas une publication de photographies de ces agents en dehors du cadre professionnel ou à des fins privées.

C. LEGISLATION APPLICABLE

C1. Le droit à l'image

13. Le droit individuel à l'image est une construction doctrinale et jurisprudentielle³. Il implique le consentement de la personne pour l'utilisation et la diffusion de son image.

Ce droit est indépendant de la protection des données à caractère personnel.

14. Tant la prise de photographies que leur publication nécessitent le consentement de la personne concernée. Cela signifie que l'autorisation d'une personne pour la photographier n'empêche pas son approbation pour la diffusion de son image. Il faut à cet égard un double consentement.

15. Le consentement de la personne concernée n'est pas exigé dans certaines hypothèses. On vise notamment le cas des personnes qualifiées de publiques à part entière.

16. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe définit ce concept comme suit : « Les personnes publiques sont celles qui exercent des fonctions publiques et/ou utilisent des ressources publiques et, d'une manière plus générale, toutes celles qui jouent un rôle dans la vie publique, qu'il soit politique, économique, artistique, social, sportif ou autre »⁴.

³ Voir notamment M. ISGOUR et B. VINÇOTTE, *Le droit à l'image*, Larcier, Bruxelles, 1998 ; L. DIERICKX, *Het recht op afbeelding*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2005.

⁴ Résolution 1165, Droit au respect de la vie privée, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 26 juin 1998, n° 7, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta98/FRES1165.htm>°; définition référencée par L. DIERICKX, *Het recht op afbeelding, op. cit.*, p. 164-165.

17. Cette exception trouve sa source dans la mise en balance du droit d'information avec le droit à l'image. Elle obéit à deux conditions : la représentation de la personne publique doit servir des finalités informatives et ne doit pas violer son droit au respect de sa vie privée. L'image à titre informatif n'est pas réservée à la presse mais s'étend à toute communication quel qu'en soit l'auteur⁵. Il existe une controverse quant à l'applicabilité de cette exemption aux fonctionnaires de police⁶.

18. Il n'appartient pas à la Commission de se positionner à cet égard.

C2. Le droit d'auteur

19. La DSJ est d'avis que l'article 10 de la loi du 30 juin 1994 *relative au droit d'auteur et aux droits voisins* est d'application à la matière analysée⁷.

20. Cet article stipule que : « ni l'auteur, ni le propriétaire d'un portrait, ni tout autre possesseur ou détenteur d'un portrait n'a le droit de le reproduire ou de le communiquer au public sans l'assentiment de la personne représentée ou celui de ses ayants droit pendant vingt ans à partir de son décès ».

21. Le consentement de la personne représentée est dès lors nécessaire pour la reproduction ou la communication du portrait réalisé.

22. Cela étant, ce droit ne trouve à s'appliquer que relativement à une œuvre protégée par le droit d'auteur⁸.

23. Il est évident que les représentations envisagées dans cette recommandation n'entrent pas dans ce cadre.

C.3. La LVP

24. La LVP s'applique à la publication de photographies, sous certaines conditions examinées ci-dessous, point D⁹.

⁵ Voir notamment P. VAN DEN BULCK, « Le droit à l'image des personnes publiques : information ou exploitation commerciale ? », *J.T.*, 2007, n° 6257, p. 142-143 et les références citées.

⁶ Voir concernant l'aspect controversé de la matière, <http://www.infozone.be/biblio/prog-com@pol/com@pol-documentation/juri/juri-7/juri-7-f.pdf>, p. 31.

⁷ Note DGS/DSJ-2008/39548/AJO du 03/10/2008 antérieurement disponible en ligne, notamment référencée dans la publication suivante : <http://www.infozone.be/biblio/prog-com@pol/com@pol-documentation/juri/juri-7/juri-7-f.pdf>, p. 31.

⁸ L. DIERICKX, *Het recht op afbeelding, op. cit.*, n° 33-37, p. 19-23.

⁹ Cf. recommandation d'initiative de la Commission n° 02/2007 du 22 novembre 2007 concernant la diffusion d'images.

D. PRINCIPES GENERAUX QUANT A L'APPLICATION DE LA LVP

D.1. Champ d'application

25. La LVP s'applique en principe dès lors qu'on est en présence d'un traitement de données à caractère personnel.

26. La LVP définit le traitement comme étant « toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données à caractère personnel »¹⁰.

27. La publication d'images suppose la collecte, l'enregistrement et la conservation de données (qu'elles soient à caractère personnel ou non), par le biais de moyens automatisés.

28. Il faut entendre par données à caractère personnel, « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (...) ; est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale »¹¹.

29. La représentation d'une personne identifiée ou identifiable sur une photographie constitue une donnée à caractère personnel.

30. Des exceptions existent. Notamment, la LVP ne trouve pas à s'appliquer au traitement de données à caractère personnel effectué par une personne physique pour l'exercice d'activités exclusivement personnelles ou domestiques¹².

31. S'agissant de photographies représentant les agents de quartier dans le cadre de leur fonction, au travers d'une publication officielle de la part de leur autorité hiérarchique, la LVP s'applique pleinement.

¹⁰ Article 1^{er}, § 2 de la LVP.

¹¹ Article 1er, § 1er de la LVP.

¹² Article 3, § 2 de la LVP.

D.2. Responsable du traitement

32. Suivant l'article 7/2 de la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police*, la coordination et la direction opérationnelles des missions de police dont l'exécution est limitée au territoire d'une zone de police sont en principe confiées au chef de corps de la police locale. Conformément à l'article 44 de la loi du 7 décembre 1998 *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*, ce dernier assure « la direction, l'organisation et la répartition des tâches au sein du corps de police locale et l'exécution de la gestion de ce corps ».

33. Dans le cadre de la publication des photographies des agents de quartier, le chef de corps est l'autorité hiérarchique qui assume en principe la responsabilité du traitement.

34. Il lui appartient dès lors de garantir le respect de toutes les obligations qui découlent du traitement envisagé, en sa qualité de responsable du traitement.

35. Il lui revient également d'analyser si le traitement est nécessaire et opportun.

D.3. Légitimité du traitement

36. L'article 5 de la LVP énumère une série de cas dans lesquels un traitement de données à caractère personnel peut être effectué. S'agissant en l'espèce de traitement d'images et à défaut d'obligation légale, le consentement de la personne concernée au traitement, l'intérêt public dans lequel s'inscrit ce traitement et l'intérêt légitime du responsable de traitement peuvent constituer des fondements d'un tel traitement.

➤ *D.3.1. Consentement indubitable de la personne concernée au traitement*

37. La prise et l'utilisation d'images sont en principe soumises au consentement des personnes concernées. Le fait qu'une personne accepte d'être photographiée ne signifie pas nécessairement qu'elle consent à la publication ou à la diffusion de ces images. Ces deux consentements sont distincts l'un de l'autre et doivent donc être demandés séparément.

38. Le consentement indubitable mentionné au *littera a* de l'alinéa 1^{er} de l'article 5 de la LVP implique une acceptation libre, spécifique et informée. Le terme « libre » implique une absence de pression liée à la manifestation de volonté. L'adjectif « spécifique » renvoie à la finalité particulière pour laquelle l'accord a été consenti.

39. Le consentement ne doit pas être écrit. Il peut être donné verbalement ou tacitement. Une acceptation tacite peut être déduite des circonstances. C'est notamment le cas lorsqu'une personne se laisse photographier.

40. Comme indiqué infra au point 57, l'exigence du consentement en tant que tel doit être écartée pour légitimer le traitement envisagé en l'espèce. La participation active de l'agent de quartier est néanmoins nécessaire préalablement à ce traitement.

41. La Commission attire par ailleurs l'attention sur le fait qu'une simple adaptation du profil de fonction d'agent de quartier ne saurait suffire à emporter leur consentement à la diffusion de leur image. Le profil de fonction d'un fonctionnaire de police est une description des tâches et missions qui lui sont confiées et ne constitue pas un consentement pour le traitement de ses données à caractère personnel.

➤ *D.3.2. Traitement nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique*

42. Conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, e) de la LVP, un traitement de données à caractère personnel peut être effectué « lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées ».

43. Assurer la visibilité et la reconnaissance de l'agent par les résidents du quartier est de nature à rencontrer ce type d'intérêt. Cela s'inscrit dans la politique de transparence des services publics, en l'occurrence les services de police, et rencontre également les exigences du travail de quartier. Cette dernière notion est abordée dans plusieurs textes légaux¹³. L'arrêté royal du 17 septembre 2001 *déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population*¹⁴ la définit comme suit dans son article 2 : « La fonction travail de quartier consiste en l'offre d'un service de police visible, accessible et contactable, qui dans son fonctionnement est orienté au maximum vers les besoins et attentes de son environnement ». La circulaire ministérielle du 09 octobre 2001 *PLP 10 concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population*¹⁵ énonce en son point II.1 les objectifs auxquels le travail de quartier doit notamment contribuer.

¹³ Voir le rapport du 13/04/2010 de la CPPL sur la revalorisation du travail de quartier et de l'inspecteur de quartier : http://www.lokalepolitie.be/portal/fr/rapports-docman/doc_download/202-linspecteur-de-quartier-et-le-travail-de-quartier.html ; voir également la vision de la Ministre de l'Intérieur Annemie Turtelboom sur le travail de quartier : http://www.lokalepolitie.be/portal/fr/rapports-docman/doc_download/210-lagent-de-quartier-au-centre-du-corps.html.

¹⁴ M.B., 12/10/2001.

¹⁵ M.B., 16/10/2001.

Ceux-ci requièrent per se de la visibilité, de l'accessibilité et de la proximité dans le chef des agents de quartier en charge de ce travail.

44. Dans sa recommandation n° 02/2007 concernant la diffusion d'images, la Commission avait déjà confirmé le caractère nécessaire de ce traitement pour accomplir leur mission d'intérêt public¹⁶.

➤ *D.3.3. Traitement nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime supérieur du responsable de traitement*

45. La LVP autorise le traitement « nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le tiers auquel les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée »¹⁷.

46. L'intérêt légitime peut ressortir du fait de faire connaître un fonctionnaire de police de proximité des citoyens de son quartier et garantit, de ce fait, le bon fonctionnement du service. Le traitement envisagé participe à la bonne politique organisationnelle des zones de police locale.

D.4. Conformité du traitement

➤ *D.4.1. Finalités*

47. Conformément à l'article 4, § 1^{er}, 2° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être « collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être ultérieurement traitées de manière incompatible avec ces finalités ».

48. La finalité poursuivie par la publication de la photographie de l'agent de quartier consiste à permettre la reconnaissance d'un fonctionnaire de police chargé de tâches de proximité impliquant un contact direct avec les citoyens de son quartier. Il est en effet investi d'activités opérationnelles, de conciliation et d'information de première ligne. Le fait que l'agent de quartier soit une figure connue de la plupart de ses concitoyens n'empêche pas qu'une partie de la population du territoire sur lequel il est affecté ignore sa physionomie. Il en va notamment ainsi pour les nouveaux habitants ou dans des environnements plus densément peuplés.

¹⁶ Point 6 de la recommandation d'initiative de la Commission n° 02/2007 du 22 novembre 2007 concernant la diffusion d'images.

¹⁷ Article 5, alinéa 1^{er}, f) de la LVP.

➤ *D.4.2. Proportionnalité*

49. Suivant l'article 4, § 1^{er}, 3^o de la LVP, le responsable du traitement doit veiller à la proportionnalité du traitement envisagé, c'est-à-dire que les données soient adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues.

50. Il doit en l'espèce particulièrement être tenu compte du mode de diffusion des photographies envisagé (voir infra points E1 et E2).

D.5. Sécurité du traitement

51. Conformément à l'article 16 de la LVP, le responsable du traitement et, le cas échéant, le sous-traitant « doivent prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou non autorisée, contre la perte accidentelle ainsi que contre la modification, l'accès et tout autre traitement non autorisé des données à caractère personnel ». C'est particulièrement le cas si les photographies sont publiées sur un site web.

52. La Commission a établi à cet égard des normes de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel¹⁸.

D.5. Déclaration du traitement

53. Etant donné que la publication des photographies des agents de quartiers constitue un traitement (en tout ou en partie) automatisé, le responsable de traitement doit le déclarer auprès de la Commission, conformément à l'article 17 de la LVP.

54. Les déclarations peuvent être effectuées on-line ou à l'aide de formulaires disponibles sur le site web de la Commission¹⁹.

D.7. Droits de la personne concernée

55. La LVP énumère une série de droits dont bénéficie la personne concernée.

¹⁸ <http://privacycommission.be/fr/static/pdf/mesures-de-r-f-rence-vs-01.pdf>.

¹⁹ <http://www.privacycommission.be>.

➤ *D.6.1. Droit d'information et d'accès*

56. Le responsable du traitement doit informer l'agent concerné du traitement de sa photographie et des finalités poursuivies²⁰.

➤ *D.6.2. Droit de rectification et d'opposition*

57. L'agent concerné peut toujours s'opposer à l'utilisation de sa photographie mais il doit avoir à cet effet des raisons sérieuses et légitimes tenant à une situation particulière²¹.

E. RECOMMANDATIONS

58. Dans le cadre du traitement envisagé dans la présente recommandation, la question du consentement de l'agent de quartier n'est pas pertinente. La publication de la photographie des agents concernés est en effet nécessaire et légitime pour assurer le bon fonctionnement des services d'une zone de police. Elle participe à l'objectif de transparence poursuivi dans le cadre de la politique organisationnelle des services de police et s'intègre dans la définition légale du travail de quartier.

59. Prima facie, le traitement n'est pas susceptible de préjudicier le fonctionnaire de police concerné. Par contre, sa participation active, volontaire et explicite est requise.

60. La Commission recommande en effet, pour que le traitement soit en conformité avec l'article 5 de la LVP, qu'un droit d'opposition soit reconnu et accordé préalablement à la publication de la photographie. Un délai raisonnable doit être à cet égard accordé aux agents de quartier concernés. Conformément à l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, des raisons sérieuses et légitimes tenant à une situation particulière doivent sous-tendre l'exercice de ce droit. L'opposition s'appuiera sur des données factuelles ayant trait par exemple aux chiffres de la criminalité de la zone de police concernée, aux risques avérés que pourrait encourir l'agent de quartier concerné, etc. Le responsable du traitement devra motiver sa décision s'il ne fait pas droit à l'opposition soulevée.

61. La Commission privilégie deux modes de communication qui ne dispensent pas de l'obligation de déclaration auprès de la Commission :

E.1. Communication par le biais de prospectus papier

²⁰ Conformément aux articles 9 et 10 de la LVP.

²¹ Suivant l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2 de la LVP.

62. Une publication de ce type est de nature à rencontrer l'exigence d'adéquation des moyens utilisés pour les finalités déterminées dès lors que et dans la mesure où :

- elle intervient à l'initiative de l'autorité hiérarchique des agents concernés ;
- elle est destinée à être diffusée uniquement sur le territoire où l'agent officie.

E.2. Communication sur le site web des autorités locales

63. S'agissant de la publication des photographies des agents de quartier sur Internet, au regard des finalités poursuivies, l'accès ne peut se concevoir que via le portail officiel de la zone de police de laquelle l'agent relève.

64. Afin de garantir que le traitement envisagé ne dépasse pas la finalité poursuivie, la Commission recommande la mise en place de moyens techniques.

65. Etant donné qu'un site web est en principe universellement accessible, il est difficile voire impossible de contrôler le respect du principe de finalité. Via les moyens techniques modernes, les données pourraient être détournées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles avaient été collectées à l'origine. Une telle diffusion de la photographie des agents de quartiers serait excessive au regard des finalités poursuivies.

66. Pour pallier cette difficulté, des mesures techniques doivent être mises en place par le responsable de traitement afin de limiter l'exposition de l'information de manière à s'assurer ainsi que l'audience à laquelle elle se destine est bien ciblée et qu'elle n'est pas détournée par des tiers à des fins malveillantes (ex : actes de vengeance, etc.).

67. Le référencement par les moteurs de recherche de la photographie de l'agent concerné doit être empêché, notamment en relation avec son nom. S'il apparaît qu'une telle indexation est néanmoins intervenue, il revient au chef de corps d'en solliciter le déréférencement.

68. De même, tous les moyens techniques existants doivent être utilisés pour empêcher la copie de la photographie dans un fichier ou sur une imprimante.

69. L'objectif est d'amener l'utilisateur désireux de connaître son agent de proximité via le site web des autorités locales à spécifier son quartier, par exemple en sélectionnant le nom de sa rue.

70. Dès lors qu'un agent de quartier est amené à d'autres fonctions ou si une opposition au traitement justifiée dans son chef est intervenue, le traitement spécifique qui le concerne doit cesser et sa photographie doit être supprimée.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere