

10 DECEMBRE 2009. - Circulaire ministérielle 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

A Mesdames et Messieurs les Bourgmestres,

A Mesdames et Messieurs les Présidents des Collèges de police,

A Mesdames et Messieurs les Chefs de corps de la police locale,

A Monsieur le Commissaire général de la police fédérale,

Au Président de la Commission permanente de la police locale,

Pour information :

A Mesdames et Messieurs les Gouverneurs de Province,

A Monsieur le Gouverneur f.f. de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale;

Madame, Monsieur le Bourgmestre,

Madame, Monsieur le Président,

Madame, Monsieur le Chef de corps,

Monsieur le Commissaire général,

Monsieur le Président,

Cette circulaire a pour but d'éclairer les autorités locales et les services de police sur les règles prévues par la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance (ci-après « loi caméras ») depuis sa modification récente par la loi du 12 novembre 2009 et de leur donner des recommandations sur la manière dont ils doivent concrètement l'appliquer.

Il sera donc principalement question de la procédure d'avis en cas d'installation de caméras de surveillance fixes dans un lieu ouvert et de l'utilisation de caméras de surveillance mobiles par les services de police.

En outre, certains points concernent des notions qui, depuis l'entrée en vigueur de loi, posent certaines questions dans la pratique.

1. Définitions

1.1. Nuisances

La définition de la caméra de surveillance mentionne, depuis l'adoption de la loi caméras en 2007, les délits contre les personnes ou les biens, les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale et le maintien de l'ordre public. Dans le reste du dispositif, il n'était pourtant plus question de nuisances, mais uniquement d'infractions, de dommages ou d'atteintes à l'ordre public. Un doute était donc permis quant à l'applicabilité de ces dispositions (relatives au visionnage en temps réel, à l'enregistrement et à la conservation des images) en cas de nuisances.

Pour combler cette lacune, le terme « nuisances » a donc été inséré dans le reste du dispositif, lors de la modification de la loi. Le doute a donc été levé quant à l'applicabilité des dispositions relatives au visionnage en temps réel, à l'enregistrement et la conservation des images, en cas de nuisances. Toutefois, pour ne pas alourdir inutilement le texte des autres dispositions, il n'y est fait mention que du terme « nuisances ». Cela ne signifie pas que l'on vise toute nuisance quelconque. La définition légale des caméras parle de nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale. Par le terme « nuisances », on fait toujours référence aux nuisances dont il est question dans la définition de la caméra de surveillance, à l'article 2 de la loi, à savoir les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale.

Le législateur a uniquement eu l'intention de viser les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, à savoir tous les dérangements publics pour lesquels les communes sont compétentes.

1.2. Caméras de surveillance fixes/mobiles

La loi définit comme étant une caméra de surveillance mobile celle qui est déplacée au cours de l'observation afin de filmer à partir de différents lieux ou positions. 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.

Toutes les autres caméras de surveillance sont donc, au sens de la loi caméras, des caméras de surveillance fixes.

Cela signifie que des caméras de surveillance installées provisoirement afin de filmer un lieu pendant quelques jours (par exemple lors d'un festival annuel), une ou plusieurs semaines, voire plusieurs mois, sont des caméras fixes : même si elles ont vocation à être déplacées, elles ne le sont pas pendant l'observation. Le déplacement n'a lieu qu'une fois la décision prise de ne plus y avoir recours dans ce lieu. Ces caméras sont provisoires mais elles sont fixes.

Par conséquent, dès le moment où la ou les caméras de surveillance filment à partir du même lieu ou de la même position (même si elles peuvent être orientées de différentes manières), toutes les obligations prévues pour les caméras de surveillance fixes doivent être respectées.

1.3. Entrée d'un lieu

La loi prévoit qu'à l'entrée de tout lieu filmé par une ou plusieurs caméras de surveillance fixes, le responsable du traitement doit apposer un pictogramme signalant l'existence de la surveillance par caméras. Elle n'impose donc pas d'apposer un pictogramme par caméra, ni d'en apposer un à proximité de la caméra.

Par contre, la loi ne contient pas de définition du terme « entrée » et de ce fait, lorsqu'il s'agit d'un lieu ouvert, la question de savoir où placer les pictogrammes peut se poser. L'on peut raisonnablement affirmer qu'en apposant un pictogramme aux principaux points d'accès au périmètre filmé, le responsable du traitement satisfait à son obligation.

Lorsqu'une surveillance par caméras est organisée dans une zone déterminée de la commune (un marché, un quartier), il suffit de signaler cette surveillance au moyen d'un pictogramme situé à l'entrée/aux entrées de cette zone. De même, lorsque la vidéosurveillance est organisée sur la totalité du territoire d'une commune, il n'est pas contraire à la loi de la signaler au moyen de pictogrammes installés sur les voies d'accès à la commune. Rien n'interdit toutefois dans ce cas de rappeler la présence de caméras à l'intérieur de la commune, en y apposant des pictogrammes dans les endroits importants de la commune ou, à l'opposé, dans les endroits où on s'attend moins à être filmé.

1.4. Proportionnalité des images

Pour les trois catégories de lieux, la loi caméras prévoit que le responsable du traitement « s'assure que la ou les caméras de surveillance ne sont pas dirigées spécifiquement vers un lieu pour lequel il ne traite pas lui-même les données ». Cette disposition rappelle en fait le principe de proportionnalité à respecter lors de tout traitement de données à caractère personnel et donc également au niveau des images filmées.

Le terme « spécifiquement » visait à ne pas empêcher le responsable du traitement 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 (par exemple, laisser apparaître une petite partie du trottoir lorsque l'on filme un bâtiment ou l'entrée de celui-ci). Mais cela signifie donc que, lorsque c'est le cas, cela doit être limité au strict minimum (pour les lieux fermés non accessibles au public, c'est même expressément prévu par le législateur). On peut donc 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.

Pour les lieux ouverts, comme la loi le prévoit, il est possible de diriger la caméra de surveillance fixe vers un lieu pour lequel on ne traite pas les données, à condition d'obtenir l'accord exprès du responsable du traitement pour ce lieu. Cela vise par exemple l'hypothèse où l'autorité communale installe des caméras filmant une rue et où sur les images des caméras apparaissent l'entrée d'une habitation privée ou d'un café, ou de tout autre bâtiment dont la surveillance par caméras n'est pas du ressort de la commune. L'autorité communale, si elle ne veut pas masquer ces entrées sur les images, devra obtenir expressément l'accord des personnes responsables du traitement pour cette habitation ou ce café. Sans cet accord, le responsable du traitement est obligé, par des moyens

techniques, de masquer ces parties sur les images. Pour une question de preuve, cet accord sera de préférence écrit.

2. Caméras de surveillance fixes dans les lieux ouverts - avis préalable et consultation du chef de corps

2.1. Introduction

Rappelons d'abord qu'en ce qui concerne les lieux ouverts, l'intention du législateur n'était pas de permettre à des particuliers ou des personnes privées de surveiller le domaine public. Le responsable du traitement sera donc la plupart du temps une autorité publique. Et lorsqu'il s'agit d'une commune, le responsable du traitement ne peut en tout cas pas être le conseil communal vu son rôle dans la procédure d'installation.

En effet, le responsable du traitement pour un lieu ouvert doit obtenir, préalablement à l'installation des caméras de surveillance, un avis positif du conseil communal de la commune où se situe le lieu. Le conseil communal ne peut donc pas être en même temps responsable du traitement.

Avant de rendre son avis, le conseil communal doit consulter le chef de corps de la zone de police où se situe le lieu. Quelle est la portée de cette consultation ? L'avis du conseil communal peut-il diverger de l'analyse du chef de corps ?

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.

Ces informations sont les suivantes (il s'agit en fait, pour la plupart, de celles qui seront transmises par le responsable du traitement lors de la déclaration de l'installation de caméras de surveillance à la Commission de la Protection de la Vie privée) :

- l'indication du responsable du traitement;
- la dénomination du traitement (banque de données);
- la finalité du traitement (à savoir la surveillance et le contrôle) et les catégories de données traitées (à savoir des enregistrements d'images);
- la base légale ou réglementaire;
- l'emplacement des caméras de surveillance et le périmètre de la zone surveillée (et éventuellement les images d'une démo effectuée sur place);
- les destinataires;
- les délais de conservation;
- les mesures de sécurité;
- la manière de prise de connaissance de la surveillance par les intéressés;
- le point de contact pour le droit d'accès aux images;
- la personne de contact pour les demandes d'information.

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 ?

2.2. 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.

Il va également, en confrontant les objectifs visés par le projet de vidéosurveillance et la politique policière locale, vérifier si des mesures complémentaires ou des conditions particulières ne devraient pas être associées à l'utilisation des caméras, pour plus d'efficacité. L'on pense

notamment à une capacité d'intervention ciblée au sein de la zone surveillée. En effet, l'installation de caméras de surveillance dans des lieux ouverts sans suivi policier efficace pourrait n'apporter aucun résultat tangible.

Selon qu'il estime que ces éléments sont suffisants ou non, son analyse sera favorable ou défavorable sur la nécessité (et/ou l'opportunité) d'installer des caméras de surveillance dans le lieu visé.

Le chef de corps transmet ensuite son analyse au conseil communal.

2.3. L'avis du conseil communal

En se basant sur les informations transmises par le responsable du traitement et sur l'analyse du chef de corps, le conseil communal va rendre son avis. Cet avis doit dans tous les cas être motivé.

S'il suit l'analyse du chef de corps, il pourra être motivé par les éléments repris dans celle-ci.

Si, par contre, le conseil communal décide de s'écarter de l'analyse du chef de corps et de rendre un avis positif sur l'utilisation de caméras alors que ce dernier était défavorable au projet, le conseil communal devra motiver son avis de manière plus circonstanciée. Il en est de même en cas d'avis négatif du conseil communal alors que l'analyse du chef de corps était favorable au projet de vidéosurveillance.

2.4. Avis du conseil communal en cas de caméras de surveillance fixes provisoires

Il arrive que des caméras de surveillance fixes soient installées provisoirement par les communes ou les zones de police afin de faire face à des problèmes ponctuels de sécurité. Ces caméras sont ensuite déplacées afin de suivre les déplacements du phénomène visé (par exemple, occupation de terrains publics par les gens de voyage, rassemblement de jeunes sur la voie publique ou encore dépôt d'immondices). Il se peut donc que ces caméras soient déplacées toutes les deux semaines.

Dans de telles conditions, il apparaît clairement difficile, voire impossible, d'obtenir préalablement l'avis positif du conseil communal avant chaque déplacement de la ou des caméras concernées.

La loi ne l'interdisant pas, nous recommandons, dans de telles conditions, de demander un avis positif au conseil communal pour installer, sur un périmètre assez large, ou même sur tout le territoire de la commune, des caméras de surveillance fixes provisoires, afin de lutter contre un phénomène clairement déterminé et de le suivre de manière efficace.

Le chef de corps fera part, dans son analyse, des éléments connus concernant le phénomène visé sur tout le territoire de la commune. Le conseil communal, de son côté, donnera son avis par rapport à l'installation de caméras provisoires, afin de lutter contre ce phénomène prédéterminé, dans des lieux qui seront choisis en fonction des déplacements de ce phénomène. Cet avis pourra éventuellement prévoir une période limitée d'utilisation.

Les pictogrammes signalant l'existence des caméras devront bien entendu être déplacés en fonction des modifications du périmètre surveillé et la déclaration à la Commission de la protection de la vie privée, mise à jour.

3. Utilisation de caméras de surveillance mobiles

3.1. Information du bourgmestre

Dans les cas où c'est à l'officier de police administrative que revient la décision de recourir à des caméras mobiles, il doit en informer le bourgmestre.

Lorsqu'il s'agit de l'utilisation de caméras mobiles dans un lieu ouvert, cette information doit avoir lieu dans les plus brefs délais et en tout cas, avant la mise en oeuvre du dispositif de vidéosurveillance mobile.

Lorsqu'il s'agit d'un lieu fermé accessible au public, cette information doit se faire sur le champ (pour ce type de lieux, l'officier de police administrative n'a la compétence de décider de l'utilisation de ce genre de caméras que dans les cas d'extrême urgence).

Cette information peut se faire par fax ou courrier électronique et, dans les cas d'extrême urgence, par téléphone. Il importe donc que les services de police disposent de numéros de téléphone, numéros de fax et adresses électroniques permettant de joindre rapidement le ou les bourgmestres concernés. De cette manière, l'information pourra être transmise rapidement et de manière certaine.

3.2. Extrême urgence (article 7/2, § 2, alinéa 3)

Dans les cas d'extrême urgence uniquement, l'officier de police administrative peut décider seul d'utiliser des caméras de surveillance mobiles dans un lieu fermé accessible au public.

Qu'entend-t-on par « cas d'extrême urgence » ? L'on vise par là des cas où un grand rassemblement nécessitant une intervention immédiate des services de police a lieu de manière imprévue dans un lieu fermé accessible au public (par exemple, lorsque les services de police n'ont pas pu avoir au préalable connaissance de leur organisation ou du lieu de celle-ci, un attroupement ou un rassemblement d'un groupement extrémiste ou encore un rassemblement de motards dans un zoning) et que l'utilisation de caméras de surveillance mobiles est requise. Si, dans ces cas, il n'est pas possible d'attendre la décision du bourgmestre, l'officier de police administrative qui dirige les opérations peut décider lui-même d'y recourir. Il doit toutefois téléphoner directement au bourgmestre pour l'en informer.

Il doit s'agir de cas exceptionnels et l'utilisation de caméras mobiles devant se faire de manière ciblée et efficace, elle doit être motivée.

3.3. Utilisation ciblée et efficace - Principes de respect de la vie privée

L'objectif du législateur n'est pas de permettre aux services de police d'utiliser des caméras de surveillance mobiles en toutes occasions. La loi elle-même a déjà prévu certaines restrictions : il ne peut être question d'utiliser ce genre de dispositif que dans le cadre de grands rassemblements (au sens de l'article 22 de la loi sur la fonction de police) et pour des missions non permanentes, dont la durée d'exécution est limitée. L'on vise donc notamment les manifestations, les grands concerts, les matchs de football,...

En outre, la loi précise que l'officier de police administrative qui assure la responsabilité opérationnelle veille à une utilisation ciblée et efficace des caméras mobiles et à sa conformité avec les principes définis dans la loi du 8 décembre 1992 (ci-après « loi vie privée »). Il s'agit des principes de finalité, de proportionnalité, d'efficacité et de subsidiarité.

Principe de finalité

Les caméras de surveillance doivent être utilisées pour des finalités déterminées. Dans le cadre de la loi caméras, les caméras de surveillance sont utilisées dans un but de surveillance et de contrôle afin de prévenir, constater ou déceler des infractions contre les personnes ou les biens, ou les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale ou encore de maintenir ou de rétablir l'ordre public. Ces finalités doivent être déterminées dès le départ et, par la suite, les images ne pourront être traitées que pour ces finalités déterminées.

En outre, en ce qui concerne les caméras de surveillance mobiles, la loi insiste sur l'aspect préventif de leur utilisation, étant donné que l'on vise principalement des missions de police administrative.

Principes de subsidiarité et d'efficacité

L'utilisation de caméras de surveillance mobiles est un moyen subsidiaire, auquel il ne faut recourir que lorsque les autres moyens ne suffisent pas pour atteindre les objectifs recherchés. En outre, si l'on décide d'y recourir, cela doit être un moyen efficace, permettant objectivement d'atteindre les finalités visées par le traitement. Le législateur a mis l'accent sur ce principe en mentionnant expressément que l'officier de police administrative doit veiller à une utilisation efficace des caméras.

Principe de proportionnalité

Ce principe englobe les principes susmentionnés de subsidiarité et d'efficacité mais signifie également que l'on doit faire la balance entre la nécessité d'utiliser des caméras lors de l'opération et le respect de la vie privée des personnes filmées. Il faut respecter un rapport de proportionnalité avec les objectifs poursuivis et ne pas filmer plus qu'il n'est nécessaire pour y arriver.

La proportionnalité doit aussi être respectée au niveau des images traitées : il ne faut pas prendre d'images superflues ni viser des lieux pour lesquels on n'est pas responsable du traitement.

C'est en respectant ce principe que l'officier de police administrative veillera à l'utilisation ciblée de caméras de surveillance mobile.

-> C'est au regard de ces différents principes que l'officier de police administrative (ou, le cas

échéant, le bourgmestre) décidera de recourir aux caméras mobiles et les utilisera.

3.4. Notification à la Commission de la protection de la vie privée

Lorsque la décision est prise de recourir à des caméras de surveillance mobiles, la loi prévoit que l'officier de police administrative notifie cette décision à la Commission de la protection de la vie privée (ci-après CPVP). Cette notification doit avoir lieu au plus tard la veille du jour du grand rassemblement qui sera vidéo surveillé, sauf en cas d'urgence où elle doit intervenir au plus tard dans les sept jours du grand rassemblement.

Dans son avis du 2 septembre 2009, la CPVP recommandait de prévoir pour ce type de notification, un formulaire ad hoc, qui lui serait transmis de manière électronique afin d'être intégré à une banque de données non publique (contrairement aux autres déclarations qui sont publiées dans le registre public tenu par la CPVP).

La notification devra contenir les éléments suivants :

- identification de la personne qui a décidé d'utiliser des caméras de surveillance mobiles (bourgmestre ou officier de police administrative)
- identification du responsable au niveau opérationnel (service et personne)
- identification du grand rassemblement surveillé par caméras (localisation, catégorie de lieu, nature du rassemblement, date)
- informations sur l'utilisation des caméras :
 - visionnage et enregistrement des images
 - conservation des images
 - motivation de l'utilisation de caméras mobiles
 - description quant à l'utilisation ciblée et efficace et la conformité aux principes de la loi vie privée.

Le responsable opérationnel est l'officier de police administrative qui décide de l'utilisation des caméras de surveillance mobiles (ou, le cas échéant, qui applique la décision du bourgmestre).

Même si, dans la suite de l'opération, un autre officier de police administrative prend le relais, seul le nom du premier (celui qui est à la base de la décision d'utiliser ces caméras) doit être renseigné dans la notification.

Pour éviter des charges administratives trop lourdes, on a prévu la possibilité de n'introduire qu'une seule notification pour plusieurs utilisations de caméras mobiles lorsqu'il s'agit de plusieurs rassemblements dans un même lieu, ayant la même nature et la même dénomination et pour lesquels un même responsable opérationnel utilise toujours des caméras de surveillance mobiles de la même façon. On vise notamment l'utilisation de caméras mobiles par les équipes de preuve lors des matches de football, pour tous les matchs ayant lieu à domicile, au cours d'une même saison. En outre, toujours concernant les matches de football, la notification est faite « dans le cadre » (terme utilisé par la loi caméras) du match, c'est-à-dire que l'on vise la surveillance des supporters depuis leur point de départ jusqu'à la dislocation du rassemblement.

La déclaration se fera via le formulaire standard qui sera transmis à tous les services de police. Dans un premier temps, ce formulaire sera complété sur papier et transmis à la CPVP par fax (au numéro 02/213.85.95). Une fois l'application électronique mise en place, les services de police seront informés des nouvelles modalités de transmission.

3.5. Exemption du pictogramme

Lorsque la vidéosurveillance se fait au moyen de caméras fixes (peu importe la personnalité du responsable du traitement), la loi prévoit l'obligation d'apposer un pictogramme à l'entrée du lieu surveillé. La présence de ce pictogramme à l'entrée entraîne le consentement des personnes qui entrent dans ce lieu à être filmées.

Lorsque la vidéosurveillance est réalisée au moyen de caméras mobiles (par les services de police), la loi prévoit que la présence des caméras de manière visible vaut autorisation préalable. Et la loi précise encore que « les caméras de surveillance mobiles montées à bord de véhicules, de navires ou d'aéronefs non banalisés sont réputées être utilisées de manière visible ».

Malgré l'avis du Conseil d'Etat (qui préconisait de supprimer cette fiction, l'utilisation de caméras mobiles étant justifiée par une des causes d'admissibilité prévues par la loi vie privée et ne

nécessitant pas de consentement), cette fiction a été maintenue dans la loi. L'article 4 de la loi caméras prévoit en effet que la loi vie privée est applicable sauf dans les cas où la loi caméras contient une disposition contraire expresse. C'est notamment le cas de l'article 8 de la loi caméras qui interdit toute utilisation cachée de caméras. Pour maintenir une certaine cohérence, la loi caméras règle donc cet aspect tant pour les caméras fixes que mobiles.

Par caméras de surveillance mobiles utilisées de manière visible, l'on entend donc celles qui sont montées à bord de véhicules, de navires ou d'aéronefs non banalisés. Cette précision du législateur recouvre déjà la plupart des cas et vise notamment celles dont sont équipées les voitures de police et les hélicoptères. Mais l'on vise également les caméras portées par les policiers eux-mêmes, que ce soit en main (par exemple, les équipes de preuve) ou que leur uniforme en soit équipé. Il ne faut toutefois pas perdre de vue pour ces dernières qu'elles doivent être utilisées de manière visible : les personnes filmées doivent être conscientes que le policier porte une caméra sur lui, vu qu'il n'y a pas de « présomption légale de visibilité » pour ces caméras portatives. Il ne faut pas non plus perdre de vue que ces caméras ne peuvent être utilisées que dans le cadre de grands rassemblements au sens de l'article 22 de la loi sur la fonction de police.

J'espère que les recommandations et précisions apportées par la présente circulaire contribueront à une application correcte de la loi caméras, dans le respect de l'équilibre voulu par le législateur entre le droit de la vie privée et les impératifs de sécurité.

Je vous prie, Madame, Monsieur le Gouverneur, de bien vouloir mentionner au Mémorial administratif la date à laquelle cette circulaire a été publiée au Moniteur belge.

Bruxelles, le 10 décembre 2009.

La Ministre de l'Intérieur,

Mme A. TURTELBOOM