12 décembre 2024

CADA - Décision n° 478 : Ville – Documents relatifs à des caméras de surveillance – Marché public – Demande d'autorisation – Avis du conseil – Analyse d'impact – Secret des affaires – Communication

Ville – Documents relatifs à des caméras de surveillance – Marché public – Demande d'autorisation – Avis du conseil – Analyse d'impact – Secret des affaires – Communication

Wallex - Le droit en Wallonie

[…],

Partie requérante,

CONTRE :

La Ville de Comines-Warneton,

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,
Vu l'article 8, § 1er, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration (ci-après, le décret du 30 mars 1995),
Vu l'article L3211-3, ainsi que les articles L3231-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après, le CDLD),
Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs,
Vu le recours introduit par courriel le 11 octobre 2024,
Vu la demande d'informations adressée à la partie adverse le 15 octobre 2024 et reçue le 16 octobre 2024,
Vu la réponse de la partie adverse du 25 octobre 2024,
Vu la décision de proroger le délai prévu à l'article 8*quinquies*, § 1er, du décret du 30 mars 1995, compte tenu de la charge de travail importante de la Commission.

I. Objet de la demande

1. La demande porte sur la communication d'une copie informatisée des documents suivants :

« a) la liste de l'ensemble des caméras fixes installées dans les lieux ouverts de votre commune, en ce compris les localisations et les responsables de traitement ;
b) les documents relatifs aux marchés publics (appels d'offre, cahiers de charges, documents d' attribution, contrats signés pour l'ensemble des marchés passés, dans le cas des marchés classiques et des accords-cadres) concernant les systèmes de surveillance (par exemple logiciels, caméras fixes et mobiles,

visuelles et/ou thermiques, drones et bodycams, ANPR, etc.) acquis depuis 2006, par la commune et la zone de police, conformément à la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et de l'arrêté royal du 30 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ;
c) les demandes d'autorisation et les avis du conseil communal relatifs aux caméras de surveillance intelligentes, mobiles, fixes, et fixes temporaires dans les lieux ouverts tels que prévus par les articles 5, § 2 et 7/1 de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et conformément à l'article 25/4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ;
d) les analyses d'impact relatives aux différents dispositifs de surveillance déployés conformément aux lois du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et du 5 août 2002 sur la Fonction de Police ».

II. Compétence de la Commission

2. La Commission est compétente pour connaître du recours.

III. Recevabilité du recours

3. L'article L3231-3, alinéas 3 et 4, du CDLD, rendu applicable à la partie adverse par l'article L3211-3 du même code, dispose comme suit :

« L'autorité administrative provinciale ou communale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours.

En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée ».

4. La demande initiale de publicité administrative a été adressée à la partie adverse le 12 août 202

La partie adverse n'y ayant pas donné suite, la demande a été rejetée implicitement le 11 septembre 2024, en application de l'article L3231-3, alinéa 4, du CDLD.

La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 11 octobre 2024, soit dans le délai de 30 jours prévu à l'article 8*bis*, alinéa 1er, second tiret, du décret du 30 mars 1995, rendu applicable par l'article L3231-5, § 1er, du CDLD.

Dès lors, le recours est recevable.

IV. Examen au fond

5. La Commission rappelle que tous les documents administratifs sont en principe publics. C'est le principe consacré à l'article 32 de la Constitution. Une entité ne peut refuser la publicité que dans la mesure où elle peut se baser sur l'un des motifs d'exception visés par les législations applicables et motiver sa décision de manière concrète et suffisante. Dans la mesure où ce n'est pas le cas, l'entité est tenue d'assurer la publicité des documents administratifs.

Dans le cadre de ses prérogatives de réformation, la Commission est elle-même compétente pour apprécier dans quelle mesure il y a lieu de faire droit à la demande d'accès au document administratif, en

Wallex - Le droit en Wallonie

procédant, le cas échéant, à la mise en balance requise entre l'intérêt de la publicité des documents administratifs et l'intérêt protégé par le motif d'exception invoqué.

6. La partie adverse n'a pas transmis la copie de l'intégralité des documents administratifs sollicités par la partie requérante en méconnaissance de l'article 8*ter*, alinéa 1er, du décret du 30 mars 1995. Dans ces conditions, la Commission n'est pas en mesure d'apprécier de manière concrète et complète la pertinence des exceptions invoquées au regard des circonstances de l'espèce.

La Commission rappelle que ses membres et son secrétariat sont soumis au secret professionnel visé à l' article 458 du Code pénal, compte tenu de la nature des missions de la Commission, ce qui a été confirmé par la Cour constitutionnelle[1].

Il s'ensuit qu'il est de règle que, dans le cadre de l'instruction du recours, la partie adverse doit communiquer les documents demandés à la partie requérante, sous réserve des exceptions prévues à l' article 6 du décret du 30 mars 1995 et à l'article L3231-3 du CDLD, en ce compris les précisions qui suivent.

A. Liste des caméras fixes et leur localisation

7. La partie adverse explique que « conformément aux dispositions de la loi sur la fonction de police, la publicité des localisations précises de ces caméras n'est pas autorisée. L'article 25/8 de la loi sur la fonction de police prévoit un registre "caméra", consultable uniquement par le Centre d'Observation et de Commandement (COC), les autorités de police administrative et judiciaire, ainsi que le Délégué à la Protection des Données (DPO). Par ailleurs, les usagers sont informés de la présence de caméras par l' apposition de pictogrammes conformément à l'arrêté royal du 22 mai 2019 ».

La liste des caméras de surveillance, et l'identification de leur situation, est une information dont la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance impose la publicité, par l' apposition d'un pictogramme dans les lieux concernés, signalant l'existence d'une surveillance par caméra (article 5, § 3, alinéa 5, de la loi du 21 mars 2007). Cette publicité est également prévue pour les caméras installées et utilisées par les services de police (voy. l'arrêté royal du 22 mai 2019 définissant la manière de signaler l'utilisation de caméras fixes et fixes temporaires par les services de police).

En outre, dans les deux législations, l'installation de caméras de surveillance dans les lieux ouverts au public doit faire l'objet d'un avis positif ou d'une autorisation préalable du conseil communal, notamment fondé sur le lieu concerné et la finalité de la surveillance, et même sur le type de caméra concerné (article 5 de la loi du 21 mars 2007 et article 25/4 de la loi sur la fonction de police), donnant donc également une publicité à ces informations. Selon l'article 25/4, § 4, alinéa 3, « l'autorisation visée au paragraphe 1er fait l'objet d'une publicité, lorsqu'elle concerne des missions de police administrative ».

Tenant compte de ces multiples mesures de publicité, la liste des caméras fixes installées sur le territoire de la ville de Comines-Warneton (en ce compris leur localisation et les responsables de traitement) constitue une information publique, dont la partie adverse dispose (au sens de l'article 1er du décret du 30 mars 1995).

Cette liste des caméras fixes (en ce compris la localisation et les responsables de traitement) doit par conséquent être communiquée à la partie requérante.

B. Documents relatifs à l'installation des caméras et analyses d'impact

Wallex - Le droit en Wallonie

8. La partie adverse a refusé l'accès aux documents précités demandés en application de l'article 6, § 1er, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, lequel dispose comme suit :

« L'instance administrative rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :
1° la sécurité de la population ;
2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés ;
3° les relations internationales fédérales de la Belgique ;
4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationale ;
5° la recherche ou la poursuite de faits punissables ;
6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;
7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'instance ;
8° le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'instance administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel;
9° la protection des données à caractère personnel, lors des traitements effectués dans le cadre du titre 2 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».
Elle argumente sa décision ainsi :
« En vertu de l'article 6, § 1er, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, nous ne souhaitons pas que ces analyses d'impact soient diffusées en public sur internet. Elles contiennent des informations sensibles sur les mesures de sécurité en place, qui pourraient mettre en danger la sécurité de la population et l'ordre public si elles étaient divulguées. Ces documents comportent également des informations d'entreprises de nature confidentielle (localisation des serveurs, mesures de protection, etc.) ».

9. Concernant les documents relatifs aux analyses d'impact, celles-ci sont en réalité prévues par l'article 58 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, selon lequel :

« Lorsqu'un type de traitement, en particulier par le recours aux nouvelles technologies, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et les libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue préalablement au traitement une analyse d'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel.

L'analyse visée à l'alinéa 1er contient au moins une description générale des traitements envisagés, une évaluation des risques pour les droits et libertés des personnes concernées, les mesures envisagées pour faire face à ces risques, les garanties, mesures et mécanismes de sécurité visant à assurer la protection des données à caractère personnel et à apporter la preuve du respect du présent titre, compte tenu des droits et des intérêts légitimes des personnes concernées et des autres personnes intéressées ».

L'analyse d'impact est également imposée, dans des termes similaires, par l'article 35 du Règlement général sur la protection des données (RGPD). Selon l'article 35, § 7, du RGPD, en particulier :

« L'analyse contient au moins :
a), une description systématique des opérations de traitement envisagées et des finalités du traitement, y compris, le cas échéant, l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement;
b), une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des opérations de traitement au regard des finalités;
c), une évaluation des risques pour les droits et libertés des personnes concernées conformément au

Wallex - Le droit en Wallonie

paragraphe 1; et
d), les mesures envisagées pour faire face aux risques, y compris les garanties, mesures et mécanismes de sécurité visant à assurer la protection des données à caractère personnel et à apporter la preuve du respect du présent règlement, compte tenu des droits et des intérêts légitimes des personnes concernées et des autres personnes affectées ».

L'article 23 de la loi précitée du 30 juillet 2018 renforce encore ces exigences, en disposant qu' « en exécution de l'article 35.10 du Règlement, une analyse d'impact spécifique de protection des données est effectuée avant l'activité de traitement, même si une analyse d'impact générale relative à la protection des données a déjà été réalisée dans le cadre de l'adoption de la base légale ».

Des analyses d'impact à propos de caméras de surveillance sont encore prévues par les articles 25/4, § 2, alinéa 2 et 44/11/3*octies*, alinéa 2, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

L'ensemble de ces dispositions démontrent que l'objectif principal des analyses d'impact est la protection des données à caractère personnel, au travers de l'identification des risques, d'une part, et des mesures prises pour y répondre, d'autre part.

10. En ce qui concerne l'identification des risques, certes, une partie des finalités de la surveillance par caméra concerne la sécurité de la population, l'ordre public et la recherche et la poursuite de faits punissables. La partie adverse n'établit cependant pas concrètement en quoi toute description des traitements des données récoltées par les caméras serait susceptible de porter atteinte à ces finalités. Seules les informations, contenues dans les analyses d'impact, affectant concrètement la sécurité de la population, l'ordre public ou la recherche et la poursuite de faits punissables, pourraient être considérées comme confidentielles. Ces exceptions ne semblent à première vue pas applicables aux parties des analyses d'impact relative à la description des traitements et des finalités, à l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des traitements, et à l'évaluation des risques causés par ces traitements (article 35, § 7, a, b et c, du RGPD). En revanche, lorsque ces parties du rapport contiennent des informations techniques considérées comme confidentielles par le fournisseur du matériel concerné, ces informations techniques spécifiques ne doivent pas être communiquées, conformément aux exceptions précitées relatives aux secrets d'affaires. Les parties d'une analyse d'impact correspondant à l'article 35, § 7, a), b) et c) du RGPD doivent donc être communiquées, à l'exception des informations constituant des secrets d' affaires.

En l'espèce, la partie adverse n'expose pas – et la commission n'aperçoit pas – en quoi les informations reprises dans les analyses d'impact quant à l'identification des risques ne doivent pas être communiquées.

11. En ce qui concerne les mesures prises en réponse aux risques identifiés, d'autre part, la publicité des mesures de sécurité techniques, infrastructurelles ou informatiques adoptées paraît, à première vue, pouvoir porter atteinte à la protection des données personnelles, et plus largement, pouvoir menacer les finalités poursuivies par la surveillance par caméras, dont notamment la sécurité de la population, l'ordre public ou la recherche et la poursuite de faits punissables. Il s'ensuit qu'il est de principe que la partie des analyses d'impact relative à ces mesures, correspondant à l'article 35, § 7, d), du RGPD, ne doit donc pas être communiquée.

En l'espèce, si les analyses d'impact produites donnent certaines indications sur les mesures de sécurité prises, il reste que ces informations demeurent relativement générales. Elles n'identifient pas clairement la localisation des dispositifs de sécurité ni ne précisent dans le détail les modalités concrètes de protection. Partant, leur divulgation ne semble pas de nature à entraîner des failles de sécurité de l' information sur les infrastructures techniques.

Wallex - Le droit en Wallonie

C. Marchés publics relatifs aux systèmes de surveillance

12. La partie adverse indique que « conformément à l'article 6, § 1er, de la loi de 1994, certaines informations d'entreprises ou relatives aux spécifications techniques des caméras ont [été] soustraites pour des raisons de confidentialité ou de sécurité ».

Les appels d'offre et les cahiers des charges des marchés concernés ne contiennent par définition aucune information d'entreprise ou de fabrication communiquée à l'autorité, puisque ces documents émanent de l' autorité elle-même, avant de savoir quelle entreprise se verra attribuer le marché.

13. Les décisions d'attribution comme les contrats signés avec les adjudicataires sont en revanche susceptibles de contenir des secrets d'affaires, lorsque l'entreprise concernée a expressément fait état du caractère confidentiel des informations transmises.

La protection du secret des affaires est en effet déduite de l'article 6, § 2, 1°, du décret du 30 mars 1995, et est prévue expressément par l'article 6, § 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l' administration qui dispose :

« L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : […]
7° au caractère par nature confidentiel des informations d'entreprises ou de fabrication communiquées à l'autorité ».

Selon la Commission européenne, ce principe protège notamment « les informations techniques et financières relatives au savoir-faire, les méthodes de calcul des coûts, les secrets et procédés de fabrication, les sources d'approvisionnement, les quantités produites et vendues, les parts de marché, les fichiers de client et de distributeurs, la stratégie commerciale, la structure de coûts et de prix ou encore la politique de vente d'une entreprise ».

Le secret des affaires est également protégé par le Code de droit économique, dont l'article I.17/1, 1°, le définit comme suit :

« information qui répond à toutes les conditions suivantes :
a) elle est secrète en ce sens que, dans sa globalité ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, elle n'est pas généralement connue des personnes appartenant aux milieux qui s'occupent normalement du genre d'information en question, ou ne leur est pas aisément accessible ;
b) elle a une valeur commerciale parce qu'elle est secrète ;
c) elle a fait l'objet, de la part de la personne qui en a le contrôle de façon licite, de dispositions raisonnables, compte tenu des circonstances, destinées à la garder secrète ».

Seules les informations qui répondent à ces définitions sont donc susceptibles d'être occultées par la partie adverse. Une version non confidentielle des rapports d'attribution, des décisions d'attribution et des documents contractuels des marchés concernés par la demande doit donc être communiquée par la partie adverse.

D. Publicité des autorisations

Wallex - Le droit en Wallonie

14. La partie adverse explique que « les décisions relatives aux marchés publics et à l'installation de caméras ont été publiées conformément aux dispositions légales. Elles ont été rendues accessibles via plusieurs canaux de communication (site internet de la zone, réseaux sociaux, publication d'articles dans le bulletin communal, etc.) ».
Ce faisant, la partie averse ne démontre pas concrètement que l'ensemble de ces informations sont encore et toujours aisément consultables, en sorte que l'exception est rejetée.

Par ces motifs, la Commission décide :

Le recours est fondé. La partie adverse communique à la partie requérante les documents suivants :

- la liste de l'ensemble des caméras fixes installées dans les lieux ouverts accessibles au public de la Ville, en ce compris les localisations et les responsables de traitement ;
- les documents relatifs aux marchés publics concernant les systèmes de surveillance acquis depuis 2006, par la Ville et la zone de police ;
- les demandes d'autorisation et les avis du conseil communal relatifs aux caméras de surveillance intelligentes, mobiles, fixes, et fixes temporaires dans les lieux ouverts ;
- les analyses d'impact existantes moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du décret du 30 mars 1995 ;

[1] C.C., 25 novembre 2021, n° 170/2021, B.2.8.
et ce dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la présente décision.

Ainsi décidé le 12 décembre 2024 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par Stéphane TELLIER, président, Martin VRANCKEN, membre effectif, Maxime CHOMÉ, membre effectif, en présence de Lionel RENDERS, président suppléant et rapporteur, de Marie-Astrid DRÈZE, membre effective et Denis DEMEUSE, membre effectif.

Le Secrétaire, B. ANCION
Le Président, S. TELLIER

Wallex - Le droit en Wallonie