



Recommandation n° 04/2012 du 29 février 2012

Objet : recommandation d'initiative sur les diverses possibilités d'application de la surveillance par caméras (CO-AR-2011-011)

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 de monsieur Frank Schuermans ;

Émet, le 29 février 2012, la recommandation suivante :

I. Introduction

1. Penser que la loi du 21 mars 2007 *réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance* (ci-après " la loi caméras") constitue une législation exhaustive pour tous les traitements à l'aide d'une caméra est un malentendu qui a décidément la peau dure. C'est en effet le contraire : la loi caméras est une loi bien délimitée qui entend uniquement régir les actes liés à une "caméra de surveillance". Cette notion est explicitement définie comme étant "*tout système d'observation (...) dont le but est de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens ou les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ou de maintenir l'ordre public, et qui, à cet effet, collecte, traite ou sauvegarde des images (...)*" (article 2, 4° de la loi caméras). Bien que selon toute probabilité, cela concerne la plupart des caméras, il importe néanmoins de préciser qu'il existe encore d'autres législations qui régissent l'utilisation de caméras dans notre pays¹.

2. Il existe ainsi une législation spécifique pour le traitement d'images. La loi caméras en est un exemple mais on peut également faire référence à l'arrêté royal du 22 février 2006 *relatif à l'installation et au fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades de football*. Il existe également une législation qui ne parle du traitement d'images que dans un seul article déterminé (ou dans quelques articles) alors que les autres articles n'abordent pas l'utilisation de caméras en tant que telle. La loi sur les détectives, la législation sur les méthodes particulières de recherche² et l'arrêté royal du 14 septembre 2007 *relatif aux normes minimales, à l'implantation et à l'usage des lieux de détention utilisés par les services de police* qui a fait l'objet, par le passé, d'une recommandation de la Commission³, en sont des exemples. Ce qui importe notamment dans ce cadre, c'est qu'une seule disposition spécifique, visant une situation déterminée, ne peut pas avoir automatiquement pour conséquence que l'application de la loi caméras soit complètement exclue⁴ (en d'autres termes dans toutes les situations). Enfin, on peut faire référence à une législation sans disposition spécifique concernant le traitement d'images, mais pouvant toutefois s'appliquer à un tel traitement. L'exemple par excellence est évidemment la LVP. Selon la finalité poursuivie, une caméra

¹ Voir le récent guide pratique de la VVSG (Association des villes et communes flamandes) et de Politeia (Praktijkgids Cameratoezicht (à feuillets mobiles), Tom De Schepper (Ed.), Politeia) qui estime qu'il existe au moins une vingtaine de législations contenant des dispositions concernant les caméras.

² La loi du 19 juillet 1991 *organisant la profession de détective privé* et la loi du 6 janvier 2003 *concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête* dont les articles ont été repris dans le code d'instruction criminelle.

³ Recommandation n° 06/2011 du 6 juillet 2011 *sur l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans les lieux de détention et dans d'autres lieux du commissariat*.

⁴ Voir notamment l'avis n° 01/2011 du 19 janvier 2011 concernant le projet d'arrêté royal *relatif aux modalités de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de classe IV et les lieux où les paris sont acceptés en vertu de l'article 43/4 § 5 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, notamment au moyen d'un système d'information approprié*, points 8 à 12 inclus.

peut également être soumise simultanément à différentes législations. Les caméras, installées dans une entreprise pour contrôler le processus de production mais également pour prévenir les vols, devront aussi bien respecter les règles de la loi caméras que celles de la CCT n° 68 *relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu de travail* (ci-après "la CCT n° 68") (voir le point 59 ci-après).

3. Les questions que la Commission reçoit sur les caméras de surveillance en général et sur la loi caméras en particulier sont très diverses : aussi bien des particuliers que des entreprises posent des questions de nature non seulement informative mais aussi interprétative. La police et les communes (par ex. des conseillers en prévention) posent elles aussi des questions, pas seulement sur leur "propre" surveillance par caméras (par ex. de la maison communale, du commissariat) mais également parce que des citoyens considèrent souvent la police (et donc surtout l'agent de quartier) comme le premier interlocuteur accessible à tous. C'est précisément pour cette raison qu'il est important que les fonctionnaires de police connaissent et puissent appliquer la loi caméras le plus adéquatement possible, ne fut-ce que pour résoudre le problème le plus rapidement possible, afin de pouvoir éviter une escalade sur le terrain. C'est notamment pour cela que la Commission a estimé qu'il était sage de publier plusieurs textes sur son site Internet afin que non seulement la police mais également chaque citoyen puissent être informés de ce qui est permis ou non en matière de surveillance par caméras. Les questions fréquemment posées (FAQ⁵) et les problèmes qui sont exposés ci-après s'inscrivent dans le cadre de ce rôle informatif de la Commission.

4. La recommandation d'initiative s'articule par conséquent en deux grands volets. *Le premier* contient une sélection de réponses aux questions les plus fréquemment posées (FAQ) qui sont dès à présent envoyées par le Secrétariat de la Commission à divers auteurs de questions et qui figurent déjà (partiellement) sur le site Internet⁶. Bien que ces réponses puissent être considérées comme une forme de "jurisprudence" constante de la Commission, il est néanmoins intéressant de les reprendre. *Le deuxième volet* aborde ensuite plusieurs problèmes (actuels) que la Commission (ainsi que d'autres instances) constate(nt) après quatre ans d'application de la loi caméras et qui sont en partie liés à la loi caméras modifiée. Nombre de ces problèmes concernent, dans la pratique, l'utilisation de caméras par des services de police.

⁵ Frequently asked questions.

⁶ Pour des explications plus détaillées relatives à l'application de la loi caméras, on peut se référer au site Internet de la Commission : http://www.privacycommission.be/fr/in_practice/camera.

II. FAQ

- Concernant la définition d'une caméra de surveillance

- L'enregistrement d'images constitue-t-il un critère ?

5. L'enregistrement ou non des images n'est pas un critère déterminant pour l'application de la loi caméras. Des caméras de surveillance qui ne font que filmer en temps réel (et qui n'enregistrent donc pas d'images) sont également soumises à cette loi. Dans la définition d'une caméra de surveillance, il est en effet question de "*tout système d'observation (...) qui, à cet effet, collecte, traite ou sauvegarde des images*". Le simple fait de "prendre" les images constitue en effet un traitement en soi.

- Qu'en est-il des caméras factices ?

6. Une fausse caméra de surveillance (ce qu'on appelle couramment les caméras factices) n'est pas soumise aux obligations de la loi caméras. La définition d'une caméra de surveillance requiert en effet la collecte, le traitement ou la sauvegarde des images, ce qui n'est en principe pas le cas avec une telle caméra factice.

- Qu'en est-il des vidéo-parlophones ?

7. La loi caméras s'applique à l'installation et à l'utilisation de "caméras de surveillance" en vue de la "surveillance et du contrôle". Un vidéo-parlophone est en principe utilisé pour identifier les visiteurs, ce qui est différent de la finalité de "surveillance et de contrôle".

8. Il en résulte que la loi caméras ne s'applique en principe pas aux vidéo-parlophones. Si cet appareil est toutefois utilisé comme "caméra de surveillance" (c.-à-d. s'il a pour but "*de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens*"), les règles de la loi caméras devront alors bel et bien être respectées (comme l'apposition du pictogramme spécifique et l'introduction d'une déclaration thématique auprès de la Commission).

9. Si l'intention est simplement d'identifier le visiteur, la loi caméras ne s'applique pas mais il se peut par contre que la LVP soit d'application. La Commission doit faire ici une distinction entre la situation où le responsable est un particulier et les autres cas.

10. Les entreprises, les services publics, les associations, les entreprises unipersonnelles (en d'autres termes, tous les autres cas que des particuliers) tombent dans le champ d'application de la LVP s'ils utilisent un vidéo-parlophone ou une caméra uniquement pour identifier les visiteurs, étant donné que cet appareil traite des images de personnes.

11. Si un tel système de simple identification du visiteur est utilisé par un particulier en vue d'un usage personnel ou domestique, celui-ci n'est soumis ni à la loi caméras, ni à la LVP. Afin de pouvoir bénéficier de cette exception, le système de vidéo-parlophone doit (I) être intégré dans le système de sonnette, (II) être placé à proximité immédiate de la porte afin d'être immédiatement visible pour le visiteur et (III) ne pas enregistrer d'images.

- Différence entre caméra fixe-mobile-déplaçable ?

12. Avant la modification de la loi caméras en 2009, il était clair qu'aussi bien les caméras de surveillance mobiles que fixes tombaient dans le champ d'application de la loi, seulement, on ne savait pas exactement ce qu'on entendait précisément par caméra "fixe" ou "mobile". La loi caméras modifiée prévoit à présent explicitement qu'une caméra de surveillance mobile est celle "*qui est déplacée au cours de l'observation afin de filmer à partir de différents lieux ou positions*". La circulaire du 10 décembre 2009 (modifiée en 2011) *relative à la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, telle que modifiée par la loi du 12 novembre 2009* (ci-après "la circulaire")⁷ précise en outre que "*l'adjectif mobile ne qualifie donc que les caméras qui ne sont pas fixées à un endroit pendant le temps de la surveillance, mais que l'on déplace au cours de l'observation, tout en recueillant des images*".

13. Une caméra de surveillance qui est utilisée par une société de transports publics, par exemple à l'intérieur d'un bus, d'un tram ou d'un métro, sera toujours considérée comme "une caméra de surveillance fixe", étant donné que celle-ci filme à partir du même lieu (à savoir l'intérieur) ou de la même position (même si elle peut être orientée de différentes manières). Si la caméra de surveillance est installée à l'extérieur d'un véhicule (par ex. une arroseuse, un hélicoptère) et que ce véhicule est en mouvement pendant que la caméra de surveillance filme, celle-ci est alors considérée comme mobile étant donné qu'elle filme à partir de divers lieux et positions. Lorsqu'une société de taxis décide d'installer une caméra dans ses véhicules (en d'autres termes, la caméra filme l'intérieur du véhicule et les clients) pour augmenter la sécurité de ses chauffeurs, il s'agit alors d'une caméra de surveillance fixe, précisément en raison du fait que celle-ci filme l'intérieur, comme dans

⁷ Circulaire du 10 décembre 2009 du Ministre de l'Intérieur *relative à la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, telle que modifiée par la loi du 12 novembre 2009* (version coordonnée, modif. Circulaire du 13 mai 2011), <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/camera/circulaire-cam-ras--version-coordonn-e-05-2011.pdf>.

l'exemple des sociétés de transports publics, et filme donc en d'autres termes toujours à partir du même lieu et de la même position.

14. Comme la circulaire⁸ l'indique à juste titre, cela signifie que la caméra de surveillance qui a provisoirement été installée afin de filmer un lieu pendant une période déterminée (par ex. lors d'un festival annuel ou pendant quelques jours ou quelques mois pour lutter contre un phénomène de nuisance), est une caméra fixe. Même si cette caméra a vocation à être déplacée, elle ne l'est pas pendant l'observation elle-même. Dans ce cas, il s'agit donc d'une caméra fixe.

• **Concernant les trois types de lieux (lieu ouvert, lieu fermé accessible au public et lieu fermé non accessible au public)**

• Dans le cadre de la surveillance de mon bâtiment, je filme une partie du trottoir ou de la voie publique, s'agit-il alors d'un lieu ouvert ?

15. Il s'agit d'une des questions les plus fréquemment posées au Secrétariat de la Commission concernant la loi caméras. La réponse à cette question suscite, tant chez les particuliers qu'au sein des entreprises et des services de police, une certaine confusion.

16. Pour les trois types de lieux⁹, la loi caméras prévoit explicitement que le responsable du traitement doit veiller à ce que la caméra de surveillance ne soit pas dirigée "spécifiquement" vers un lieu pour lequel il ne traite pas lui-même les données. Ce principe est une traduction de l'exigence générale de proportionnalité que l'on retrouve dans la LVP. Le terme "spécifiquement" n'empêche donc pas le responsable de laisser apparaître sur les images une partie d'un lieu pour lequel il ne traite pas les données, dans la mesure où il est inévitable de faire autrement, comme filmer une petite partie du trottoir ou de la voie publique lorsqu'on filme un bâtiment ou l'entrée de celui-ci. Il va de soi que cela doit toutefois être évité ou limité autant que possible (par ex. si les caméras peuvent être installées de manière à ne rien filmer du trottoir mais à quand même pouvoir assurer la surveillance par caméras avec la même efficacité, il faut préférer cette solution).

17. Comme la circulaire¹⁰ le mentionne également, on peut en conclure que "*ce n'est pas parce qu'une petite partie du trottoir apparaît sur les images d'une caméra placée pour filmer un bâtiment ou l'entrée de celui-ci que le lieu filmé est un lieu ouvert*". Or, il arrive que les services de police partent de ce principe, à tort, avec pour conséquence qu'ils recommandent au responsable du traitement d'introduire par exemple une déclaration pour un lieu ouvert alors que cela reste de toute

⁸ Voir le point 1.2. de la circulaire.

⁹ Voir les articles 5, 6 et 7 de la loi caméras.

¹⁰ Voir le point 1.4. de la circulaire.

évidence un lieu fermé, qu'il soit ou non accessible au public. Ce procédé est d'ailleurs problématique à divers niveaux. S'il s'agissait effectivement d'un lieu ouvert, la loi caméras prévoit dans son article 5, § 4 que "*Le visionnage de ces images en temps réel n'est admis que sous le contrôle des services de police*". Cette disposition implique que seuls des membres du personnel faisant partie de l'organisation policière peuvent visionner les images dans des lieux ouverts en temps réel ; la possibilité que d'autres catégories de personnes puissent visionner les images en temps réel existe mais pour ce faire, une extension par le biais d'un arrêté royal est nécessaire (arrêté royal qui n'a pas encore été adopté jusqu'à présent). En outre, pour filmer un lieu ouvert, une procédure plus stricte s'applique, laquelle comporte notamment l'exigence d'un avis positif du conseil communal. De plus, l'article 2 de la loi caméras définit en effet un lieu ouvert comme étant : "*tout lieu non délimité par une enceinte et accessible librement au public*". Il s'agira généralement d'un espace public géré par une autorité. Par "enceinte", il faut au minimum comprendre une délimitation visuelle (par ex. un panneau indiquant "propriété privée"). Si le lieu est délimité mais accessible, il doit être classé, selon le cas, dans une des catégories de lieux fermés. Le rapport des travaux de la Chambre des Représentants¹¹ sur la loi caméras initiale stipule en outre ceci : "*M. Patrick Dewael, vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur, souligne que l'objectif n'est pas de permettre également à des personnes privées d'installer des caméras sur le domaine public. La surveillance sur la voie publique, sur les places et dans les autres lieux ouverts est en effet réservée aux autorités. C'est pourquoi les autorités sont seules habilitées à y installer des caméras*". Si une telle qualification erronée devait systématiquement avoir lieu, le danger résiderait dans le fait que non seulement, il faudrait suivre inutilement une procédure plus lourde et incorrecte mais également que les informations données au public et à la police (via le registre public de la Commission dans lequel peuvent être consultées les différentes déclarations) seraient (systématiquement) incorrectes.

- Le domaine public est-il automatiquement un lieu ouvert ?

18. Étant donné que la loi caméras n'utilise pas la notion de "domaine public", telle que concrétisée par exemple par la jurisprudence de la Cour de cassation¹², mais utilise au contraire des notions *sui generis*, l'expression "domaine public" ne peut pas être reprise telle quelle dans le contexte de la

¹¹ Voir le Rapport de la Chambre, DOC 51 2799/005.

¹² Voir A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme et J. Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 16^e édition, 2002, Kluwer, p. 275, n° 263 : "Selon la jurisprudence traditionnelle de la Cour de cassation, appartiennent au domaine public les biens qui sont affectés à l'usage de tous, sans distinction, ou sont rattachés au domaine public par un texte de loi explicite. Un arrêt du 3 mai 1968 stipule qu' "*Un bien appartient au domaine public lorsque, par une décision expresse ou implicite de l'autorité compétente, il est affecté à l'usage de tous, sans distinction de personnes.*" [Traduction libre réalisée par le Secrétariat de la Commission, en l'absence d'une traduction officielle] Voir Pas., 1968, I, 1033 ; R.C.J.B., 1969, p. 5-17, avec une note de A. Mast ; R.W., 1968-69, col. 409, avec une note.

loi caméras. Pour la loi caméras, il faut partir des définitions spécifiques "lieu ouvert" et "lieu fermé", accessible ou non au public, telles que prévues à l'article 2, points 1°, 2° et 3° de cette même loi.

- Quel est le statut d'un parking ?

19. Comme déjà indiqué précédemment, la loi caméras a utilisé des notions *sui generis* pour pouvoir désigner le type de lieu. La grande distinction entre un lieu ouvert et un lieu fermé (accessible ou non au public) est liée au terme "enceinte". L'article 4, § 1 de l'arrêté royal du 2 juillet 2008 *relatif aux déclarations d'installation et d'utilisation de caméras de surveillance* (tel que modifié par l'arrêté royal du 27 août 2010) dispose à cet égard ce qui suit : "*Pour l'appréciation du caractère ouvert ou fermé d'un lieu, l'enceinte doit au minimum être composée d'une délimitation visuelle légitimement apposée ou d'une indication permettant de distinguer les lieux*". Vu cette définition, la plupart des parkings (par ex. celui d'un magasin où les clients peuvent se garer, le parking du personnel d'une entreprise, un parking souterrain, un parking avec des barrières) peuvent être catalogués comme étant des lieux fermés (accessibles ou non au public).

- **Concernant l'accès aux images**

- Qu'en est-il d'un écran à l'entrée d'un magasin dont tout le monde peut visionner les images ?

20. Si les images reproduites à l'écran proviennent d'une caméra de surveillance au sens de la loi caméras, il importe d'attirer l'attention sur l'article 9, §§ 1 et 2 de la loi caméras : "*Seul le responsable du traitement pour ce qui est des lieux fermés accessibles au public ou des lieux fermés non accessibles au public ou la personne agissant sous son autorité a accès aux images. Le responsable du traitement ou la personne agissant sous son autorité prend toutes les mesures de précaution nécessaires pour éviter que des personnes non autorisées n'aient accès aux images.*"

21. Sur la base de cette disposition, la pratique (courante) consistant à installer un écran à l'entrée d'un magasin où aussi bien le personnel que les clients peuvent se voir en temps réel n'est pas permise. Dans ce cadre, il faut d'ailleurs attirer l'attention sur l'article 13 de la loi caméras qui pénalise cette pratique d'une amende de deux cent cinquante euros à mille euros.

- La police peut-elle automatiquement se connecter au système de caméras d'un particulier ou d'une entreprise ?

22. Étant donné qu'il s'agit concrètement d'un lieu fermé (par ex. une entreprise qui prévoit des caméras de surveillance pour ses bâtiments et son parking ou un particulier qui souhaite surveiller

ses garages) et pas d'un lieu ouvert, le responsable du traitement est l'entreprise ou le particulier en question et pas la (zone de) police concernée qui souhaite se connecter au système parce que cela peut s'avérer "utile".

23. L'article 9 de la loi caméras stipule en effet très clairement que "*Seul le responsable du traitement pour ce qui est des lieux fermés accessibles au public ou des lieux fermés non accessibles au public ou la personne agissant sous son autorité (par ex. une société de surveillance dont il a loué les services) a accès aux images*". L'article 9 précise en outre que ce responsable "*prend toutes les mesures de précaution nécessaires pour éviter que des personnes non autorisées n'aient accès aux images*" (voir également le point 20).

24. En d'autres termes, le visionnage de telles images en temps réel par la police (via la connexion directe ou un accès direct) n'est en principe pas conforme à la loi caméras, sauf évidemment si cela s'inscrit dans le cadre d'une information ou d'une instruction en cours (on souhaite par exemple prendre en flagrant délit une personne suspectée de vol et on laisse la police utiliser les images en temps réel), auquel cas la police agit en vertu de ses compétences légales telles que prévues dans la loi sur la fonction de police (LFP), dans le Code d'instruction criminelle (par ex. les dispositions relatives à l'observation) et dans les lois pénales spéciales. Il est toutefois recommandé que pour une telle opération, le magistrat compétent (magistrat de parquet ou juge d'instruction), en charge de l'enquête préliminaire en matière pénale, confie une mission explicite.

25. La Commission est en effet consciente qu'un accès direct au système de caméras d'une entreprise ou d'un particulier par les services de police dans le cadre d'une instruction pénale peut être particulièrement utile. Le visionnage en temps réel d'images de caméras de surveillance dans des stations de métro par les services de police en constitue un autre exemple. Les stations de métro sont des lieux fermés, accessibles au public. Vu d'une part le fait que ces lieux sont devenus des espaces quasi publics en raison de leur étendue et de leur utilisation et, d'autre part, le contexte social de la demande, on peut penser à la création d'une association de fait. Cela permettrait d'assurer une approche globale et cohérente. Cette association pourrait (en vue de l'approche susmentionnée) se composer de la société de transports publics en question, de la police fédérale et des différentes zones de police locale impliquées. L'avantage d'une telle association est que celle-ci peut intervenir en tant que (seul) responsable du traitement lors du traitement d'images des caméras de surveillance, les modalités pratiques pouvant être développées dans une convention/un protocole d'accord. La création d'une telle association n'est toutefois possible que si la société de transports publics, en tant qu'actuel responsable du traitement, approuve explicitement une telle manière de travailler. Cependant, il est clair qu'à la lumière de l'article 9 de la loi caméras, une telle structure doit rester de l'ordre de l'exceptionnel et ne peut certainement pas se généraliser.

26. En outre, dès que les images peuvent être utiles à la police dans le cadre de l'exercice de ses missions légales, on peut invoquer l'article 9, 3^e alinéa de la loi caméras qui prévoit que le responsable d'un lieu fermé "*peut transmettre les images aux services de police (...) s'il 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*". Par ailleurs, ce même article 9, 3^e alinéa prévoit que le responsable du traitement "*doit transmettre les images aux services de police si ceux-ci les réclament dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire et si les images concernent l'infraction (...) constatée*". Ici non plus, il ne s'agit toutefois pas d'une connexion directe ou d'un accès direct.

- Qu'en est-il des photos ou des images d'une caméra de surveillance placées sur Internet (Youtube) ou dans une vitrine (par ex. des photos de voleurs) ?

27. L'article 9 de la loi caméras dispose explicitement que : "*Seul le responsable du traitement pour ce qui est des lieux fermés accessibles au public ou des lieux fermés non accessibles au public ou la personne agissant sous son autorité a accès aux images. Le responsable du traitement ou la personne agissant sous son autorité prend toutes les mesures de précaution nécessaires pour éviter que des personnes non autorisées n'aient accès aux images. Les personnes qui ont accès aux images sont soumises au devoir de discrétion en ce qui concerne les données personnelles fournies par les images (...)*". Vu cette disposition (dont le non-respect est sanctionnable pénalement), il n'est donc pas possible ou permis, pour des citoyens ou des entreprises privés, que des photos ou des images soient diffusées sur Internet ou que des photos provenant d'une caméra de surveillance soient affichées dans une vitrine, comme celle d'un magasin, et soient visibles de tout le monde.

28. En outre, cela constituerait également un traitement de données à caractère personnel judiciaires au sens de la LVP¹³. Selon la LVP, un traitement de telles données à caractère personnel judiciaires est en principe interdit, à quelques exceptions près. Une des exceptions stipule qu'un tel traitement serait toutefois possible "*pour autant que la gestion de leurs propres contentieux l'exige*". Ceci implique toutefois que l'on n'utilise les données que dans son propre intérêt, c'est-à-dire contacter les instances policières et/ou judiciaires compétentes après avoir constaté le vol et leur transmettre les données nécessaires pour suite utile. Cela ne signifie donc absolument pas que l'on peut publier ces données via Internet ou les afficher en vitrine.

29. La loi caméras autorise également que le responsable transmette les images d'une caméra de surveillance aux services de police ou aux autorités judiciaires. Dans ce cadre, il est intéressant de

¹³ Article 8, § 1 : "*Le traitement de données à caractère personnel relatives à des litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux juridictions administratives, à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions, ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté est interdit.*"

signaler que, sous certaines conditions, les instances judiciaires ont bel et bien la possibilité de recourir au grand public et peuvent par exemple diffuser les images d'une caméra de surveillance sur Internet. À cet égard, on peut se référer à l'article 15, 6° de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 *relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale* qui prévoit ce qui suit : "*La direction générale de la police judiciaire assure les missions suivantes : (...) 6° la diffusion des messages de recherche à la population*"¹⁴. Par ailleurs, ce procédé s'inscrit bien entendu dans le cadre du droit et/ou de l'obligation général(e) de recherche du Ministère public (articles 22, 28*bis*, 28*ter*, §§ 1^{er}, 3 et 4, 28*quinquies*, § 3 du Code d'instruction criminelle), du juge d'instruction (articles 55 et 56 du Code d'instruction criminelle) et des services de police (article 28*ter*, § 2 du Code d'instruction criminelle et articles 14 et 15 de la LFP).

- **Concernant le droit d'accès**

30. La loi caméras prévoit pour toute personne filmée un droit d'accès aux images. La personne concernée "*adresse à cet effet une demande motivée au responsable du traitement, conformément aux articles 10 et suivants de la loi du 8 décembre 1992*". Lors des travaux parlementaires¹⁵, le ministre de l'Intérieur de l'époque a également déclaré ce qui suit : "*les articles 13, 14, 15*bis* et 16 de la loi du 8 décembre 1992 restent également entièrement valables*".

31. Dans la pratique, un tel accès ne sera toutefois pas si simple. La loi caméras renvoie explicitement à la LVP qui, pour un droit d'accès direct, prévoit en son article 10 que "*la personne concernée adresse une demande datée et signée au responsable du traitement*". Cet article 10 dispose en outre que : "*Les renseignements sont communiqués sans délai et au plus tard dans les quarante-cinq jours de la réception de la demande*". La loi caméras prescrit toutefois explicitement un délai de conservation maximal d'un mois. Souvent, le délai de conservation sur le terrain est encore bien moindre (24 heures ou même parfois uniquement en temps réel), vu la capacité des serveurs et les coûts qui s'accumulent en cas de (plus) longue conservation des images. Étant donné que le responsable du système de caméras de surveillance dispose de 45 jours, sa réponse consistera généralement à dire que les images ont déjà été effacées. Un tel droit d'accès semble donc surtout être de nature théorique dans le cadre de la loi caméras.

32. La LVP prévoit également en son article 13 un accès indirect dans un certain nombre de cas définis limitativement¹⁶. Étant donné que la loi caméras fait référence à cet article 13 de la LVP, un

¹⁴ Voir le site Internet de la police fédérale : http://www.polfed-fedpol.be/ops/ops_fr.php.

¹⁵ Voir le Rapport de la Chambre, DOC 51 2799/005, p. 47.

¹⁶ "*Article 13. Toute personne justifiant de son identité a le droit de s'adresser sans frais à la Commission de la protection de la vie privée pour exercer les droits visés aux articles 10 et 12 à l'égard des traitements de données à caractère personnel visés à l'article 3, §§ 4, 5 et 6. (...)*".

tel accès indirect joue également un rôle certain lors de la demande d'accès à des images d'une caméra de surveillance, gérée par des services de police et/ou des autorités publiques dans le cadre de missions de police judiciaire ou administrative¹⁷. Une telle demande d'accès par la personne concernée au responsable du traitement ne se fait donc pas directement au responsable mais a lieu par l'intermédiaire de la Commission. Vu qu'il s'agit d'une procédure plus lourde et que l'exercice du droit d'accès direct est déjà problématique (cf. supra), il reste à voir si un droit d'accès indirect est encore possible dans la pratique.

33. On ne sait pas non plus exactement ce qu'il faut comprendre au juste par "une demande motivée". Le fait que la personne concernée doive fournir des indications sur le moment où elle a été filmée, ce pour épargner au responsable un travail de recherche inutile, ne fait l'objet d'aucune discussion. La proposition de loi initiale prévoyait que la personne qui voulait accéder aux images enregistrées devait pouvoir justifier d'un intérêt. Étant donné que ces conditions ne sont prévues ni par la législation belge actuelle, ni par la réglementation européenne, elles ont été supprimées à la demande de la Commission par le Sénat. Vu que l'exigence de prouver un intérêt a été supprimée, la remarque suivante a ensuite été formulée dans le Rapport des travaux de la Chambre¹⁸ : "*On ne sait dès lors pas pourquoi une demande d'accès devrait encore être motivée*". En outre, ce même rapport stipule également qu'on "*appréciera également si l'accès de l'intéressé aux images est justifié*", sans toutefois indiquer clairement dans quels cas une telle demande peut ou non être justifiée. Néanmoins, la Commission pense que le responsable du traitement peut et doit quand même vérifier si une personne peut justifier d'un intérêt raisonnable pour pouvoir visionner les images. Admettre le contraire conduirait en effet à ce que quiconque puisse visionner n'importe quelles images, ce qui peut être contraire à de nombreuses autres dispositions ou prescriptions comme le principe de proportionnalité, le principe de finalité, le secret professionnel, etc.

- **Concernant le responsable du traitement**

- L'installateur ou la firme de sécurité qui agit pour le compte de quelqu'un d'autre est-il un responsable ?

34. La loi caméras prescrit explicitement, par analogie avec la LVP, qui doit être considéré comme responsable du traitement (article 2, 5°) : "*la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel*". Un installateur d'un système de caméras de surveillance ou la firme de sécurité qui gère les caméras de surveillance agit toujours pour le compte d'un responsable du traitement et ne peut pas, en tant que tel, être considéré comme

¹⁷ Article 3, § 5, 1°, 2° et 3° de la LVP.

¹⁸ Voir le Rapport de la Chambre, DOC 51 2799/005, p. 17.

responsable, mais uniquement comme un sous-traitant. Si dans ce cadre, un installateur complète la déclaration thématique de surveillance par caméra, par exemple en guise de service supplémentaire à la clientèle, lors de l'identification du responsable du traitement, il ne doit pas communiquer ses données d'identification mais bien celles du responsable.

III. Problèmes

- La législation pour les agents de gardiennage

35. L'article 35 de l'arrêté royal du 15 mars 2010 *réglant certaines méthodes de gardiennage* stipule ce qui suit : "*Les agents de gardiennage peuvent uniquement exercer leur fonction à l'entrée ou à la sortie de cafés, bars, établissements de jeux de hasard ou lieux habituels de danse pour autant que les actes qu'ils posent soient accomplis dans le champ de vision d'une caméra de surveillance dont les images sont enregistrées et conservées, s'il s'agit d'un lieu répondant à au moins une des caractéristiques suivantes :*

1° un système de caméras est installé ;

2° la superficie de la partie accessible au public est d'au moins 100 m² ;

3° pour les endroits qui ne répondent pas aux exigences visées au 1° ou 2°, le bourgmestre a décidé qu'un système de caméras doit être installé."

36. La *Circulaire SPV05 relative au gardiennage dans le milieu des sorties* du 1^{er} mars 2011 du SPF Intérieur motive explicitement les raisons pour lesquelles des règles spécifiques ont été adoptées pour le gardiennage dans le milieu des sorties : "*La situation actuelle n'est cependant pas encore optimale. Il existe encore des formes de gardiennage illégal. L'absence de documents écrits et le travail au noir entraînent souvent un manque de clarté par rapport à la situation juridique du personnel de sécurité. En cas d'incident, les services de police ont des difficultés à savoir qui a exercé des activités de gardiennage à quel endroit et à quel moment. Les victimes d'actes posés par des agents de gardiennage ignorent trop souvent qu'elles peuvent être indemnisées par l'assurance de l'entreprise de gardiennage ou du service de gardiennage. (...) Pour ces différentes raisons, de nouvelles mesures ont été prévues en la matière."* En ce qui concerne la surveillance par caméras spécifique dans le milieu des sorties, cette Circulaire précise : "*Cette mesure doit offrir non seulement aux agents de gardiennage, mais aussi aux visiteurs, une plus grande sécurité juridique en cas de contestation au sujet d'incidents. À la suite d'incidents, les versions des visiteurs et celles des agents de gardiennage sur le déroulement précis des faits divergent souvent. À cet égard, les images enregistrées par les caméras de surveillance doivent contribuer à apporter une réponse définitive. Les images vidéo peuvent également s'avérer utiles dans le cadre du contrôle du respect de la loi en matière de sécurité privée."*

37. L'arrêté royal susmentionné du 15 mars 2010 ne parle pas de la loi (législation) caméras mais la Circulaire s'y rapportant suscite une certaine confusion en affirmant que "*Les systèmes de caméras sont aussi soumis à la loi caméras*". Les incidents dont il s'agit ne concernent toutefois pas seulement la sécurité (par ex. des délits contre des personnes, comme des coups et blessures) mais visent également par exemple le respect de la législation anti-discrimination (problématique de la preuve dans le cadre de dénonciations de discrimination dans la politique de la porte).

38. Comme cela a déjà été précisé, une caméra de surveillance est définie dans la loi caméras comme étant "*tout système d'observation (...) dont le but est de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens ou les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ou de maintenir l'ordre public, et qui, à cet effet, collecte, traite ou sauvegarde des images (...)*". Les violences peuvent en d'autres termes tomber dans le champ d'application de cette définition. La Circulaire stipule que les images peuvent encore également être utilisées en cas de contestation au sujet d'incidents (preuve) et pour contrôler le respect de la loi en matière de sécurité privée. Les caméras de surveillance seront dès lors utilisées pour plusieurs finalités, qui ne relèveront pas toutes de la loi caméras, ce qui implique qu'il faudra non seulement respecter la loi caméras mais également par exemple la LVP, étant donné qu'il s'agit toujours d'un traitement (à savoir filmer) de données à caractère personnel (à savoir des images). Dans la pratique, lors d'incidents, il sera toujours question d'un délit (racisme, coups, menaces, discrimination, ...).

39. Dans la pratique, il ne sera toutefois pas simple de respecter correctement toutes ces règles. Ainsi, les agents de gardiennage se trouvent souvent à l'extérieur, à l'entrée du lieu de danse et selon l'arrêté royal du 15 mars 2010, ils peuvent uniquement exercer leur fonction si les actes qu'ils posent sont accomplis dans le champ de vision d'une caméra de surveillance. Il est clair qu'un agent de gardiennage a besoin d'un peu d'espace et opérera souvent en partie sur la voie publique (par ex. le trottoir dans un environnement urbanisé). Cette même caméra peut donc poursuivre plusieurs finalités dont certaines tombent dans le champ d'application de la loi caméras. La loi caméras prévoit toutefois que l'on ne peut pas filmer spécifiquement la propriété d'autrui. Le problème est que dans de nombreux cas, on filmera une partie de la voie publique alors que cela n'est pas d'emblée autorisé par la loi caméras et le ministre de l'Intérieur a souligné, lors de l'examen¹⁹ de cette loi, que l'objectif n'était pas "*de permettre également à des personnes privées d'installer des caméras sur le domaine public. La surveillance sur la voie publique, sur les places et dans les autres lieux ouverts est en effet réservée aux autorités. C'est pourquoi les autorités sont seules habilitées à y installer des caméras (...)*" (après quoi il a encore insisté sur le fait que "*la surveillance sur la voie publique est réservée aux autorités*"). En outre, la solution n'est pas non

¹⁹ Voir le Rapport de la Chambre, DOC 51 2799/005, p. 24.

plus de cataloguer le type de lieu où la caméra de surveillance est installée comme un lieu ouvert au sens de la loi caméras, vu que cela rend la procédure plus stricte (ainsi, dans ce cadre, seule la police peut visionner les images en temps réel, voir le point 17).

40. Il est donc clair que l'arrêté royal du 15 mars 2010 suscite une certaine confusion sur le terrain et que les termes "*Les systèmes de caméra sont également soumis à la loi caméras*", règle qui ne figure d'ailleurs que dans la Circulaire, sans autre précision, n'apportent pas vraiment plus de clarté. Une caméra de surveillance peut en effet poursuivre plusieurs finalités et les législations qui contiennent ces finalités ne concordent pas toujours. Néanmoins, dans de nombreux cas, le but principal de la caméra sera quand même toujours de filmer l'entrée/le bâtiment (donc, un lieu fermé accessible au public), où filmer une partie de la voie publique n'est qu'accessoire. Dans ce cas, la loi caméras s'applique effectivement et ces dispositions de la loi caméras et de l'arrêté royal du 15 mars 2010 peuvent être conciliées.

41. Bien que la ministre de l'Intérieur soit restée plutôt neutre dans une réponse à une question parlementaire orale²⁰, elle a affirmé que les différentes législations pouvaient éventuellement s'appliquer au même moment.

- **La banque de données des déclarations et la transmission des informations de cette banque aux différentes zones de police**

42. La loi caméras prévoit explicitement qu'indépendamment du type de lieu, c'est le Roi qui définit, après avis de la Commission, la forme et le contenu du formulaire standard qui est rempli en cas de surveillance par caméras, "*ainsi que les modalités de transmission de ce formulaire à la Commission de la protection de la vie privée et au chef de corps de la zone de police (...)*". L'arrêté royal du 2 juillet 2008 *relatif aux déclarations d'installation et d'utilisation de caméras de surveillance*, tel que modifié par l'arrêté royal du 27 août 2010, dispose explicitement en son article 2 que : "*La déclaration de l'installation et de l'utilisation d'un système de surveillance s'établit par voie électronique via l'E-guichet de la Commission. À cette fin, la Commission met à disposition des formulaires de déclarations thématiques dénommés "surveillance par caméra - surveillance et contrôle". Par la déclaration via l'E-guichet, il est répondu à l'obligation de notification à la Commission et [...] au chef de corps de la zone de police compétent. La Commission veille à la communication à ce dernier.*"

²⁰ Questions parlementaires n° 6025 et 6256, auxquelles il a été répondu le 5 octobre 2011 à la Chambre.

43. Afin d'obtenir un relevé de toutes les caméras de surveillance pour le territoire concerné, le moteur de recherche du registre public peut être utilisé via le site Internet de la Commission (www.privacycommission.be > registre public).

44. À cet effet, il faut mentionner le code postal en question dans le champ prévu à cet effet et compléter le texte "Utilisation de caméras de surveillance dans un lieu fermé" ou "Utilisation de caméras de surveillance dans un lieu ouvert" dans le champ "traitement". Toutefois, il faut tenir compte des restrictions suivantes : (1) la liste des résultats affiche uniquement les 100 premières déclarations. La recherche peut être affinée en indiquant le nom de la rue ou le nom du responsable. (2) Le code postal sur lequel la recherche est effectuée est celui où le responsable est établi et ne correspond pas nécessairement à celui du lieu où les caméras sont installées (surtout dans le cas, par ex., où une plus grande entreprise a introduit elle-même les déclarations pour ses filiales et où ce sera donc toujours le code postal du siège principal qui sera affiché). Pour des zones de police plus grandes, ces restrictions posent trop de problèmes en ce qui concerne l'exploitation des données.

45. Lors de la préparation de l'arrêté royal du 2 juillet 2008, les différents partenaires (notamment le SPF Intérieur, la Commission et la Commission Permanente de la Police locale) ont discuté d'une nouvelle application en ligne spécifique pour les (déclarations de) caméras de surveillance. Pour en savoir plus sur cette discussion, on peut renvoyer au point 15 de l'avis n° 07/2008 du 27 février 2008²¹. Vu certaines restrictions budgétaires et le fait que la Commission Permanente de la Police locale ne voyait à l'époque (encore) aucune nécessité que les chefs de corps reçoivent chaque déclaration en même temps que la Commission, cette idée n'avait pas été approfondie. La Commission a alors actualisé seule et avec ses propres moyens son propre E-guichet existant (qui était déjà prévu, compte tenu des obligations de la LVP) afin de satisfaire aux nouvelles obligations de la loi caméras. Dans ce cadre, l'E-guichet existant disposait déjà aussi d'un registre public élaboré, certes conçu dans la logique de la LVP.

46. Entre-temps (après quatre années d'application de la loi caméras), pour diverses raisons, une consultation approfondie de la banque de données des déclarations par les services de police locale s'avère bel et bien susciter l'intérêt. Afin d'également répondre à certaines demandes de zones de police (la Commission reçoit de plus en plus souvent la question pour recevoir un relevé), il a été décidé d'établir une liste Excel sur demande écrite d'une zone de police. Cette liste (élaborée par code postal) donne un relevé des caméras de surveillance par site (donc, en indiquant non seulement l'adresse du responsable mais également celle du site même où les caméras sont installées, si celle-ci différait de celle du responsable). Toutefois, l'inconvénient de cette liste est

²¹ Avis concernant le projet d'arrêté royal relatif aux déclarations d'installation et d'utilisation de caméras de surveillance en vue d'assurer la surveillance et le contrôle : http://www.privacycommission.be/fr/docs/Commission/2008/avis_07_2008.pdf.

qu'elle n'est établie que sur demande et qu'elle sera plus rapidement dépassée, ce qui ne serait pas le cas, par exemple, avec un accès direct 24h/24 et 7j/7 par les services de police.

47. Afin d'adapter la pratique actuelle et de fournir aux parties concernées des chiffres mieux exploitables, des interventions supplémentaires d'autres acteurs tels que le SPF Intérieur et/ou la Commission Permanente de la Police locale seront donc nécessaires, vu l'impact budgétaire (important) de telles applications ICT.

48. Le fait qu'une telle publicité des emplacements de caméras de surveillance interpelle non seulement les services de police mais également les hommes politiques est attesté par la *proposition de loi*²² modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, en ce qui concerne le caractère public des lieux. Cette proposition essaie, du moins en ce qui concerne les lieux ouverts, de créer un caractère plus public.

- **La reconnaissance mobile des plaques d'immatriculation par les services de police**

49. La Commission est de plus en plus confrontée à des questions de services de police concernant les caméras (de surveillance) mobiles utilisées pour la reconnaissance des plaques d'immatriculation (les caméras ANPR²³). Si ces caméras ANPR sont des "caméras de surveillance", telles que visées dans la loi caméras, plusieurs obligations spécifiques de cette loi doivent être respectées. Fin 2009, la loi a en outre été modifiée, ce qui a un impact sur cette situation. La loi caméras (modifiée) définit une "caméra de surveillance" comme suit : "*tout système d'observation fixe ou mobile dont le but est de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens ou les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ou de maintenir l'ordre public, et qui, à cet effet, collecte, traite ou sauvegarde des images ; est réputée mobile, la caméra de surveillance qui est déplacée au cours de l'observation afin de filmer à partir de différents lieux ou positions.*"

50. Plusieurs finalités définies par les services de police, comme par exemple la recherche de véhicules volés, de plaques d'immatriculation volées, de personnes signalées pour n'importe quel délit, etc., permettent déjà de considérer une caméra ANPR comme une "caméra de surveillance" : "*tout système d'observation (...) dont le but est de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens (...), et qui, à cet effet, collecte, traite ou sauvegarde des images (...)*" (filmer en temps réel est en effet déjà suffisant). La caméra ANPR filme en effet (au moins) en temps réel et prend en plus une photo de chaque plaque d'immatriculation. Dès qu'une

²² 5-1163, introduite au Sénat.

²³ Automatic Number Plate Recognition.

"correspondance" apparaît (par ex. la plaque d'immatriculation correspond aux données mentionnées dans le volet "véhicules volés" ou "objet signalé" de la banque de données BNG), le service de police en est averti.

51. En d'autres termes, la loi caméras s'applique. La police est aussi de cet avis. Dès que les données de la caméra ANPR sont couplées à la BNG par exemple, on peut en outre considérer que l'on dépassera le strict champ d'application de la loi caméras. Dans ce cas, (outre la loi caméras) il faudra également appliquer la LVP en combinaison avec la LFP, le Code d'instruction criminelle et les lois pénales spéciales. La ministre de l'Intérieur est également du même avis, vu la réponse qu'elle a donnée à une question parlementaire écrite²⁴.

52. Jusqu'à sa modification, la loi caméras pouvait s'appliquer sans problème à la reconnaissance mobile des plaques d'immatriculation. En effet, aucune distinction n'était faite selon qu'il s'agissait de caméras fixes ou mobiles. Toutefois, fin 2009, la loi caméras a subi quelques modifications fondamentales. Ainsi, une (nouvelle) définition légale d'une caméra de surveillance "mobile" a notamment été prévue, à savoir "*est réputée mobile, la caméra de surveillance qui est déplacée au cours de l'observation afin de filmer à partir de différents lieux ou positions*". Les exemples types de ces caméras sont les caméras installées sur un véhicule (qui filment les plaques d'immatriculation pendant que le véhicule roule) ou celles d'un hélicoptère.

53. Toutefois, la loi caméras prévoit explicitement que le recours à des caméras mobiles par les services de police n'est possible que dans le cadre de ce qu'on appelle des "*grands rassemblements*" (par ex. une manifestation, un concert rock, ...). L'utilisation de caméras de surveillance mobiles avec reconnaissance des plaques d'immatriculation en vue notamment de rechercher des véhicules volés, des personnes signalées, etc. est en d'autres termes *de lege lata* problématique, vu cette récente adaptation de la loi caméras. Par contre, selon la loi caméras, l'utilisation de caméras de surveillance fixes avec reconnaissance des plaques d'immatriculation est bel et bien possible (par ex. à certaines bretelles d'entrée et de sortie ou à l'entrée d'une ville ou d'une commune) et juridiquement cohérente.

54. En l'état actuel de la législation, il n'y a toutefois pas de réponse positive juridiquement cohérente à donner aux nombreuses questions et les caméras ANPR mobiles sont (partiellement) à l'origine de problèmes légaux, variant selon les applications concrètes.

²⁴ Question parlementaire écrite n° 112 du 28 juillet 2009 de monsieur Hendrik Bogaert concernant les caméras d'enregistrement avec reconnaissance des plaques d'immatriculation – Banque de données nationale générale.

- **Les caméras 'képi' / caméras 'uniforme'**

55. La nouvelle définition de ce qu'est précisément une caméra de surveillance mobile a résolu quelques problèmes d'application, surtout pour les services de police, comme filmer une manifestation, la surveillance par caméras lors de concerts, etc. Entre-temps, il est toutefois apparu que la police locale était aussi confrontée à plusieurs problèmes. Les fameuses caméras ANPR n'en sont pas le seul exemple, les caméras dites 'képi' ou 'uniforme' font encore toujours l'objet de contestations et posent problème en ce qui concerne leur conformité légale. Étant donné qu'ici aussi, ces caméras sont reprises sous le dénominateur d'une caméra de surveillance mobile et que, d'après la loi caméras, l'utilisation de caméras mobiles ne peut être appliquée par les services de police que pour des missions non permanentes dans le cadre de grands rassemblements, l'utilisation de ces appareils extrêmement innovateurs, intégrés dans des képis ou fixés à l'uniforme, est carrément problématique, pour ne pas dire illégale, dans le cadre légal actuel.

56. Ainsi, la ministre a par exemple déclaré qu'elle estimait que "*chaque utilisation de caméra, y compris par les services de police, doit trouver son fondement dans une loi et doit être encadrée. À ce stade, il ne me semble pas encore opportun d'organiser des expériences visant à tester les mini-caméras dans une utilisation opérationnelle*"²⁵. De toute façon, la conséquence est que les fonctionnaires de police qui en seraient quand même équipés (pendant des missions d'intervention ordinaires par exemple) agiraient non seulement en dehors de tout cadre légal mais, pire, seraient punissables d'une peine d'emprisonnement correctionnel ou d'amendes en vertu de l'article 151 du Code pénal et de l'article 13 de la loi caméras, étant donné qu'il s'agit d'une utilisation cachée interdite de caméras au sens de l'article 8, combiné avec l'article 7/1 de la loi caméras. Les chefs de police qui chargent leur personnel d'effectuer des interventions avec de telles caméras donnent ainsi un ordre clairement illégal et se rendent évidemment aussi coupables du délit précité. La conséquence collatérale est en outre que la preuve collectée de cette façon a été obtenue de manière irrégulière avec toutes les conséquences possibles qui en découlent. En effet, la jurisprudence Antigone n'apportera pas non plus nécessairement une solution dans ce cas étant donné qu'il s'agit d'une violation consciente de la loi dans le chef des services de maintien de l'ordre.

- **Caméra fixée aux lunettes pour les déversements clandestins**

57. Une autre application possible d'une caméra de surveillance mobile est ce qu'on appelle la caméra fixée aux lunettes. Si elles sont utilisées par des services de police, on peut se référer *mutatis mutandis* aux points 55 et 56. Dans le cadre de la lutte contre les déversements clandestins,

²⁵ Question parlementaire n° 14717, à laquelle il a été répondu le 7 octobre 2009 à la Chambre et n° 4-893 du Sénat du 7 mai 2009.

une telle caméra fixée sur les lunettes est également utilisée dans certaines communes par des agents de l'environnement. Dans ce cadre aussi, il règne une certaine confusion. Ainsi, la ministre a déclaré précédemment qu'on ne savait pas clairement si la loi caméras s'appliquait²⁶. En ce qui concerne la Flandre, le décret flamand du 5 avril 1995 *contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement* prévoit la possibilité de procéder à des constatations à l'aide de "moyens audiovisuels", sans donner plus de détails. Vu cette définition très sommaire, on ne sait pas clairement si le décret "environnement" peut être considéré comme une législation spéciale qui exclut l'application de la loi caméras. Si la loi caméras s'applique, on ne peut pas utiliser de lunettes équipées d'une caméra dans le cadre de la lutte contre les déversements clandestins, étant donné que les caméras de surveillance mobiles ne peuvent être utilisées que par les services de police dans le cadre de grands rassemblements.

58. Dans sa réponse, la ministre a toutefois déclaré qu'elle avait chargé son administration de soumettre l'utilisation de lunettes équipées d'une caméra à un examen approfondi²⁷. Il appartient en effet au législateur ou à l'auteur du décret d'intervenir pour permettre ou non une série d'applications de caméras mobiles et non aux autorités policières, services ou chefs de corps, d'ignorer ainsi le cadre légal existant. La Commission estime aussi que c'est la mission du Ministère public, en tant que gardien de la loi et organe veillant à la légalité et à la loyauté avec lesquelles les preuves sont rassemblées (article 28bis, § 3, *in fine* du Code d'instruction criminelle), de mettre fin à ces activités *contra legem* et/ou punissables pénalement des défenseurs de l'ordre public. Ce sont précisément les défenseurs de l'ordre public qui doivent en effet respecter les limites de la loi.

- **La surveillance par caméras sur le lieu de travail**

59. La Commission est régulièrement confrontée à des questions relatives à la surveillance par caméras sur le lieu de travail. Depuis 1998, on peut se référer à cet égard à la CCT n° 68, qui a également été rendue obligatoire par arrêté royal. La loi caméras dispose explicitement en son article 3, alinéa 2 qu'elle "*n'est pas applicable à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance sur le lieu de travail, destinées à garantir la sécurité et la santé, la protection des biens de l'entreprise, le contrôle du processus de production et le contrôle du travail du travailleur*". Par conséquent, tant la loi caméras que la CCT n° 68 peuvent s'appliquer en même temps dans une entreprise.

60. Le Secrétariat de la Commission a toutefois déjà pu constater dans la pratique que les deux législations ne concordent pas toujours complètement et que cet aspect suscite une certaine confusion. Plusieurs questions peuvent se poser et dans ce contexte, les différents partenaires

²⁶ Question parlementaire n° 1963, à laquelle il a été répondu le 12 janvier 2011 à la Chambre.

²⁷ Ibid.

sociaux ont déjà été contactés. Dans le cadre de la présente recommandation d'initiative, la Commission souhaite cependant s'attarder sur une situation problématique, à savoir la conjonction entre la CCT n° 68 et la loi caméras.

61. Si une entreprise souhaite installer des caméras de surveillance, par exemple dans le cadre de la prévention et de la détection de vols, la question se pose de savoir dans quelle mesure les deux législations doivent ou non être respectées (conjointement). En effet, on ne sait pas clairement si la finalité concrètement poursuivie (la protection des biens de l'entreprise) prévaut ici ou si la CCT n° 68 doit immédiatement être respectée dès que des travailleurs apparaissent à l'écran. La question est importante justement parce que les deux législations ne concordent pas (par ex. différentes déclarations, différentes manières d'informer, une caméra cachée n'est pas nécessairement une caméra "secrète", etc.).

62. Sur le site Internet de la Commission, on peut retrouver le texte suivant dans la rubrique "En pratique", "Caméras de surveillance", "Les exceptions"²⁸ : *"Toutefois, les dispositions de la Loi caméras ne sont pas applicables à certaines caméras de surveillance :*

- *les caméras de surveillance faisant l'objet d'une législation particulière. La Loi relative à la sécurité lors des matches de football en est un exemple ;*
- *les caméras de surveillance au regard des travailleurs placées sur le lieu de travail surveillé et destinées à garantir la sécurité et la santé, la protection des biens de l'entreprise, le contrôle du processus de production et le contrôle du travail du travailleur. Dans le secteur privé, la CCT (convention collective de travail) n° 68 doit dès lors être respectée. Il peut arriver que sur le lieu de travail, tant la Loi caméras que la CCT n° 68 sur la surveillance par caméras soient appliquées simultanément. La pratique montre en effet que les deux finalités peuvent coexister et que souvent, un seul système de caméras est utilisé. Un exemple connu pour illustrer ce cas : la surveillance par caméra dans une grande surface. Ces caméras peuvent à la fois servir à contrôler les membres du personnel occupés aux caisses et à prévenir des délits (par exemple, le vol), étant donné que les clients peuvent également être filmés. D'un côté, le responsable du traitement doit donc respecter la Loi caméras pour les personnes qui tombent dans le champ d'application de celle-ci (par exemple, les clients) et d'un autre côté, la Loi vie privée pour la surveillance par caméras sur le lieu de travail (pour le membre du personnel occupé à la caisse) (moyennant un certain nombre d'exigences supplémentaires si la CCT n° 68 est d'application)."*

²⁸ http://www.privacycommission.be/fr/in_practice/camera/#N1014E.

63. La note juridique de la Commission sur les caméras de surveillance (également disponible sur le site Internet susmentionné) part également de la même logique : *"Cette exception n'exclut l'application de la loi caméras que dans le cadre d'une relation de travail (contrôle de la relation employeur-employé) et pour les finalités énoncées (sécurité et santé, protection des biens de l'entreprise, contrôle du processus de production et contrôle du travail du travailleur). Le choix de la législation à respecter dépendra de la qualité de la personne vis-à-vis de laquelle s'exerce la surveillance et de la finalité poursuivie."*

64. La doctrine partage également un avis similaire. C'est donc le responsable du traitement qui en décide, mais une entreprise "prudente" préférera introduire deux déclarations visant aussi bien les travailleurs que les tiers. Si la finalité concerne par exemple la protection des biens de l'entreprise, les caméras de surveillance seront placées afin de prévenir ou de constater le vol. Toutefois, on peut difficilement savoir à l'avance si ce vol sera précisément commis par un travailleur ou par un tiers. C'est la raison pour laquelle une différence est faite entre les travailleurs (auxquels s'applique la CCT n° 68) et les autres personnes (auxquelles s'applique la loi caméras).

65. En outre, cela semble conforme à la législation en vigueur. L'exposé des motifs de la proposition de loi initiale²⁹ stipule expressément ce qui suit : *"La loi proposée réglant l'utilisation de caméras ne s'appliquera donc pas si l'utilisation de caméras est déjà réglée par une réglementation sectorielle spécifique"*, en faisant explicitement référence à la CCT n° 68 en ce qui concerne l'utilisation de caméras de surveillance sur le lieu de travail. Ce principe a été répété lors des travaux parlementaires de la loi à la Chambre³⁰ : *"(...) c'est-à-dire la surveillance par caméras des personnes qui y travaillent. En ce qui concerne le secteur privé, la surveillance par caméras sur le lieu de travail est réglée par la Convention collective de travail n° 68"*.

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

²⁹ Sénat 3-1734/1, 2005-2006, p. 4-5.

³⁰ Voir le Rapport de la Chambre, DOC 51 2799/005, p. 47-48.

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

- **Utilisation généralisée de caméras de surveillance**

68. Dans certaines zones de police, la Commission constate une utilisation généralisée de caméras de surveillance. Une telle utilisation peut par exemple consister à installer des caméras sur tout le territoire d'une commune et à toutes les voies d'accès à une commune déterminée.

69. L'article 5 de la loi caméras prévoit l'installation de caméras de surveillance dans un lieu ouvert (principalement un espace public ou une voie publique). Pour l'installation des caméras, l'article 5, § 2 prévoit un avis positif du conseil communal, fourni après consultation du chef de corps. Le § 3 de l'article susmentionné prévoit qu'un formulaire doit être transmis à la Commission, formulaire dans lequel le responsable du traitement *atteste que l'installation et l'utilisation envisagée de la caméra ou des caméras sont conformes aux principes de la LVP.*

70. La circulaire du 10 décembre 2009 (modifiée en 2011) *relative à la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, telle que modifiée par la loi du 12 novembre 2009* (ci-après "la circulaire") précise au responsable du traitement (c'est-à-dire le responsable des caméras de surveillance) la manière dont les dispositions de l'article 5 de la loi caméras doivent être remplies : *"Il est à préciser, avant de répondre à ces questions, que le responsable du traitement, lorsqu'il introduit sa demande d'avis, doit, afin de permettre aux instances consultées de rendre un avis éclairé, fournir certaines informations. (...) Il va également mentionner les réponses aux deux questions suivantes : - quels sont les problèmes de sécurité à la base de la décision d'installer des caméras de surveillance ? , - en quoi la vidéosurveillance est-elle un outil adapté pour y répondre ?"*³¹

³¹ Voir la circulaire, p. 7-8.

71. La circulaire aborde également la consultation du chef de corps : "*Le chef de corps est consulté afin de donner au conseil communal un avis portant sur l'ampleur et le type de criminalité et de délinquance dans le lieu ouvert concerné. En tenant compte des informations qui lui auront été transmises et de sa connaissance de la zone qu'il dirige (connaissance de terrain, statistiques policières, priorités du Plan zonal de sécurité), le chef de corps doit se prononcer sur le point de savoir si selon lui, il existe ou non suffisamment d'éléments qui confirment l'existence, dans le lieu ouvert visé, de problèmes de sécurité ou d'un sentiment d'insécurité, entraînant des risques que des faits que l'on peut prévenir, constater ou déceler au moyen de caméras de surveillance s'y produisent.*"³²

72. L'article 5 de la loi caméras prévoit que l'installation de la surveillance par caméras doit être conforme aux principes de la LVP (proportionnalité, subsidiarité). La circulaire va plus loin, en demandant une justification concernant des problèmes de sécurité et la nécessité d'installer dans ce contexte une surveillance par caméras, en tant qu'instrument le plus approprié. Vu certaines formes d'utilisation généralisée de caméras de surveillance, la question se pose de savoir dans quelle mesure ces caméras répondent à certains problèmes de sécurité, et le cas échéant, si elles constituent l'instrument le plus approprié à cet effet. La Commission demande dès lors qu'avant l'installation de caméras de surveillance, une évaluation approfondie soit réalisée concernant l'utilité et l'efficacité d'un tel système. Une telle évaluation devrait également avoir lieu après l'installation.

- **Nouvelles possibilités d'application des caméras de surveillance**

73. Alors que par le passé, la surveillance par caméras était principalement utilisée par les services de police pour pouvoir surveiller certains lieux à distance et, le cas échéant, envoyer certaines équipes là où c'était nécessaire, on assiste de plus en plus au couplage des images vidéo enregistrées avec certaines banques de données. Citons par exemple les caméras ANPR qui enregistrent les plaques d'immatriculation de tous les véhicules en passage et comparent ces dernières avec les données de certaines banques de données, comme celles des véhicules volés et signalés, des véhicules non assurés, des personnes recherchées, etc. Un autre exemple concerne la reconnaissance faciale, au moyen d'un couplage des images vidéo enregistrées avec par exemple une banque de données de photos de personnes signalées. Ainsi, il existe aussi des caméras avec des microphones incorporés, etc.

³² Voir la circulaire, p. 8-9.

74. De telles formes de surveillance par caméras peuvent encore difficilement être considérées comme tombant dans le champ d'application de la loi caméras. Il devient donc urgent – surtout maintenant qu'il nous faut constater que de nouvelles applications apparaissent rapidement, surtout dans le domaine de la sécurité – d'intervenir de façon réglementaire en la matière, par exemple en ajoutant un chapitre distinct dans la loi caméras susmentionnée ou, bien que cela soit moins indiqué, en adoptant un arrêté royal, conformément à l'article 11 de la loi caméras : "*Le recours à certaines applications de la surveillance par caméra peut être interdit ou soumis à des conditions supplémentaires par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dont le projet est soumis pour avis à la Commission de la protection de la vie privée.*"

L'Administrateur ff,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere