

Caméras de surveillance : la cohabitation légale reste houleuse...

A propos du champ d'application de la loi du 21 mars 2007 et de sa coexistence avec d'autres normes réglant les caméras de surveillance

Franck DUMORTIER
Chercheur au CRID
Assistant à la Faculté de Droit - FUNDP
Franck.dumortier@fundp.ac.be

Introduction

La nouvelle loi du 21 mars 2007 relative à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance¹ (ci après « loi caméras ») est loin d'être la seule norme juridique réglant l'utilisation des caméras en Belgique. Outre cette loi existent, en effet, un certain nombre de textes généraux et particuliers ayant une incidence normative sur l'installation et l'utilisation des yeux électroniques. Il s'agit notamment de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel², de la loi du 2 septembre 2005 simplifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière³, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police⁴, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière⁵, de la convention collective de travail n° 68 du 16 juin 1998 relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu de travail⁶, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé⁷, de la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche⁸, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football⁹, de l'arrêté royal du 22 février 2006 relatif à l'installation et au fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades de football¹⁰, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs¹¹ ou encore de l'article 314 bis du Code pénal.

Au vu de cette fourmilière réglementaire et législative, la sélection de la ou des normes applicables à un cas concret s'avère souvent nébuleuse. Dans la présente contribution je m'attache dès lors à éclaircir quelque peu cet imbroglio juridique sans cependant avoir la prétention d'être exhaustif.

¹ Loi du 21 mars 2007 relative à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance, *M.B.* 31 mai 2007.

² Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.* 18 mars 1993.

³ Loi simplifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, *M.B.* 27 septembre 2005.

⁴ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.* 22 décembre 1992.

⁵ Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière telle que modifiée par la loi du 4 août 1996 relative à l'agrément et à l'utilisation dans la circulation routière d'appareils fonctionnant automatiquement en présence ou en l'absence d'un agent qualifié, *M.B.* 20 août 1996, et les trois arrêtés royaux du 11 octobre 1997 *M.B.* 20 octobre 1997, ainsi que les deux arrêtés royaux du 18 décembre 2002, *M.B.* 25 décembre 2002.

⁶ Arrêté royal du 20 septembre 1998 rendant obligatoire la convention collective de travail n° 68, conclue le 16 juin 1998 au sein du Conseil national du Travail, relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu de travail, *M.B.* 2 octobre 1998.

⁷ Loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, *M.B.* 2 octobre 1991.

⁸ Loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche, *M.B.* 12 juin 2003.

⁹ Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, *M.B.* 3 février 1999.

¹⁰ Arrêté royal du 22 février 2006 relatif à l'installation et au fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades de football, *M.B.* 3 mars 2006.

¹¹ Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, *M.B.* 30 décembre 1999 et l'arrêté royal d'exécution du 23 mai 2003, *M.B.* 4 juin 2003.

J'examine tout d'abord l'étendue du champ d'application de la loi du 21 mars 2007 avant de m'attarder sur quelques incertitudes liées à la coexistence de cette loi avec les diverses autres normes susmentionnées.

1. Le champ d'application de la « loi caméras » du 21 mars 2007

Le champ d'application de la nouvelle loi est défini en son article 3 selon lequel celle-ci est applicable « à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance en vue d'assurer la surveillance et le contrôle dans les lieux (visés à l'article 2) ». Cependant, alors que l'article 3 définit formellement le champ d'application de la loi, l'article 2, 4° définit, quant à lui, la notion de « caméras de surveillance ». La définition – restrictive s'il en est – vise uniquement les caméras « dont le but est de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens ou des nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ou de maintenir l'ordre et qui, à cet effet, collecte(nt), traite(nt) ou sauvegarde(nt) des images ».

Il faut donc déduire de la combinaison des articles 3 et 2, 4° que la loi s'applique à l'installation et à l'utilisation de caméras dont le but est de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens ou des nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale, ou de maintenir l'ordre et qui, à cet effet, collectent, traitent ou sauvegardent des images en vue d'assurer la surveillance et le contrôle dans les lieux.

De manière liminaire, on peut se poser la question de savoir pourquoi le législateur a cru nécessaire d'intégrer dans la définition de « caméras de surveillance » un élément de finalité plus précis que dans la définition du champ d'application de la loi. A s'en tenir à une lecture stricte du texte, l'application de la loi à l'utilisation de caméras de surveillance par des particuliers à des fins, par exemple, de protection de la propriété privée serait incertaine, les particuliers n'ayant traditionnellement pas pour vocation de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens, des nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale ou de maintenir l'ordre.¹²

On peut donc s'étonner que la nouvelle loi s'applique également aux caméras installées et utilisées par des particuliers dans des lieux fermés accessibles au public et dans des lieux fermés non accessibles au public. En utilisant une terminologie typiquement « publique » la loi permet ainsi implicitement à des acteurs privés d'exercer des activités traditionnellement réservées aux forces de police, aux communes et à la puissance publique en général. Mieux aurait-il valu, selon nous, prévoir à côté des finalités « publiques » susmentionnées, des finalités propres aux particuliers telles que la protection de la propriété privée, la tranquillité dans les établissements ou encore le contrôle d'accès aux bâtiments. En distinguant les finalités propres aux autorités publiques de celles que peuvent poursuivre les particuliers, le législateur aurait évité plus certainement d'être accusé de « délégation » au secteur privé de missions sécuritaires traditionnellement réservées aux pouvoirs publics.

¹² Alors que la loi prétend s'appliquer non seulement aux caméras installées par les autorités publiques mais également à celles installées par des particuliers, les finalités visées par la définition de « caméras de surveillance » se rapprochent toutes de finalités qui relèvent de la puissance publique. En effet, la finalité qui consiste « à prévenir, à constater ou à déceler les délits contre les personnes ou les biens » ressemble étrangement à celles que l'on peut trouver aux articles 14 et 15, 1° de la loi sur la fonction de police. Quant à la finalité qui consiste à prévenir, à constater ou à déceler « des nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale¹² », celle-ci doit clairement être considérée comme une compétence exclusive des communes étant donné que l'objet de cet article 135 est, d'une part, d'énumérer les « attributions des communes » et, d'autre part, « les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes ». Enfin, la finalité de maintien de l'ordre est traditionnellement considérée comme étant l'une des missions régaliennes de l'Etat, au même titre que rendre la justice ou frapper monnaie.

Si cette remarque témoigne d'une première faiblesse conceptuelle de la loi, les incertitudes liées à son application concrète sont davantage liées aux exclusions qu'elle prévoit. Rappelons que l'objectif initialement fixé les parlementaires à l'origine de la loi du 21 mars 2007 était de régir de manière globale l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance, tant par des particuliers que par des autorités publiques, que les appareils soient placés dans des lieux fermés ou ouverts en intégrant dans cette nouvelle loi l'ensemble des législations particulières¹³. Cependant, l'option finalement retenue a été d'y insérer un article 4 qui exclut de son champ d'application l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance « (1) réglées par ou en vertu d'une législation particulière; (2) destinées à garantir, sur le lieu de travail, 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 ». De plus, le même article de la nouvelle loi rappelle l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 « sauf dans les cas où la présente loi contient expressément une disposition contraire ».

Toute la difficulté de ces exclusions réside dans l'interprétation de la portée de celles-ci. En découlent un certain nombre d'incertitudes liées à la coexistence entre la loi du 21 mars 2007 et quelques autres législations que j'examine dans les sections suivantes.

2. Les rapports entre la loi caméras et la Convention collective de travail n°68

Une première incertitude découle de la coexistence de la loi du 21 mars 2007 avec la convention collective de travail n° 68 du 16 juin 1998 relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu de travail¹⁴ (ci-après CCT n°68). La portée de cette convention est définie dans son article 1^{er} selon lequel « la présente convention collective de travail a pour but de [...] [définir], compte tenu des nécessités d'un bon fonctionnement de l'entreprise, pour quelles finalités et à quelles conditions la surveillance par caméras sur le lieu de travail avec ou sans conservation des images peut être introduite ». De plus, selon l'article 2 de cette convention, il y a lieu d'entendre par surveillance par caméras, « tout système de surveillance comportant une ou plusieurs caméras et visant à surveiller certains endroits ou certaines activités sur le lieu de travail [...] ». La CCT n°68 s'applique donc à tout système de caméra(s) installé en vue de surveiller des endroits ou des activités sur le lieu du travail, indépendamment de la finalité poursuivie par la surveillance.

De son côté, l'article 4 de la loi du 21 mars 2007 n'exclut de son champ d'application que les caméras de surveillance « destinées à garantir, sur le lieu de travail, 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 ». Le facteur d'exclusion de la « loi caméras » basé sur la finalité ne correspond donc pas au critère d'application de la CCT. Par conséquent, on peut se poser la question de savoir quel régime juridique s'appliquerait à des caméras de surveillance installées sur le lieu du travail pour d'autres finalités que celles énoncées par cet article, comme par exemple la constatation des infractions du personnel. Selon la rédaction de la finalité déclarée par l'employeur ou de l'interprétation de la finalité réelle par le juge en cas de conflit, le régime de la nouvelle loi pourrait donc entrer en concurrence avec celui de la CCT selon laquelle « la surveillance par caméras sur le lieu de travail n'est autorisée que lorsque l'une des finalités suivantes est poursuivie : 1° la sécurité et la santé; 2° la protection des biens de l'entreprise; 3° le contrôle du processus de production. 4° le contrôle du travail du travailleur ».¹⁵ En cas de poursuite d'une finalité autre par l'employeur, le juge devrait-il considérer l'utilisation de la

¹³ *Doc. Parl., Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1413/001 (Surveillance par caméra, Rapport fait au nom de la Commission Intérieur)*, 18 avril 2006, p. 114.

¹⁴ Arrêté royal du 20 septembre 1998 rendant obligatoire la convention collective de travail n° 68, conclue le 16 juin 1998 au sein du Conseil national du Travail, relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu de travail, *M.B.* 2 octobre 1998.

¹⁵ Voy. l'article 4 de la CCT n°68.

vidéosurveillance comme inadéquate par rapport à la CCT et donc conclure à son illégalité ou bien tenir compte de la primauté de la loi en appliquant le régime de celle-ci ?

De plus, l'on peut se poser la question de savoir quel régime juridique devrait respecter un employeur qui souhaite installer une caméra dans un lieu qui est ouvert à d'autres personnes que les travailleurs (magasins, caisses dans les supermarchés, salle des guichets d'une banque, station-service avec des pompistes ou avec un guichet central, ...), non seulement pour poursuivre l'une des quatre finalités exclues mais également pour surveiller les tiers dans ces lieux. Dans un tel cas, la Commission de la protection de la vie privée (ci-après « CPVP ») a estimé dans une « note » que « *l'exception n'écarte l'application de la nouvelle loi que dans le cadre de la 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* »¹⁶. Si la caméra vise tant les employés que les tiers, l'employeur devrait donc respecter les deux législations. La solution apportée par la Commission n'est pas dénuée de bon sens. Il est cependant piquant de relever la nature de l'instrument par lequel l'autorité de contrôle fait connaître son opinion : alors que l'une des raisons ayant justifié l'élaboration d'une législation particulière en matière de surveillance par caméras était l'incertitude quant à la portée juridique des avis de la CPVP¹⁷, c'est dans une « note » de cette autorité – concept inexistant dans la loi de '92 – que l'on peut trouver davantage d'éclaircissements quant au régime juridique devant être appliqué dans un tel cas.

3. Les rapports entre la loi caméras et la loi relative à la protection des données à caractère personnel

Un second facteur d'incertitude quant au régime juridique applicable aux caméras réside dans la coexistence de la nouvelle loi « caméras » avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection des données à caractère personnel (ci-après LPVP). Rappelons que depuis 1995¹⁸ la Commission de la protection de la vie privée a posé le principe selon lequel les images visuelles sont des données à caractère personnel au sens de la loi de '92 si elles se rapportent à une ou plusieurs personnes physiques qui sont identifiées ou identifiables. Logiquement, la CPVP en a tiré comme conséquence l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 aux traitements de données à caractère personnel par caméras. A l'époque, elle avait toutefois réduit la portée de cette déduction aux seuls traitements de vidéosurveillance qui comportent une conservation (ou un enregistrement) des images, la conservation des données étant alors une condition de l'application de la loi.¹⁹ Tenant compte de la modification, en 1998, de l'article 1, §2²⁰ de la loi, la Commission a, par la

¹⁶ CPVP, *Note relative à la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance*, 5/05/2008, p. 3. Disponible à l'adresse <<http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/camera/juridische-nota-bewakingscamera-fr-0509.pdf>>

¹⁷ Selon M. Delperée, « *Une autre source d'inspiration est constituée par les avis que la Commission de la protection de la vie privée a consacrés au fil des ans à la surveillance par caméras. La question est toutefois de savoir quelle est la force juridique des avis en question. C'est ce qui a amené ladite Commission, dans son avis n° 31/2006 du 26 juillet 2006, à déclarer que pour des motifs de sécurité juridique, elle est elle-même partisane d'une initiative législative* », voy. Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des affaires administratives par M. Delperée, *Doc. Parl., Sén., sess. ord. 2006-2007*, n° 3-1734/5, p.4

¹⁸ Avis de la CPVP n° 14/95 du 7 juin 1995 sur l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel à l'enregistrement d'images et ses conséquences.

¹⁹ En effet, l'ancien article 1, §3 de la loi définissait les « traitements automatisés » comme étant « *tout ensemble d'opérations réalisées en tout ou partie à l'aide de procédés automatisés et relatif à l'enregistrement et la conservation de données à caractère personnel, ainsi qu'à la modification, l'effacement, la consultation ou la diffusion de ces données* ».

²⁰ Le nouvel article 1, §2 de la LPVP définit le « traitement » comme étant « *toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par*

suite, rendu un second avis²¹ dans lequel elle indiqua « *qu'il n'était plus nécessaire que les données soient conservées pour que l'on ait un traitement, dès lors que le traitement est automatisé (article 1er, §2 et article 3 nouveaux). En effet, la collecte constitue en elle même un traitement. La condition de conservation des données enregistrées n'est donc plus une condition nécessaire à l'application de la loi: celle-ci s'applique à partir du moment où les images sont filmées. La notion de traitement d'images s'étend [...] à tout système de prise de vues, analogique ou numérique, continue ou discontinue, avec ou sans conservation de ces vues, sur quelque support que ce soit* ». ²²

La loi du 8 décembre 1992 offre donc un cadre législatif général à tous les traitements de données à caractère personnel par vidéosurveillance, que les images soient conservées ou non, qu'ils aient pour finalité la surveillance des lieux ou une autre finalité²³, qu'ils soient effectués par les autorités publiques ou par des particuliers.

Afin de régler l'épineuse question des rapports entre cette loi générale et la « loi caméras », l'article 4 de la nouvelle loi stipule que « *la loi du 8 décembre 1992 est applicable sauf dans les cas où la présente loi contient expressément une disposition contraire* ». Selon F. Delperée, afin de régler la question des rapports entre les deux lois, il s'agirait de respecter trois préceptes : « *1. Application des principes de la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée. 2. Application à titre non pas contradictoire mais complémentaire des dispositions de la nouvelle loi. 3. Dérogation à la loi de 1992 pour autant qu'une disposition expresse de la nouvelle loi le précise* ». ²⁴

Si je salue la réaffirmation de l'application de la loi de 1992, j'avoue cependant être peu convaincu par la suite de l'explication. En effet, que faut-il entendre par « *application à titre non pas contradictoire mais complémentaire des dispositions de la nouvelle loi* » et par « *dérogation à la loi de 1992 pour autant qu'une disposition expresse de la nouvelle loi le précise* » ?

Les rapports difficiles entre les deux lois peuvent tout d'abord être illustrés de manière frappante en examinant les sanctions prévues respectivement par les deux lois. Alors que les articles 38 à 42 de la loi de '92 prévoient un certain nombre de sanctions en cas de violation de la plupart de ses dispositions, l'article 13 de la nouvelle loi en consacre d'autres en cas de manquement à certaines de ses exigences. Outre le fait que les sanctions prévues par la nouvelle loi sont beaucoup plus légères²⁵ que celles prévues par la loi de '92, l'on peut se poser la question de savoir s'il s'agit de faire « *application à titre non pas contradictoire mais complémentaire* » des sanctions de la nouvelle loi ou si l'article 13 de la nouvelle loi constitue une dérogation expresse à la loi de 1992. S'il est évident que la stricte application « complémentaire » des sanctions des deux lois violerait inmanquablement le principe de droit selon lequel nul ne peut être puni deux fois pour le même délit, il n'est pas moins incertain que l'article 13 constitue une dérogation expresse aux articles 38 à 42 de la loi de '92, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, l'article 13 de la nouvelle loi ne « *précise* » pas qu'il constitue une dérogation expresse à la *lex generalis*. Ensuite, la nouvelle loi ne sanctionne pas certaines obligations telles que celle imposant au responsable du traitement de garantir un droit d'accès aux personnes concernées. En cas de violation constatée de cette

transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données à caractère personnel ».

²¹ Avis de la CPVP n° 34/99 du 13 décembre 1999 relatif aux traitements d'images effectués en particulier par le biais de systèmes de vidéo-surveillance.

²² Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des affaires administratives par M. Delperée, *Doc. Parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-1734/5, p.5

²³ La loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance a, quant à elle, un champ d'application plus limité. Selon son article 3 elle « *est applicable à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance en vue d'assurer la surveillance et le contrôle dans les lieux visés à l'article 2* ».

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ En cas de violation de ses dispositions, la nouvelle loi prévoit des amendes qui s'échelonnent entre 25 euros et 1000 euros selon la violation en cause. La loi du 8 décembre 1992 prévoit quant à elle des amendes allant de 100 euros à 100.000 euros.

obligation par un responsable de traitement, le juge devrait-il dès lors avoir recours à l'article 39, 5° de la *lex generalis* alors que pour une violation du devoir d'information par le même responsable il devrait recourir à la sanction de l'article 13 de la nouvelle loi ? Cette construction nous semble fort hasardeuse et démontre, en tout cas, que l'article 13 de la nouvelle loi ne peut pas être considéré comme une dérogation expresse *totale* aux articles 38 à 42 de la loi de '92, au risque de sanctionner à l'avenir moins gravement moins d'obligations que celles prévues par la *lex generalis*. L'article 13 doit-il alors être considéré comme une dérogation partielle aux articles 38 à 42 de la loi de '92 ? Ce sera sans doute la solution retenue... On regrettera évidemment le manque de clarté et de sécurité juridique qu'une telle construction entraîne.

La difficile coexistence entre les deux lois peut encore être démontrée par l'incertitude relative au sort des traitements de vidéosurveillance réalisés « *par une personne physique pour l'exercice d'activités exclusivement personnelles ou domestiques* »²⁶, qui, entièrement exclus du champ d'application de la loi de '92, ne le sont cependant pas de celui de la loi de 2007. En effet, la nouvelle loi n'exempt les caméras « domestiques » dans les lieux fermés non accessibles au public que des formalités de notification à la Commission de la protection de la vie privée et au chef de corps de la zone de police, les autres obligations de la loi restant d'application. Dès lors, faut-il considérer qu'un particulier utilisant une caméra chez lui à des fins domestiques aurait l'obligation d'apposer un pictogramme standard signalant l'existence d'une surveillance par caméra à l'entrée de son salon ou sur sa porte d'entrée ?

Enfin, qu'advient-il lorsqu'un système de caméras est utilisé pour plusieurs finalités hétéroclites, parmi lesquelles l'une de celles visées par la loi caméras (par exemple, un système de caméras utilisé pour déceler des délits *et* pour usage statistique). Dans un tel cas, l'on peut se demander si un tel système est entièrement exclu du champ d'application de la nouvelle loi et donc soumis au régime de la loi de 1992, soumis uniquement à la nouvelle loi pour ce qui est des finalités susmentionnées et pour le reste à la loi de 1992, ou bien encore si la nouvelle loi s'applique à un tel système pour le tout alors même que certains traitements qu'il réalise poursuivent d'autres finalités que celles visées par son champ d'application.

Ces trois exemples témoignent que l'épineuse question des liens entre les deux lois ne semble pas tout à fait réglée par l'article 4 de la « loi caméras ». Loin d'accroître la sécurité juridique – objectif visé par l'adoption de la nouvelle loi – cette disposition a, au contraire, pour effet d'ajouter un flou juridique quant à la loi applicable.

Outre la CCT n°68 et la *lex generalis* de '92 existent également certaines normes sectorielles applicables à certains traitements spécifiques par caméras de surveillance. Dans les sections suivantes, nous examinons les rapports qu'entretiennent certaines de ces législations particulières avec la loi de 2007.

4. Les rapports entre la loi caméras et le cadre légal régissant l'utilisation de caméras par les forces de l'ordre

Depuis son entrée en vigueur, la « loi caméras » a d'importantes incidences sur le régime juridique applicable aux caméras utilisées par les forces de l'ordre. Dans la présente section j'examine les rapports difficiles qu'entretient la nouvelle loi avec la loi sur la fonction de police, la loi du concernant les méthodes particulières de recherche et les lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière.

²⁶ Voy. l'article 3, §2 de la LPVP

De manière générale, les articles 44/1 et 44/2 de la loi sur la fonction de police permettent aux services de police, dans l'exercice des missions qui leur sont confiées, de « *recueillir et traiter des données à caractère personnel et des informations relatives notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative et pour l'exécution de leurs missions de police judiciaire* » et les obligent à effectuer ces traitements « *conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* », cependant cette loi ne vise pas spécifiquement l'usage de caméras par les forces de l'ordre. Depuis son entrée en vigueur, la nouvelle « loi caméras », plus spécifique, s'appliquerait donc à l'utilisation de caméras par les services de police dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la lutte contre les nuisances. Or, l'application de la nouvelle loi à ces activités policières n'est pas sans causer quelques soucis, notamment parce que, contrairement à la loi du 8 décembre 1992, la nouvelle loi n'aménage aucun régime dérogatoire exemptant les forces de l'ordre de respecter les droits d'information, d'accès et de rectification des personnes filmées.²⁷ Compte tenu des particularités des activités policières, cette situation peut fortement compliquer l'intervention des services de police, compromettre leur efficacité et même menacer la valeur juridique des constatations effectuées. Le problème est d'autant plus criant en ce qui concerne l'utilisation de caméras de surveillance mobiles par les forces de l'ordre (autopompes, hélicoptères de police, vidéoteams mobiles). Non seulement l'autorisation du conseil communal et l'avis du chef de corps devraient être demandés à chaque fois dans les lieux ouverts selon la procédure prévue à l'article 5, les caméras devraient également être notifiées à chaque utilisation à la Commission de la protection de la vie privée. Plus fondamentalement, en vertu de la nouvelle loi, lorsqu'une manifestation fait l'objet d'une surveillance par caméras, des pictogrammes devraient être apposés aux accès à la zone filmée. Lorsque les manifestants se déplacent, il faudrait également déplacer les pictogrammes. Si la vidéosurveillance est réalisée à partir d'un hélicoptère, celui-ci devrait être pourvu d'un énorme pictogramme reprenant les informations nécessaires qui devraient être visibles et lisibles de la rue, donc projetées, ce qui n'est pas autorisé par l'arrêté royal qui fixe les dimensions maximales.²⁸ De manière plus générale, que dire de l'article 8 de la nouvelle loi qui interdit également toute utilisation cachée de caméras par la police ? Rassurons-nous tout de suite, la difficile application de la nouvelle loi aux caméras utilisées par les services de police dans le cadre de leurs missions administratives n'a pas manqué de susciter les réactions parlementaires. Ainsi, diverses propositions de modification de la loi ont d'ores et déjà été déposées en vue de clarifier la situation.²⁹

Non seulement la nouvelle loi entretient-elle des rapports difficiles avec la loi sur la fonction de police, ses relations avec la loi sur les méthodes particulières de recherche (ci-après « loi MPR ») ne sont pas plus claires. Rappelons que la loi MPR permet au Juge d'instruction, et dans certains cas au Procureur du Roi, d'autoriser la surveillance par caméras, par un fonctionnaire de police, d'une ou de plusieurs personnes, de leur présence ou de leur comportement, ou de choses, de lieux ou d'événements déterminés.³⁰ Selon cette loi, seul le Juge d'instruction peut, à certaines conditions, autoriser une observation par vidéosurveillance afin d'avoir une vue dans un domicile, ou dans

²⁷ L'article 3, §5 de la loi du 8 décembre 1992 exempt les forces de l'ordre de respecter ces droits lors de traitements de données à caractère personnel dans le cadre de leurs missions de police administrative et judiciaire.

²⁸ Voy. l'arrêté royal du 10 février 2008 définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra, M.B. 21 février 2008.

²⁹ Voy. Proposition de loi modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en vue de l'utilisation de caméras de surveillance par les services de police, *Doc. Parl.*, Ch. Repr, sess. ord. 2007-2008, n° 52 0903/001 ; Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, *Doc. Parl.*, Ch. Repr, sess. ord. 2007-2008, n° 52 0828/001 ; Proposition de loi visant à modifier la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, *Doc. Parl.*, Ch. Repr, sess. ord. 2007-2008, n° 52 1411/001, Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, *Doc. Parl.*, Ch. Repr, sess. ord. 2007-2008, n° 52 1736/001.

³⁰ Voy. art 47 sexies du Code d'instruction criminelle.

une dépendance propre au sens des articles 479³¹, 480³² et 481³³ du Code pénal, ou dans un local utilisé à des fins professionnelles ou comme résidence par un avocat ou un médecin.³⁴ Par conséquent, la prérogative octroyée au Procureur du Roi par la loi MPR se résume à pouvoir autoriser l'observation systématique par caméra dans tout lieu n'étant pas un lieu d'habitation ou l'une de ses dépendances. En somme, il ne peut autoriser une telle mesure que dans des lieux fermés accessibles au public ou des lieux ouverts à l'exclusion de la grande majorité des lieux fermés. Pour ces lieux, dans le cadre de l'information, le Procureur du Roi peut « *autoriser une observation si les nécessités de l'enquête l'exigent et si les autres moyens d'investigation ne semblent pas suffire à la manifestation de la vérité. Une observation effectuée à l'aide de moyens techniques ne peut être autorisée que lorsqu'il existe des indices sérieux que les infractions sont de nature à entraîner un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus lourde* »³⁵. Ainsi donc, c'est l'importance de la peine du délit dont est suspectée une personne qui impose aux fonctionnaires de police de demander l'autorisation au Procureur du Roi pour recourir à une observation par caméra dans un lieu n'étant pas d'habitation. L'on peut dès lors se demander quelle solution s'appliquerait à un fonctionnaire de police souhaitant « observer » un lieu ouvert où se trouverait régulièrement une personne encourant une peine inférieure à un emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus lourde. Dans un tel cas, les termes « *une observation [...] ne peut être autorisée* » signifient-ils qu'un fonctionnaire de police ne doit pas demander l'autorisation du Procureur du Roi mais simplement se conformer à la « loi caméras » ou qu'il ne peut absolument pas utiliser le procédé de l'observation dans son enquête ? On penchera évidemment pour la seconde solution étant donné que les techniques énumérées par la loi MPR sont qualifiées de « particulières » dans la mesure où leur mise en œuvre est susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'Homme, et plus précisément au droit à la vie privée, et que par conséquent elles doivent être interprétées restrictivement. La solution n'en demeure cependant pas si certaine qu'il n'y paraît étant donné que dans les lieux ouverts et fermés accessibles au public la « loi caméras » autorise explicitement le « visionnage en temps réel » dans le but de permettre une intervention immédiate en cas d'infraction, de dommage ou d'atteinte à l'ordre public.³⁶ De plus, la nouvelle loi permet l'enregistrement des images pendant plus d'un mois lorsqu'elles « *peuvent contribuer à faire la preuve d'une infraction ou d'un dommage ou peuvent permettre d'identifier un auteur, un perturbateur, un témoin ou une victime* ». ³⁷ Par conséquent, et étant donné la multiplication des caméras dans les lieux ouverts et fermés accessibles au public, la « loi caméras » peut être vue comme encourageant indirectement les fonctionnaires de police à recourir à des méthodes « particulières » d'observation systématique sans la garantie d'un contrôle par le Procureur du Roi et donc à procéder à des actes d'information sans être « *sous la direction et l'autorité* »³⁸ de ce dernier.

En matière de police de la circulation routière l'entrée en vigueur de la loi caméras suscite également certaines interrogations. Rappelons que l'article 62 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière permet à celle-ci d'utiliser des caméras pour constater certaines infractions au code de la route. Cependant les appareils fonctionnant automatiquement qui sont utilisés pour surveiller l'application de cette loi doivent être agréés ou homologués par leurs

³¹ Selon l'article 479 du CP, « *Est réputé maison habitée, tout bâtiment, tout appartement, tout logement, toute loge, toute cabane, même mobile, ou autre lieu servant à l'habitation* ».

³² Selon l'article 480 du CP, « *Sont réputés dépendances d'une maison habitée, les cours, basses-cours, jardins et tous autres terrains clos, ainsi que les granges, écuries et tous autres édifices qui y sont enfermés, quel qu'en soit l'usage, quand même ils formeraient un enclos particulier dans l'enclos général* ».

³³ Selon l'article 481 du CP, « *Les parcs mobiles destinés à contenir du bétail dans la campagne, de quelque manière qu'ils soient faits, sont réputés dépendances de maison habitée lorsqu'ils sont établis sur une même pièce de terre, avec les cabanes mobiles ou autres abris destinés aux gardiens* ».

³⁴ Article 56 bis du CIC.

³⁵ Article 47 sexies du CIC.

³⁶ Voy. les articles 5, §4 et 6, §3 de la « loi caméras ».

³⁷ *Ibidem*

³⁸ Voy. l'article 28 bis, § 1 du CIC.

fabricants, importateurs ou distributeurs. De plus, lorsque les appareils sont destinés à fonctionner comme équipement fixe sur la voie publique en l'absence d'agent qualifié, leur emplacement et les circonstances de leur utilisation doivent être déterminés lors de concertations organisées par les autorités judiciaires, policières et administratives compétentes. Inutile donc d'écrire que l'installation de caméras pour la finalité de police de la circulation routière exige le respect d'un certain nombre de conditions supplémentaires. On peut donc se demander quelle(s) est (sont) les législation(s) que devrait respecter un conseil communal qui souhaiterait installer une caméra de surveillance avec comme double finalité de gérer la circulation routière et de prévenir la délinquance. On penchera évidemment pour un cumul des législations applicables entraînant notamment l'obligation pour les responsables du traitement d'apposer un pictogramme et de respecter les droits d'accès et de rectification des personnes filmées. Cette solution n'est toutefois pas si évidente qu'il y paraît à première vue. En effet, l'article 62 de la loi particulière prévoit que les appareils et les informations qu'ils fournissent ne peuvent être utilisés qu'aux fins judiciaires relatives à la répression des infractions au code de la route, commises sur la voie publique, ainsi qu'en vue de la régulation de la circulation routière, *sans préjudice toutefois des dispositions de l'article 29 du Code d'instruction criminelle*. Or, rappelons que selon cette dernière disposition, « toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au (procureur du Roi) près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel (l'inculpé) pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». Selon la loi relative à la police de la circulation routière, c'est donc de manière subsidiaire et « occasionnelle » que les caméras régies par elles peuvent servir à d'autres fins que la répression des infractions au code de la route. En clair, les policiers ne sont pas sensés rester 24h/24 derrière leurs écrans de visionnage pour traquer le moindre désordre public ne constituant pas une infraction au code de la route. Ils ne sont tenus d'informer le Procureur du Roi que des crimes et délits qu'ils peuvent occasionnellement y observer. C'est ici que la nouvelle « loi caméras » peut entrer en concurrence avec la législation particulière. En effet, selon la nouvelle loi, le visionnage d'images en temps réel est admis sous le contrôle des autorités compétentes dans le but de permettre aux services de police d'intervenir immédiatement en cas d'infraction, de dommage ou d'atteinte à l'ordre public et de guider ces services au mieux dans leur intervention. En permettant un visionnage en temps réel pour des finalités plus larges que celles prévues par la législation particulière et en autorisant leur enregistrement, la nouvelle « loi caméras » pourrait donc avoir pour effet d'éroder la limitation de finalité prévue par la loi particulière. Elle pourrait ainsi avoir pour effet d'encourager les autorités à placer et à utiliser du matériel de surveillance capable non seulement de « traquer » les infractions au code de la route mais également d'enregistrer d'autres faits dommageables.

5. Les rapports entre la loi caméras et quelques autres législations particulières

Outre les lois réglant l'utilisation de caméras par les services de police, un certain nombre d'autres législations ont également une incidence sur le cadre légal régissant les caméras de surveillance. J'en examine quelques unes dans la présente section.

C'est tout d'abord dans le contexte footballistique que certaines dispositions particulières peuvent être trouvées. Rappelons que l'article 2 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football définit le « match de football » comme « la variante du football qui est jouée par deux équipes de onze joueurs sur du gazon ou un revêtement synthétique, à l'exclusion des matches destinés à une catégorie féminine ou à une catégorie d'âge déterminée ». Outre que cette loi a le mérite de nous apprendre que ces dames ne jouent pas formellement un « match de football » lorsqu'elles entreprennent de taper la balle, cette législation impose aux organisateurs de matches masculins nationaux de football des deux divisions supérieures ou de matches masculins internationaux de football d'installer des caméras

de surveillance dans les stades.³⁹ L'arrêté royal du 22 février 2006 précise le nombre de caméras que les organisateurs de tels matches sont tenus d'installer, les types de lieux devant être surveillés, l'obligation pour de telles caméras de pouvoir réaliser un plan rapproché permettant d'identifier chaque spectateur ainsi que d'enregistrer automatiquement les images et d'en permettre l'impression immédiate. De plus, afin de garantir la qualité de l'identification et des images, les caméras « *doivent être réglées de façon à ce qu'il soit parfaitement possible de lire, sur les moniteurs et sur les images imprimées, un chiffre ou une lettre de 20 centimètres de hauteur et de deux centimètres de largeur, placé(e) à une hauteur de 80 centimètres au-dessus de chaque place assise et à une hauteur de 1,70 mètre au-dessus de chaque place debout ou endroit situé en dehors des tribunes et ce, quelles que soient les conditions météorologiques et de luminosité* »⁴⁰. L'ensemble de ces dispositions ne s'applique cependant pas aux organisateurs de matches nationaux de football des divisions inférieures ni aux « rencontres » de football féminines. On peut donc se demander quelle(s) législation(s) devrait respecter l'organisateur de telles rencontres footballistiques qui souhaiterait installer des caméras dans son stade. Dans de tels cas, la solution consistera certainement à appliquer la nouvelle « loi caméras ». Cependant, que ce soit la « loi football » ou la « loi caméras » qui soit d'application, l'on rappellera que lorsque les caméras sont également utilisées en vue de la surveillance du personnel ou des stewards, l'organisateur est aussi tenu de respecter les dispositions de la Convention collective de travail n° 68 du 16 juin 1998 relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu de travail. Ce potentiel cumul de législations applicables n'est pas sans poser quelques soucis. Par exemple, alors que la CCT n°68 prévoit que la surveillance par caméras en vue du contrôle du travail des travailleurs ne peut être que temporaire⁴¹, l'article 6 de l'arrêté royal du 22 février 2006 impose aux organisateurs de matches de football d'actionner les caméras et les systèmes d'enregistrement « *lors de chaque match, dès l'ouverture du stade et durant toute la période au cours de laquelle le stade est accessible aux spectateurs* ». Nous laisserons le soin au juge de résoudre l'antinomie.

La loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière contient également certaines dispositions importantes influençant le cadre normatif de la vidéosurveillance. Selon l'article 1, §3 de cette loi, est considérée comme entreprise de sécurité, « *toute personne physique ou morale exerçant une activité consistant à fournir à des tiers, de manière permanente ou occasionnelle, des services de conception, d'installation, d'entretien ou de réparation de systèmes et de centraux d'alarme* ». Or ces derniers systèmes sont définis comme « *ceux destinés à prévenir ou constater des délits contre des personnes ou des biens* ». ⁴² Il donc peut s'agir de matériel mécanique, notamment comme les serrures de portes, le matériel anti-effraction, les coffres-forts, mais aussi de matériel électronique comme les systèmes d'alarme ainsi que les systèmes de vidéosurveillance. Conformément à cette loi, toute entreprise fournissant des services de confection, d'installation ou d'entretien de matériel de surveillance doit ainsi obtenir un agrément du ministre de l'Intérieur.⁴³ Or, vu que l'utilisation de caméras de surveillance est certainement plus intrusive pour la vie privée que les systèmes d'alarme, il est étonnant que les garanties prévues par la loi précitée du 10 avril 1990 ne soient pas reprises dans la nouvelle loi sur les caméras. En résulte une incertitude quant à l'obligation pour des entreprises offrant des services de confection, d'installation ou d'entretien de caméras de surveillance d'obtenir ou non le précieux sésame auprès du ministre de l'Intérieur.

³⁹ Voy. l'article 10 de la loi relative à la police de la circulation routière.

⁴⁰ Article 4, §3 de l'arrêté royal du 22 février 2006 relatif à l'installation et au fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades de football.

⁴¹ Voy. l'article 6, §3 de la CCT n°68.

⁴² Voy. l'article 1, §4 de la loi réglementant la sécurité privée et particulière.

⁴³ *Ibidem*, article 4. Voy. également l'arrêté royal du 13 juin 2002 relatif aux conditions d'obtention d'un agrément comme entreprise de sécurité, modifié par l'arrêté royal du 7 avril 2003.

Enfin, il est regrettable que le texte de la loi caméras ne précise pas le sort réservé aux caméras munies de systèmes de traitement et d'enregistrement sonores. Nous rappelons toutefois que l'article 314 bis du Code Pénal punit quiconque « *soit, intentionnellement, à l'aide d'un appareil quelconque, écoute ou fait écouter, prend connaissance ou fait prendre connaissance, enregistre ou fait enregistrer, pendant leur transmission, des communications ou des télécommunications privées, auxquelles il ne prend pas part, sans le consentement de tous les participants à ces communications ou télécommunications* ».

Conclusion

Depuis l'entrée en vigueur de la « loi caméras », le cadre normatif applicable aux yeux électroniques n'a pas réellement perdu en complexité, au contraire. Si l'articulation des dispositions de la nouvelle loi avec les divers autres textes normatifs susmentionnés suscite nombre d'incertitudes et d'interrogations, c'est principalement pour deux raisons. Tout d'abord, à vouloir réglementer de manière globale tant les caméras utilisées par les particuliers que celles installées par les autorités publiques, on ne pouvait que s'attendre à une confusion des rôles et des compétences. A cet égard, l'on ne peut que se réjouir de voir des propositions de loi tenter d'éclaircir à quelles conditions réalistes les autorités policières pourront à l'avenir faire usage de caméras dans le cadre de leurs activités administratives et judiciaires. La seconde source de complexité découle du fait que l'ensemble du cadre normatif applicable aux caméras semble reposer sur la possibilité pratique de distinguer et figer tant les usages que les personnes liés à l'installation des caméras de surveillance. A cet égard, nous nous rallions à l'analyse de J. Pieret selon qui la législation actuelle « *fait fi de nombreuses situations hybrides où une caméra installée par une personne en vue d'une finalité particulière mais qui, en raison d'un événement survenu dans son champ de vision, est utilisée par une autre personne en vue d'une autre finalité* ».⁴⁴ En résulte une difficulté technique pour les intervenants de jongler avec ces différentes législations afin d'identifier précisément laquelle est partiellement ou intégralement d'application à la situation concrète.

⁴⁴ J. PIERET, « La vidéosurveillance, le politique et le savant. Juste une mise au point ? », in *L'année sociale*, 2007, (éditée par l'Institut de sociologie de l'Université Libre de Bruxelles), p. 4.