



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
	CON190008		8 Mai 2020

**Objet : Avis d'initiative suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de *bodycams***

L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après le 'COC' ou 'l'Organe de contrôle') ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (*M.B.* du 5 septembre 2018, ci-après la 'Loi sur la protection des données' ou 'LPD'), en particulier l'article 59, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, l'article 71 et le Titre VII, en particulier l'article 236 ;

Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après la 'LFP'), en particulier l'article 44/6 ;

Vu l'article 236, § 2, premier alinéa de la LPD en vertu duquel l'Organe de contrôle émet un avis d'initiative ;

Vu l'article 237, deuxième à quatrième alinéas de la LPD ;

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, membre-conseiller de l'Organe de contrôle.

Émet, le 8 Mai 2020, l'avis suivant.

## **I. Remarque préalable concernant la compétence de l'Organe de contrôle**

**1.** À la lumière respectivement de l'application et de la transposition du Règlement 2016/679<sup>1</sup> et de la Directive 2016/680<sup>2</sup>, le législateur a profondément modifié les tâches et les missions de l'Organe de contrôle. L'article 4, § 2, quatrième alinéa de la loi organique du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données* (ci-après la 'LCA') dispose que pour les services de police au sens de l'article 2, 2<sup>o</sup> de la loi du 7 décembre 1998 *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par le Règlement 2016/679 sont exercés par l'Organe de contrôle.

**2.** Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est également compétent lorsque des services de police traitent des données à caractère personnel qui ne relèvent pas des missions de police administrative et judiciaire, par exemple dans le cadre de finalités socio-économiques ou de traitements de ressources humaines. L'Organe de contrôle doit être consulté dans le cadre de la préparation d'une législation ou d'une mesure réglementaire liée au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir l'article 59, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et l'article 236, § 2 de la LPD ainsi que l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la Directive Police et Justice). Dans ce cadre, l'Organe de contrôle a pour mission d'examiner si l'activité de traitement envisagée par les services de police est conforme aux dispositions des Titres 1<sup>er</sup> (pour les traitements non opérationnels)<sup>3</sup> et 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD<sup>4</sup>. En outre, le COC a également une mission d'avis d'initiative, prévue à l'article 236, § 2 de la LPD, et une mission d'information générale du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans la matière du droit à la protection de la vie privée et des données, prévue à l'article 240 de la LPD.

**3.** En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou de police judiciaire, l'Organe de contrôle émet un avis, soit d'initiative, soit à la demande du gouvernement ou de la Chambre des représentants, d'une autorité administrative ou judiciaire ou d'un service de police concernant toute question relative à la gestion de l'information policière, telle que régie dans la Section 12 du Chapitre 4 de la loi *sur la fonction de police*<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données ou 'RGPD').

<sup>2</sup> Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil* (ci-après la 'Directive Police et Justice' ou LED, l'abréviation pour *Law Enforcement Directive*).

<sup>3</sup> Article 4, § 2, quatrième alinéa de la Loi organique APD.

<sup>4</sup> Article 71, § 1<sup>er</sup>, troisième alinéa de la LPD.

<sup>5</sup> Article 59, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et article 236, § 2 de la LPD.

4. Enfin, l'Organe de contrôle est également chargé du contrôle de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel telles que visées aux articles 44/1 à 44/11/13 de la loi sur la fonction de police et/ou de toute autre mission qui lui est confiée en vertu ou par d'autres lois vis-à-vis des services de police, de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (ci-après l' 'AIG'), telle que visée dans la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après 'BELPIU'), telle que visée dans le Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016<sup>6</sup>.

## II. OBJET ET CONTEXTE DE L'AVIS

5. L'Organe de contrôle est souvent interrogé, aussi bien par les services de police que par d'autres acteurs concernés (par exemple une organisation syndicale), au sujet de l'utilisation des *bodycams* pour les missions de police.

Les questions portent sur leur utilisation opérationnelle et conforme à la loi. Concrètement, il s'agit entre autres des questions suivantes :

- Dans quelles situations l'utilisation de *bodycams* est-elle permise ?
- Qui décide de leur utilisation ?
- Pour tout dépassement du territoire de la zone de police, faut-il une autorisation de la zone de police visitée pour (continuer à) utiliser la *bodycam* et dans l'affirmative, comment doit-elle être obtenue ?
- Quand peut-on ou doit-on 'activer' une *bodycam* ?
- Quand est-il question, d'un point de vue juridique, d' 'enregistrement' d'images et/ou de son ?
- Quand commence le délai de 'conservation' des données dans une banque de données ?
- Qui a accès aux images et pour quelles finalités ?
- Lors de l'utilisation de la *bodycam*, peut-on enregistrer uniquement l' 'avertissement' ou les conversations également ?
- L'enregistrement de conversations est-il en conflit avec d'autres droits fondamentaux de protection et/ou des dispositions pénales existantes ?
- Etc.

6. Pour se faire une idée de l'utilisation des *bodycams* et pouvoir répondre aux questions précitées, l'Organe de contrôle a mené une enquête qui a été scindée en deux domaines. D'une part une analyse juridique des directives opérationnelles pour l'utilisation de la *bodycam* dans plusieurs zones de police, et d'autre part une enquête pratique sur l'utilisation de la *bodycam* dans les zones de police de Bruges et Mechelen-Willebroek<sup>7</sup> L'enquête portait sur l'utilisation visible de la *bodycam* et les traitements des

<sup>6</sup> Article 71, § 1<sup>er</sup>, troisième alinéa *juncto* article 236, § 3 de la LPD.

<sup>7</sup> Les zones de police suivantes ont été impliquées dans l'enquête de par l'étude des documents rédigés par ces zones de police : Bruges, Mechelen-Willebroek (MeWi), Anvers, Gand, la zone de police Kapelle-Op-Den-Bos, Londerzeel et Meise (K-L-M) et enfin Namur.

données dans le contexte de la législation applicable. À cet égard, l'enquête a été subdivisée en quatre sous-domaines :

- les finalités de l'utilisation de la *bodycam*;
- le processus décisionnel relatif à l'utilisation de la *bodycam*;
- le processus de traitement des données vidéo et audio;
- une démonstration et une enquête pratique de l'utilisation effective de la *bodycam*.

**7.** L'enquête dévoile une zone de tension claire entre d'une part le cadre juridique de l'utilisation de *bodycams*, et d'autre part l'utilisation effective de la *bodycam* sur le terrain. Cette zone de tension et/ou ces oppositions soulèvent des questions quant à l'opérationnalité de l'utilisation de la *bodycam* à la lumière des conditions (strictes) énoncées par la LFP. Étant donné que plusieurs zones de police (et à terme même probablement toutes les zones de police) envisagent d'utiliser des *bodycams*, sont déjà en phase de test ou sont déjà effectivement en phase opérationnelle, le COC estime, vu la nature des questions posées, qu'un avis d'initiative (urgent) s'impose. Bien que l'enquête ne portait pas sur l'utilisation *non visible* (donc cachée) de la *bodycam*<sup>8</sup>, quelques problèmes juridiques juxtaposés sont quand même abordés.

L'objectif de l'Organe de contrôle consiste dès lors à proposer, aussi bien à la police intégrée (en abrégé GPI<sup>9</sup>) qu'aux ministres compétents en matière de police ou aux autorités administratives et judiciaires, un cadre au sein duquel la *bodycam* peut être mise en œuvre de manière légale et proportionnelle. À cet égard, le COC tente non seulement de répondre aux questions les plus pertinentes et les plus récurrentes, mais il souhaite également de formuler au législateur quelques propositions et recommandations de modifications légales ou d'interventions stratégiques.

### **III. LÉGISLATION APPLICABLE**

#### **A. GÉNÉRALITÉS**

**8.** L'utilisation de la surveillance par caméras par la GPI est soumise à un cadre légal strict. Depuis la loi du 21 mars 2018, à l'occasion de laquelle la LFP a été modifiée pour y intégrer l'utilisation de caméras par la police, la décision d'installer des caméras dans les espaces publics ne peut plus être prise que par une autorité publique, comme la commune<sup>10</sup>. Pour l'utilisation de la surveillance par caméras par la police, la LFP est d'application, comme expliqué ci-après.

<sup>8</sup> Telle que régie aux articles 46/1 à 46/14 inclus de la LFP.

<sup>9</sup> GPI signifie **G**eïntegreerde **P**olitie – **P**olice **I**ntégrée

<sup>10</sup> Loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, M.B. 16 avril 2018.

9. Il est particulièrement important de souligner que dans le cadre de l'utilisation de *bodycams*, non seulement des images (données à caractère personnel) de la personne concernée sont traitées, mais qu'en outre, des conversations sont (peuvent être) enregistrées. L'utilisation de *bodycams* engendre une conjonction complexe de conditions légales qui concerne aussi bien les conditions de l'utilisation visible de caméras, telles que régies dans la LFP, que la protection du secret des communications, plus précisément l'article 259*bis* du Code pénal. Ce dernier régit l'interdiction de principe de l'interception, de l'enregistrement et de la prise de connaissance par un agent (de police) de communications non accessibles au public.

## **B. UTILISATION VISIBLE DE LA BODYCAM**

### **1. Champ d'application et notion d' "intervention"**

10. Lorsque la GPI utilise la surveillance par caméras, les dispositions de la LFP s'appliquent, sauf lorsque l'utilisation de caméras est régie dans une autre législation<sup>11</sup>. Les articles 25/1 à 25/8 inclus de la LFP décrivent les conditions générales de l'utilisation visible de caméras, dont l'utilisation de caméras mobiles.

11. Si une caméra est portée par un fonctionnaire de police, il s'agit d'une caméra mobile au sens de l'article 25/2, § 1, 1<sup>o</sup> de la LFP : "*la caméra qui est déplacée au cours de son utilisation*". Cette caméra est généralement désignée par le terme anglais "*bodycam*" (caméra portée sur le corps). En vertu de l'article 25/3, § 1 de la LFP, les services de police peuvent utiliser la *bodycam* dans le cadre de leurs missions policières dans les situations suivantes:

- dans les lieux ouverts et les lieux fermés dont ils sont les gestionnaires;
- dans les lieux fermés accessibles au public, dont ils ne sont pas les gestionnaires, avec une limitation à la durée de l'intervention;
- dans les lieux fermés non accessibles au public, dont ils ne sont pas les gestionnaires, également avec une limitation à la durée de l'intervention.

La police peut donc recourir à des *bodycams* dans des lieux ouverts accessibles librement au public, comme sur la voie publique et les places de marchés (autrement dit le domaine public). Leur utilisation peut en principe avoir lieu pour toute mission policière opérationnelle. Ce n'est que dans les lieux fermés accessibles au public (gare ferroviaire, aéroport, débit de boisson, terrain de festival, etc.) et dans les lieux fermés non accessibles au public (logement ou lieu privé) que l'utilisation de la *bodycam* est limitée à la durée de 'l'intervention'.

Les images de caméras ne peuvent jamais viser (c'est-à-dire avoir pour but) la prise d'images intimes ou la collecte d'informations au sujet de l'origine raciale ou ethnique de la personne, ses convictions

---

<sup>11</sup> Plus particulièrement l'application de l'observation systématique, une méthode particulière de recherche régie à l'article 47*sexies* du Code d'instruction criminelle.

religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à une organisation syndicale, son état de santé, sa vie sexuelle ou son orientation sexuelle<sup>12</sup>.

**12.** Il ressort de la documentation des différentes zones de police que les circonstances dans lesquelles le port ou l'utilisation de *bodycams* dans une zone de police est permis ou obligatoire (ne) sont (pas) définies plus avant (on ne parle que de 'missions de police') mais sont souvent associées à des situations spécifiques, comme de 'grands événements', des 'calamités', une 'assistance huissier', des 'bagarres', ou sont limitées à certaines missions, fonctionnalités ou finalités policières, comme les 'conducteurs de motos et de scooters', l' 'intervention', l' 'intervention patrouille', les 'patrouilles nuisances du week-end', la 'circulation', les 'nuisances en groupe', les 'auteurs de railleries', etc. À cet égard, on souligne chaque fois que lors de l'utilisation de la *bodycam*, il faut tenir compte des principes de proportionnalité et de subsidiarité, sans que ces principes ne soient pour autant précisés.

**13.** Comme indiqué, la GPI peut utiliser des *bodycams* sur la voie publique et dans certaines situations pour la durée de l' 'intervention'. Il est dès lors important que le fonctionnaire de police sache clairement ce qu'il faut ou ce que l'on peut entendre par 'intervention'

La notion d' 'intervention' n'est toutefois pas définie dans la LFP bien qu'elle soit utilisée comme limitation temporelle légale<sup>13</sup>. D'après l'Exposé des motifs, l' 'intervention' doit être comprise au sens large. Il s'agit de "*l'intervention dès son préambule jusqu'à sa clôture*"<sup>14</sup>. Cette mention n'est bien entendu pas d'une grande aide pour le fonctionnaire de police et/ou le supérieur et/ou une autorité administrative ou judiciaire et/ou une instance de contrôle. La question de savoir ce qu'il faut entendre concrètement par 'intervention' reste donc entière.

On peut trouver un éventuel point de repère dans la Circulaire ministérielle PLP 10 du 9 octobre 2001 « *concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population* ». La fonction d'intervention consiste à répondre à tout appel ou constat par la police où la **présence** ou l'**intervention** de la police est requise. Étant donné que la condition (temporelle) de l' 'intervention' ne se pose que lorsque la *bodycam* est utilisée dans des lieux fermés (non) accessibles au public, toutes les missions policières ne doivent pas être considérées comme une 'intervention'. Autrement dit, cela signifie que l'intervention ne commence pas *ipso facto* par exemple à partir de la prise de service ou du simple fait de patrouiller sur la voie publique, c'est-à-dire pendant la vérification de l'absence de perturbation de l'ordre public, ou encore lorsque l'inspecteur de quartier engage une concertation avec l'organisateur d'une fête locale et

<sup>12</sup> Article 25/3, § 3 de la LFP.

<sup>13</sup> L'intervention est une des sept missions de base du service que doivent fournir les services de police locale. À savoir le travail de quartier, l'accueil, l'intervention, l'assistance policière aux victimes, la recherche locale et l'enquête locale, le maintien de l'ordre public et la circulation (arrêté royal du 17 septembre 2001 *déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population*).

<sup>14</sup> Doc. Parl. Chambre, 2017-2018, n° 54-2855/001, 18.

discute des mesures (de précaution) à prendre. Néanmoins, dans certaines circonstances, l'intervention peut bel et bien commencer dès le trajet vers ce lieu (d'intervention), par exemple lorsque la police constate dès le trajet vers ce lieu que la perturbation de l'ordre (ou la commission d'infractions ou de délits) est déjà en cours, même si à ce moment-là, la patrouille de police n'est pas encore présente effectivement sur le lieu où les faits se produisent réellement. Une perturbation concrète (potentielle) de l'ordre ou une présomption d'infraction à la loi doit nécessiter l'utilisation effective de la *bodycam*. Son utilisation dépend donc des circonstances de fait qui doivent être évaluées au cas par cas. Il en résulte logiquement que la *bodycam* ne peut pas être utilisée/activée 'sans raison' dès le départ du bureau de police ou lors du départ avec le véhicule de police.

En d'autres termes, il doit y avoir une perturbation de l'ordre, une infraction ou un délit en cours ou imminent(e) qui nécessite une intervention policière effective à un endroit déterminé. Cette approche suit en outre l'exigence que l'utilisation de la *bodycam* (traitement de données) doit être proportionnelle<sup>15</sup>.

## **2. La différence entre 'le port' et 'l'activation' de la *bodycam***

**15.** D'après l'article 25/5, § 1, premier alinéa de la LFP, l'utilisation de la *bodycam* a lieu sur décision de l'officier de police dirigeant. Il ressort de l'enquête que le recours à la *bodycam* se subdivise en deux décisions, à savoir le '**port**' de la *bodycam* d'une part, et son '**activation**' ou son utilisation effective d'autre part. Dans certaines zones de police, il est prévu que le fonctionnaire de police (opérationnel) prend lui-même la décision de 'porter' la *bodycam* et de l' 'activer'<sup>16</sup>, tandis que dans d'autres zones de police, le chef de corps détermine (dans les directives opérationnelles) à quel moment les *bodycams* sont 'portées' et qui prend ou peut prendre la 'décision' d'utiliser effectivement la *bodycam*, autrement dit de l' 'activer'. Dans ce cadre, le fonctionnaire de police décide généralement de manière autonome sur le terrain d'utiliser réellement (donc d' 'activer') la *bodycam* (que ce soit sous la supervision ou non de la hiérarchie opérationnelle).

**16.** Les ordres de services ou directives opérationnelles pour la mise en œuvre opérationnelle de la *bodycam* expliquent de manière circonstanciée et claire comment la *bodycam* doit être utilisée, et ce selon quatre phases : début du service, début de l'enregistrement, arrêt de l'enregistrement et repose de la *bodycam* sur la station d'accueil<sup>17</sup> à la fin du service.

Le 'port' de la *bodycam* est en lien avec la mission de police, la *bodycam* devant être fixée sur l'uniforme de police. Comme expliqué ci-avant, à ce stade, il n'est pas encore question d'utilisation

---

<sup>15</sup> Art. 25/5 § 1, premier alinéa LFP.

<sup>16</sup> Zone de police de Gand, pour autant que ce soit toujours d'actualité au moment de l'émission du présent avis.

<sup>17</sup> Il s'agit du support de la *bodycam* permettant également de recharger (la batterie de) l'appareil.

effective ('activation') de la *bodycam* par le fonctionnaire de police. Il ressort des documents qui ont été fournis au COC par les zones de police ou qui ont été mis à disposition du COC que dès cette phase, la *bodycam* est déjà 'enclenchée' (ce qui ne correspond **pas** à l' 'activation' dont il est question ci-avant) et se trouve ainsi en 'mode *stand-by*' ou en 'mode mémoire tampon', ce qui implique que 20 à 90 secondes<sup>18</sup> successives (sans interruption, donc) d'images (et de son<sup>19</sup>) sont mises en mémoire tampon (et sont donc enregistrées). Le démarrage effectif de l'enregistrement (l' 'activation') requiert une deuxième opération active du porteur de la *bodycam*, les 20 à 90 secondes précédant cette activation (le mode *stand-by* en question) étant ainsi également et directement intégrées à l'enregistrement<sup>20</sup>. Une seconde opération active du fonctionnaire de police permet de mettre fin à l'enregistrement. À partir de ce moment, la *bodycam* se trouve à nouveau en mode *stand-by*, avec la mise en mémoire tampon y afférente, telle que décrite ci-avant. À la fin du service, la *bodycam* est reposée sur la station d'accueil<sup>21</sup> et les images sont transférées automatiquement vers la banque de données, incluant les données mises en mémoire tampon ou les données enregistrées en mode *stand-by*.

**17.** D'après les zones de police, dans la phase de *stand-by*, il n'est pas question d' 'enregistrement' de données (image et son). Avec ce cadre de décision par étapes, les zones de police semblent partir du principe que les dispositions de la LFP ne s'appliquent pas au simple 'port' de la *bodycam*. Il est supposé qu'aucune image ni son ne sont 'enregistrés'.

L'Organe de contrôle ne peut pas adhérer à ce point de vue.

Contrairement à ce que suppose la distinction terminologique entre le 'port' et l' 'utilisation' ('activation'), cette distinction terminologique est une fiction (juridique) créée de manière ad hoc. En effet, même en mode *stand-by*, des images et des données à caractère personnel sont enregistrées et sont donc traitées. Le fait qu'en fin de compte, seules les 20 à 90 secondes précédant l'utilisation effective (l' 'activation') de la *bodycam* soient enregistrées dans la banque de données policière (le serveur) n'y change rien et n'est juridiquement pas pertinent. Légalement, il s'agit quoi qu'il en soit d'un traitement (enregistrement) d'images et de sons sur la *bodycam*. Il convient dès lors de déterminer si le traitement de données à caractère personnel en mode *stand-by* est compatible avec les dispositions relatives à l'utilisation visible de caméras mobiles telle que régie par la LFP.

---

<sup>18</sup> En fonction du paramétrage du système choisi par la GPI.

<sup>19</sup> Si l'enregistrement de son est paramétré dans cette phase, ce que la zone de police peut choisir librement.

<sup>20</sup> D'après la description technique de la *bodycam* qui a été fournie à l'Organe de contrôle.

<sup>21</sup> Il s'agit de l'endroit où les *bodycams* sont rechargées et une fois qu'elles y sont déposées, les images sont automatiquement extraites et conservées sur le serveur de la police.

### 3. Utilisation visible de la *bodycam*

**18.** La LFP pose une condition spécifique à l'utilisation visible de *bodycams*. Selon l'article 25/2, § 2, 2<sup>o</sup>, b) de la LFP, l'utilisation est annoncée par un "*avertissement oral émanant de membres du cadre opérationnel des services de police, identifiables comme tels.*" Par l'avertissement oral obligatoire, la personne filmée est informée que la *bodycam* est utilisée (c'est-à-dire 'activée'). Cela implique que "*la caméra fonctionne au moment de cet avertissement*"<sup>22</sup>. Dans ce cas, la caméra est "*non cachée, ni secrète*"<sup>23</sup>.

**19.** Il ressort de l'enquête que la technique du '*pré-enregistrement*' (le mode *stand-by* ou ce qu'on appelle la 'mémoire tampon') est précisément utilisée pour pouvoir démontrer la nécessité (la raison et le contexte) de l' 'activation' (utilisation réelle) de la *bodycam* : "*Quand les choses dégénèrent et qu'un collègue commence à filmer, le moment de l'escalade est déjà passé. Il nous semble dès lors nécessaire d'enregistrer cette courte période dans le fragment vidéo*"<sup>24</sup>. On présume que le fonctionnaire de police doit pouvoir 'prouver' par la suite quels faits ou comportements ont donné lieu à l'utilisation de la *bodycam* et pourquoi la *bodycam* a été utilisée/activée.

**20.** L'avertissement est par contre en lien avec le principe de transparence qui consiste à ce que la personne concernée soit raisonnablement au courant qu'elle est filmée. Bien que ce ne soit pas formulé explicitement à l'article 25/2, § 2, 2<sup>o</sup>, b) de la LFP, l' "*avertissement est enregistré afin qu'il puisse être prouvé qu'il y a bien eu avertissement*"<sup>25</sup>. Il ne ressort ni de la disposition légale, ni des travaux parlementaires de la loi du 21 mars 2018 que le fonctionnaire de police doit fournir la preuve des faits ou comportements qui ont donné lieu à l'utilisation de la *bodycam*. La nécessité et la proportionnalité de l'utilisation de la *bodycam* sont démontrées et évaluées, le cas échéant, à la lumière de l'utilisation effective de la *bodycam* et de toutes les autres informations disponibles (par exemple, un procès-verbal établi).

**21.** Étant donné ces éléments, l'Organe de contrôle estime que le traitement d'images (et de son) en mode *stand-by* ou pendant la 'mise en mémoire tampon', sans que la personne filmée en ait été avertie explicitement (ni même implicitement), n'est pas conforme aux conditions de l'article 25/2, § 2, 2<sup>o</sup>, b) de la LFP.

Il en résulte logiquement qu'il est question, *de facto* et *de jure*, d'une utilisation secrète, et donc non visible, de la *bodycam*. Cette utilisation non visible n'est possible que dans un nombre de cas limités, définis de manière stricte (cf. articles 46/4 à 46/11 inclus de la LFP), ce qui implique que la toute

<sup>22</sup> Parl., Chambre, 2017-2018, n° 54-2855/001, 13.

<sup>23</sup> Parl., Chambre, 2017-2018, n° 54-2855/001, 13.

<sup>24</sup> Policy *Bodycam* – PZ Gent, p. 7.

<sup>25</sup> Parl., Chambre, 2017-2018, n° 54-2855/001, 13.

grande majorité des cas dans lesquels la *bodycam* est utilisée en mode 'mémoire tampon' ou en mode 'stand-by' sont illégaux, irréguliers et constituent donc aussi un traitement de données à caractère personnel illégitime punissable. Toute 'preuve' qui serait ainsi apportée est en outre frappée d'irrégularité avec toutes les conséquences qui s'en suivent.

**22.** Cela ne signifie pas que l'Organe de contrôle ne comprend pas les problèmes pratiques auxquels le fonctionnaire de police est confronté sur le terrain. Il ressort des enregistrements visionnés par le COC que la constellation de faits est si spécifique, diverse et imprévisible que pour le fonctionnaire de police, il est difficile voire même souvent impossible d'activer à temps la *bodycam* et de prévenir la personne concernée en temps utile (sans parler des nombreuses fois où l'avertissement a manifestement été simplement oublié). Le fonctionnaire de police se trouve dès lors dans une situation de grand écart juridique: appliquer une technique (à savoir le mode *stand-by* ou mise mémoire en tampon) sur la base de laquelle le fonctionnaire de police peut démontrer à sa hiérarchie, à l'autorité de tutelle et/ou aux autorités administratives et judiciaires la raison pour laquelle l'utilisation de la *bodycam* était nécessaire, mais aussi dans le même temps commettre une violation de la loi et une irrégularité. Ce grand écart juridique s'applique d'ailleurs en premier lieu au chef de corps qui opte ou non d'appliquer la technique précitée de mise en mémoire tampon de manière absolue. Jusqu'à présent, le COC constate toutefois que toutes les zones de police visitées appliquent cette technique illégale.

En outre, il se pose à cet égard la question de savoir qui précisément doit donner l'avertissement: le fonctionnaire de police qui est effectivement en dialogue/confrontation avec la personne concernée/le citoyen ou simplement le fonctionnaire de police qui filme réellement la personne concernée? Dans de très nombreux cas, le COC peut constater qu'une interpellation est effectuée par une équipe (au moins deux, parfois plusieurs fonctionnaires de police), avec un fonctionnaire de police qui filme à l'aide de la *bodycam*, mais pour le reste, n'intervient pas ou ne communique pas activement avec la personne concernée/le citoyen. L'Organe de contrôle ne sait pas avec certitude si le législateur permet en l'espèce une quelconque flexibilité qui, comme remarqué plus loin dans le présent avis, n'est pas sans importance à la lumière de l'application de dispositions pénales particulières.

#### **4. L'utilisation de la *bodycam* sur le territoire d'une autre zone de police**

**23.** Les directives opérationnelles des zones de police qui ont été analysées disposent que lorsqu'un fonctionnaire de police fait usage de la *bodycam* alors qu'il se trouve en dehors du territoire de sa zone de police, la *bodycam* doit être désactivée, sauf lorsque l'autre zone de police a donné l'autorisation à cet effet. Ce point de vue part de la condition légale que la police ne peut en effet utiliser en principe des caméras que sur le territoire qui ressort de sa compétence<sup>26</sup>. La LFP ne prévoit

---

<sup>26</sup> Article 25/4, § 1 de la LFP.

pas explicitement (même si ce problème a été soulevé à l'occasion des travaux parlementaires) un règlement où un service de police locale, qui est habilité à utiliser des caméras mobiles, peut également utiliser ces caméras dans une autre zone de police (dont le territoire est par exemple limitrophe). Il est évident que dans la pratique policière quotidienne, il s'agit/s'agira d'un cas très fréquent. Les opérations et interventions de police ne se limitent pas aux frontières communales ou aux limites des zones de police.

**24.** Il incombe en premier lieu au législateur de prévoir un règlement qui solutionne cette situation relativement aberrante.

En ce qui concerne cet aspect, le COC adoptera néanmoins une approche réaliste et interprètera la législation en conséquence. Selon l'article 45 de la LFP, les membres du cadre opérationnel tant de la police fédérale que de la police locale sont en effet compétents pour exercer leurs missions **sur l'ensemble du territoire national**, bien que les fonctionnaires de police de la police locale exercent en principe leurs missions sur le territoire de la zone de police. L'objectif est donc (a donc toujours été) que le fonctionnaire de police d'une zone de police doive le cas échéant pouvoir poursuivre sa mission opérationnelle dans une autre zone de police. L'article 25/4 de la LFP doit donc être lu en lien avec l'intention visée par l'article 45 de la LFP. Il y a sans aucun doute des situations dans lesquelles la zone de police que l'on souhaite pénétrer peut être informée préalablement à l'utilisation de la caméra mobile et peut obtenir à cet égard l'autorisation nécessaire du conseil communal ou du bourgmestre de l'autre zone de police. Dans de très nombreuses autres situations, l'obtention d'une autorisation préalable sera cependant impossible, du fait que l'on ne peut pas prévoir à l'avance que l'utilisation de la *bodycam* sera recommandée. Dans ces cas, le chef de corps et le bourgmestre de la zone de police visitée doivent être informés au plus vite avec une confirmation écrite ultérieure<sup>27</sup>. Il serait préférable que l'autorisation du conseil communal tienne également compte des missions de police qui dépassent le territoire, en fixant la manière dont l'utilisation de caméras mobiles par les fonctionnaires de police d'une autre zone de police peut être validée préalablement à la mission ou à la fin de celle-ci.

L'idéal serait toutefois, comme indiqué ci-avant, que le législateur prévoie cette hypothèse en amendant la LFP.

## **5. Conservation des données**

**25.** Le mode d'enregistrement des images de caméras dépend en général du système de caméra. Dans certains systèmes, les images sont immédiatement transférées et conservées sur le serveur de la police. Dans d'autres systèmes, les images sont d'abord enregistrées sur un ordinateur mobile pour

---

<sup>27</sup> En lien ou par analogie avec l'article 25/4, § 3 de la LFP.

être ensuite exportées vers le serveur de la police. Dans le cas des *bodycams*, les images (et le son) sont d'abord enregistré(e)s sur la *bodycam*. Lorsque la *bodycam* est reposée sur la station d'accueil après utilisation, les images sont automatiquement envoyées sur le serveur de la police et y sont conservées<sup>28</sup>. Ensuite, les images ne peuvent plus être récupérées sur la *bodycam* proprement dite<sup>29</sup>.

**26.** Les images de caméras peuvent être conservées pendant une durée maximale de 12 mois<sup>30</sup>. La LFP ne précise toutefois pas sur quel support de données les images doivent être conservées. Le délai de conservation débute toutefois "*à compter de leur enregistrement*"<sup>31</sup>. Dans la documentation fournie au COC, on n'indique pas explicitement quel moment ni quel support de données est déterminant pour le début du délai de conservation. Certaines zones de police prennent la date d'enregistrement sur la *bodycam* comme point de départ; d'autres, le moment (le jour) où les images de la *bodycam* sont exportées vers le serveur de la police. Il est toutefois nécessaire d'être clair sur la date de début précise du délai de conservation car le début et la fin du délai de conservation sont déterminants pour la légalité du délai de conservation des données ainsi que pour l'accès aux images, selon que la consultation des images s'inscrit dans le cadre d'une mission de police administrative ou judiciaire. L'accès aux images pour des missions de police administrative est ainsi limité à 30 jours à compter de l'enregistrement des images<sup>32</sup>. D'ailleurs, en raison de la capacité de stockage limitée sur le(s) serveur(s) de la police locale, de nombreuses zones de police appliquent un délai de conservation plus court que le délai maximum autorisé de 12 mois. En pratique, les délais de conservation varient de 1 à 3 mois<sup>33</sup>.

Ici aussi, on peut se demander s'il ne faut pas prévoir dans la LFP un délai de conservation minimal à des fins de contrôle. La variation des délais de conservation dans la pratique signifie en tout état de cause un traitement inégal du citoyen qui souhaite éventuellement (pouvoir) recourir aux images (à charge ou à décharge). Pour le parquet, ces différences de délais ne sont pas une bonne chose non plus.

**27.** La pertinence juridique du point de départ du délai de conservation est plus claire à l'aide de l'exemple dans lequel le fonctionnaire de police utilise la *bodycam* pendant son service de nuit qui commence avant minuit le jour X et qui finit au matin du jour suivant, soit X+1. Malgré le fait que les images aient été enregistrées sur la *bodycam* par le fonctionnaire de police au cours d'un seul et même service, il y a deux délais de conservation qui commencent respectivement le jour X et le jour X+1 et qui ne se termineront ainsi pas le même jour. Le début des différents délais de conservation a

---

<sup>28</sup> La batterie de la *bodycam* étant rechargée par la même occasion.

<sup>29</sup> La documentation indique que la capacité de stockage de la *bodycam* varie de 7 à 9 heures.

<sup>30</sup> Article 25/6 de la LFP.

<sup>31</sup> Article 25/6 de la LFP.

<sup>32</sup> Article 25/7, § 1 de la LFP.

<sup>33</sup> Dans un certain sens, ces brefs délais de conservation peuvent compliquer voire même ébranler une enquête pénale du fait que les images ne sont plus disponibles en tant que preuve.

ainsi également un impact sur le délai de 30 jours dans lequel les images de caméra peuvent être consultées pour des missions de police administrative.

**28.** L'Organe de contrôle estime que le jour de l'enregistrement (traitements) sur n'importe quel support vaut date de début de l'enregistrement au sens de l'article 25/6 de la LFP. Le début et la fin du délai de conservation dépendent dès lors de la possibilité d'enregistrement sur le système de caméra proprement dit qui est utilisé; ils ne correspondent pas nécessairement au jour d'enregistrement sur le serveur de la police. En ce qui concerne les *bodycams*, cela implique que le délai de conservation commence au moment où les images (et le son) sont enregistrés sur la *bodycam*, et donc pas lorsque les images (et le son) sont exportés vers le serveur de la police<sup>34</sup>.

## **6. Accès aux images et au son**

**29.** Comme expliqué ci-avant, l'accès aux images dépend de la finalité visée. Le premier mois après l'enregistrement des images, les images sont accessibles pour des missions de police administrative et de police judiciaire. Après un mois, l'accès aux images n'est possible que dans le cadre de missions de police judiciaire, et ce après intervention du procureur du Roi<sup>35</sup>. L'accès aux images (et au son) n'est permis que lorsqu'il y a à cet égard un intérêt opérationnel concret, et que cet accès est traçable (il fait l'objet d'une journalisation)<sup>36</sup>.

**30.** Certaines zones de police prévoient dans leurs directives une rubrique qui régit l'accès aux images par le fonctionnaire de police en vue de l'application des "*droits du membre du personnel*"<sup>37</sup>. On accorde de l'attention à l' 'accès aux données', au 'contrôle' et à la 'suppression' des données à caractère personnel. L'accès concerne les images (et le son) du fonctionnaire de police en question qui sont traitées par les *bodycams*. D'autres règlements sont plutôt vagues ou sèment la confusion. Par exemple, on renvoie initialement aux modalités pour l'accès aux images pendant la période du premier mois (pour les missions de police administrative), pour affirmer ensuite que le visionnage des enregistrements n'est permis que pour l'auteur des images.

**31.** L'Organe de contrôle comprend que l'auteur des images (et du son) doit pouvoir visionner les images pour reprendre ces informations dans un procès-verbal. Il y a clairement un besoin opérationnel de consulter les images. La LFP ne comporte en revanche aucun règlement relatif aux droits du fonctionnaire de police ou du citoyen à l'égard de l'accès aux images dans l'hypothèse où les images et le son ne sont pas utilisés à des fins opérationnelles (donc par exemple, s'ils ne servent pas de base pour la rédaction d'un procès-verbal). Lorsque les images ne sont pas pertinentes pour les

<sup>34</sup> On peut le contrôler à l'aide des métadonnées (heure et durée de l'enregistrement) qui sont exportées également sur le serveur de la police.

<sup>35</sup> Article 25/7, § 1, premier et deuxième alinéas de la LFP.

<sup>36</sup> Exposé des motifs de cette loi, pp. 29 et 30 (Parl. Chambre 2017-2018, n° 54-2588/001).

<sup>37</sup> Comme la zone de police de Bruges, *Zonale Richtlijnen PZ Brugge. Inzetbader bodycams bij operationeel gebruik*.

missions de police administrative ou judiciaire et ne présentent donc aucun intérêt opérationnel, la LFP ne s'oppose toutefois pas à ce que la zone de police responsable organise elle-même un droit d'accès aux images<sup>38</sup>. À cet égard, le système d'accès par analogie avec la loi caméras du 21 mars 2007 peut servir d'exemple: non seulement le fonctionnaire de police mais aussi le citoyen s'adressent en premier lieu directement au service de police concerné<sup>39</sup>. Le COC prie quoi qu'il en soit la GPI de prévoir un droit d'accès direct pour toutes les images de caméras.

Par ailleurs, on ne voit pas pourquoi le fonctionnaire de police, en dehors d'une nécessité opérationnelle existante, aurait accès à ses images alors que ces droits ne seraient pas accordés au citoyen. Il ne semble pas y avoir de raison objective justifiant la différence de traitement entre le fonctionnaire de police et le citoyen, sauf si l'objectif du règlement d'accès aux images s'inscrit dans le cadre de l'application de l'article 25/7, §§ 1 et 2 de la LFP. Mais dans ce dernier cas, l'accès aux images ne peut être réalisé légalement que pour des finalités opérationnelles ou didactiques-pédagogiques.

## C. ENREGISTREMENT DE CONVERSATIONS

### 1. Application de la protection du secret des communications

**32.** Lors des travaux parlementaires de la loi du 21 mars 2018, qui a régi l'utilisation des caméras dans la LFP, des questions ont été posées à juste titre au sujet de la compatibilité de l'enregistrement de l'avertissement oral et des conversations qui s'en suivent avec le principe d'interdiction d'interception, d'enregistrement et de prise de connaissance de communications non accessibles au public, ou de 'communications privées'. Dans l'Exposé des motifs de cette loi, on se contentait de répondre brièvement ce qui suit : "*comme le présent projet ne contient pas de règles relatives aux écoutes, à la prise de connaissance et à l'enregistrement de communications et de télécommunications privées, il ne porte pas préjudice à l'application de l'article 259bis du Code pénal. En effet, le fait que les caméras puissent prendre le son n'autorise pas de facto le membre des services de police qui les utilise à enregistrer des communications privées auxquelles il ne prend pas part*"<sup>40</sup>. Le fonctionnaire de police doit donc enregistrer de manière auditive l'avertissement qu'il prononce lui-même, sans violer pour autant l'article 259bis du Code pénal. Autrement dit, l'enregistrement de l'avertissement n'implique pas une exception à l'application de l'article 259bis du Code pénal.

Bien que l'objectif du législateur semble en soi être clair, il n'accorde toutefois aucune attention aux complications juridiques que pose l'enregistrement de conversations pendant l'utilisation de la *bodycam*. Pour illustrer cette complexité, on expliquera d'abord ci-après l'application de la protection

<sup>38</sup> Comme le prévoit en principe l'article 14 (droit d'accès) de la Directive Police et Justice.

<sup>39</sup> Les instructions permanentes de la ZP Mechelen-Willebroek relatives à la mise en œuvre et à l'utilisation de *bodycams* prévoient ainsi un droit d'accès direct des images pour le citoyen.

<sup>40</sup> Parl., Chambre, 2017-2018, n° 54-2588/001, 10.

du secret des communications et il apparaîtra qu'une lecture littérale de l'article 259*bis* du Code pénal est problématique, surtout en l'absence d'un règlement clair dans la LFP concernant le son.

**33.** Les articles 314*bis* et 259*bis* du Code pénal protègent le citoyen contre l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de "*communications non accessibles au public*"<sup>41</sup>. Cela implique que l'écoute secrète (interception) ou l'enregistrement secret d'une conversation à laquelle on **ne prend pas** part relève de l'incrimination des articles 314*bis* ou 259*bis* du Code pénal. Le premier article protège la communication dans le chef de particuliers, tandis que le deuxième article offre une protection contre les violations commises par les fonctionnaires (de police)<sup>42</sup>. Les violations de la protection des communications ne sont possibles que si et dans la mesure où la loi les prévoit, comme dans les circonstances et dans les conditions régies à l'article 90*ter* du Code d'instruction criminelle.

**34.** Tant les conversations ordinaires que les télécommunications font l'objet d'une protection. Il s'agit de communications qui ont lieu dans la sphère privée<sup>43</sup>. Le terme 'privé' ne peut pas être lu de manière restrictive. Toutes les communications sont protégées, même si l'on ne porte pas nécessairement atteinte à la vie privée des personnes qui participent à la conversation. Si la conversation n'est pas

---

<sup>41</sup> Articles 30 à 32 inclus de la loi du 25 décembre 2016 *portant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code pénal, en vue d'améliorer les méthodes particulières de recherche et certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications et créant une banque de données des empreintes vocales*. Cette loi a remplacé les termes "*de communications ou de télécommunications privées*" aux articles 314*bis* et 259*bis* du Code pénal par les termes "*de communications non accessibles au public*". Il s'agit d'une simple modification terminologique (Doc. Parl., Chambre, 2015-2016, n° 54-1966/001, 75). En outre, le segment "*pendant leur transmission*" a également été supprimé des deux dispositions pénales.

<sup>42</sup> L'article 259*bis* du Code pénal est énoncé comme suit :

*"§ 1. Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de cinq cents euros à vingt mille euros ou d'une de ces peines seulement, tout officier ou fonctionnaire public, dépositaire ou agent de la force publique qui, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, hors les cas prévus par la loi ou sans respecter les formalités qu'elle prescrit :*

*1° soit, intentionnellement, à l'aide d'un appareil quelconque, intercepte ou fait intercepter, prend connaissance ou fait prendre connaissance, enregistre ou fait enregistrer des communications non accessibles au public, auxquelles il ne prend pas part, sans le consentement de tous les participants à ces communications ;*

*2° soit, avec l'intention de commettre une des infractions mentionnées ci-dessus, installe ou fait installer un appareil quelconque;*

*3° soit, sciemment, détient, révèle ou divulgue à une autre personne le contenu de communications non accessibles au public ou de données d'un système informatique illégalement interceptées ou enregistrées, ou dont il a pris connaissance illégalement, ou utilise sciemment d'une manière quelconque une information obtenue de cette façon.*

*§ 2. Sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de cinq cents euros à trente mille euros ou d'une de ces peines seulement, tout officier ou fonctionnaire public, dépositaire ou agent de la force publique qui, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, hors les cas prévus par la loi ou sans respecter les formalités qu'elle prescrit, avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, utilise un enregistrement, légalement effectué, de communications non accessibles au public ou de données d'un système informatique.*

*§ 2bis. Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de cinq cents euros à vingt mille euros ou d'une de ces peines seulement, tout officier ou fonctionnaire public, dépositaire ou agent de la force publique qui, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, hors les cas prévus par la loi ou sans respecter les formalités qu'elle prescrit, indûment, possède, produit, vend, obtient en vue de son utilisation, importe, diffuse ou met à disposition sous une autre forme un dispositif, y compris des données informatiques, principalement conçu ou adapté pour permettre la commission de l'infraction prévue au § 1<sup>er</sup>.*

*§ 3. La tentative de commettre une des infractions visées aux §§ 1<sup>er</sup>, 2 ou 2bis est punie comme l'infraction elle-même.*

*§ 4. Les peines prévues aux §§ 1<sup>er</sup> à 3 sont doublées si une infraction à l'une de ces dispositions est commise dans les cinq ans à compter du prononcé d'un jugement ou d'un arrêt, passés en force de chose jugée, portant condamnation en raison de l'une de ces infractions ou de l'une des infractions visées à l'article 314*bis*, §§ 1<sup>er</sup> à 3.*

<sup>43</sup> La modification de la terminologie ne porte pas préjudice à la portée de la notion de "communication privée" dans l'ancien article (Doc. Parl. Chambre, 2015-2016, n° 54-1966/001, 53).

destinée à être écoutée par des tiers, il s'agit d'une 'communication privée' ou d'une 'communication non accessibles au public' au sens de l'article 259*bis* (et de l'article 314*bis*) du Code pénal. Autrement dit, même les conversations dans un contexte professionnel sont protégées<sup>44</sup>. La protection est en outre indépendante du lieu. Elle dépend plutôt du contexte et des intentions des personnes qui participent à la conversation. Une conversation bénéficie dès lors de la protection du secret des communications lorsqu'elle n'est pas destinée à être entendue par tout le monde, quel que soit l'endroit où elle a lieu, dans une pièce du domicile, au travail ou dans l'espace public<sup>45</sup>. Cela signifie que les conversations entre le fonctionnaire de police et la personne qui est filmée bénéficient également de cette protection.

**36.** L'article 259*bis* du Code pénal sanctionne également la prise de connaissance illicite de communications auxquelles on ne prend pas part. Celui qui enregistre des conversations ne sera pas le seul à en prendre connaissance. Outre le fonctionnaire de police qui enregistre la conversation, la communication (les images et le son) est généralement aussi accessible pour la hiérarchie policière (dans le cadre d'une enquête disciplinaire par exemple ou simplement à des fins de contrôle de qualité interne).

**37.** La protection s'applique uniquement si la conversation est interceptée, enregistrée ou si l'on en prend connaissance en recourant à un moyen technique. La simple écoute 'sensorielle' n'est donc pas punissable et ne pose pas de problème. Dès lors, lorsque divers fonctionnaires de police participent activement et/ou passivement (de manière 'sensorielle') à la conversation/à l'interaction, il ne se pose donc pas de problème à leur égard.

Cela signifie toutefois que le(s) fonctionnaire(s) de police qui écoute(nt) la conversation, l'enregistre(nt) ou en prend (prennent) connaissance sans respecter les conditions de l'article 25/2, § 2, 2°, b) de la LFP ainsi que de l'article 259*bis* du Code pénal s'expose(nt) à des sanctions. À cet égard, on peut d'ores et déjà souligner ici que le fait de faire utiliser la *bodycam* de manière illicite en vue d'enregistrer ou de prendre connaissance d'une communication est pertinent. Comme expliqué ci-avant, le port de la *bodycam* est imposé par le chef de corps tandis que l'utilisation effective (l' 'activation') de la *bodycam* a lieu sur décision de l'officier de police dirigeant ou du fonctionnaire de police qui porte la *bodycam*. Étant donné que les images et le son sont conservés, la détention de communications enregistrées de manière légitime ou illégitime auxquelles on n'a pas pris part est en outre punissable (voir ci-après).

**38.** Il ressort clairement de l'analyse ci-dessus qu'une lecture littérale de l'article 259*bis* du Code pénal donnerait lieu à des conséquences intenable. Cela signifierait en effet que tous les fonctionnaires de

<sup>44</sup> Rapport du projet de loi, Doc. Parl. *Sénat*, 1992-1993, n° 843/2, 11 (rapport du projet de loi).

<sup>45</sup> Rapport du projet de loi, Doc. Parl. *Sénat*, 1992-1993, n° 843/2, 10 (rapport du projet de loi).

police, qui n'ont pas pris part à la conversation et qui en prennent connaissance ou qui en ont ordonné l'enregistrement ou même la détiennent, comme par exemple le chef de corps ou d'autres supérieurs dans le cadre d'un contrôle de qualité interne (qui n'ont en effet pas pris part à la conversation/à la communication), seraient sanctionnés de par l'utilisation de la *bodycam* avec le son, ce à défaut d'un règlement dérogatoire clair qui aurait dû être repris dans la LFP. Le COC argumentera toutefois ci-dessous, même sur la base du cadre légal actuel, qu'aucun acte punissable n'est en l'occurrence commis lorsque la *bodycam* a été activée, ce qui n'empêche que, comme indiqué, un régime dérogatoire clair dans la LFP est plus que recommandé.

## 2. Enregistrement d'une conversation à laquelle on prend part

**39.** Étant donné que le fonctionnaire de police doit enregistrer l'avertissement avant de filmer, ce sont surtout l'enregistrement et la prise de connaissance de la communication audio qui sont au premier plan. Il se pose donc la question de savoir si celui qui enregistre (fait enregistrer) la conversation ou en prend connaissance (ou la détient), sans obtenir le consentement de toutes les personnes qui participent à la conversation, pour l'utiliser ultérieurement ou non, commet une infraction.

**40.** Dans les arrêts du 9 septembre 2008 et du 17 novembre 2015, la Cour de cassation a estimé que le simple enregistrement d'une conversation à laquelle on prend soi-même part n'est en soi pas illicite, même si la personne qui participe à la conversation n'est pas informée préalablement à l'enregistrement. Cela ne signifie toutefois pas que toute utilisation de l'enregistrement, en dehors d'une utilisation personnelle, ne puisse pas constituer une violation du droit fondamental à la vie privée et au secret des communications. Dans cet exercice, le juge doit tenir compte des attentes raisonnables en matière de vie privée de celui qui invoque la violation du droit fondamental. Il s'agit notamment du contenu de la conversation, des circonstances dans lesquelles la conversation a eu lieu, de la qualité des personnes qui participent à la conversation et de la qualité du destinataire de l'enregistrement<sup>46</sup>.

L'arrêt de la Cour de cassation ne concerne toutefois pas la question de la position juridique du donneur d'ordre de l'utilisation de l'appareil (*bodycam* avec enregistrement du son) et des personnes qui prennent connaissance de la communication (audio) à laquelle elles n'ont pas pris part. Il s'agit en outre d'une interaction avec un fonctionnaire de police et de ce fait, le contexte et la qualité des participants ont (peuvent avoir) une influence sur l'évaluation de la licéité de l'enregistrement de l'interaction. L'arrêt de la Cour de cassation du 17 novembre 2015 doit dès lors être interprété avec la prudence qui s'impose.

---

<sup>46</sup> Cass., 9 septembre 2008, P.08.0276.N et Cass., 17 novembre 2015, P.150880.N.

### 3. Qui sont les participants à la communication ?

**41.** Il ressort de l'article 259**bis** du Code pénal et de l'arrêt de la Cour de cassation du 17 novembre 2015 que le fait de participer ou non à la communication est d'une importance fondamentale. Celui qui participe à la conversation et veut enregistrer la communication doit tenir compte des conditions de l'arrêt en cassation. Un tiers (qui ne participe pas à la conversation) ne commet toutefois pas une infraction s'il a obtenu le consentement de tous les participants à la conversation. Le consentement à l'enregistrement de la conversation peut être donné de différentes manières : explicitement, tacitement ou déduit des circonstances du cas. Le consentement ne peut donc pas être supposé. Comme indiqué, l'article 25/2, § 2, 2<sup>o</sup>, b) de la LFP ne prévoit pas explicitement une exception à l'interdiction d'enregistrer une communication à laquelle on ne prend pas part.

**42.** Lorsqu'un citoyen est averti qu'il est filmé, il se pose donc la question de savoir qui sont les participants à la communication. Seul le fonctionnaire de police qui interpelle la personne concernée et qui filme également ? Ou aussi le(s) fonctionnaire(s) de police qui fait (font) partie de l'intervention, l'incident étant filmé et enregistré uniquement par ce(s) dernier(s), mais n'est (ne sont) pas impliqué(s) en tant que tel(s) dans la conversation ou l'interaction ? Cette dernière situation se produit sans conteste lorsqu'il est fait usage de *bodycams* qui permettent des images en *streaming* direct (en temps réel). Dans ce cas de figure, la régie de l'utilisation de la *bodycam* est entièrement confiée au dispatching, sans que le dispatching participe littéralement d'une manière quelconque à la communication ou à l'interaction.

Ou est-ce 'la police (locale)'" au nom du chef de corps, qui participe à la conversation ? Le COC opte pour cette dernière interprétation pour les raisons suivantes.

**43.** Dans sa recommandation n° 07/2011 relative à l'enregistrement d'appels téléphoniques vers les commissariats de police et les hôpitaux ainsi qu'à partir de ceux-ci, l'Autorité de protection des données (l'ancienne Commission de la protection de la vie privée) répond comme suit :

*"Contrairement aux services de secours et d'urgence (numéros d'urgence), lorsque une personne appelle un commissariat de police ou un hôpital, elle destine et dirige directement son appel à ces derniers. (...) La personne physique, qui répond à l'appel téléphonique, le fait au nom et pour le compte de l'institution pour laquelle elle agit. L'appelant adresse son message, sa communication au commissariat, à l'hôpital dans le cadre des missions légales qui leur sont confiées. L'entité juridique, la personne morale, prend bien part à la communication puisqu'elle est représentée par le correspondant durant cet appel qui lui est spécialement destiné, eu égard à ses missions spécifiques d'aide au public. Elle n'est donc pas tiers mais bien un participant prenant part à la conversation.*

*Dès lors, la Commission considère ces entités juridiques comme étant des personnes morales à qui l'appel est personnellement destiné. Elles ne sont pas tiers à l'appel.*<sup>47</sup>.

**44.** Bien que l'objet de la recommandation de l'Autorité de protection des données (APD) ne soit pas tout à fait similaire à la problématique spécifique de la présente enquête, le raisonnement de l'APD peut être appliqué en ce qui concerne l'enregistrement de conversations/communications dans le cadre de l'utilisation de la *bodycam*.

L'Organe de contrôle estime dès lors que lorsque l'enregistrement de la communication audio a lieu de par l'utilisation de la *bodycam*, la police (locale) en question doit être considérée comme un participant à la conversation pour autant que l'enregistrement s'inscrive dans le cadre d'une mission policière. De cette manière, l'interaction ne doit pas non plus nécessairement être enregistrée par le fonctionnaire de police qui mène effectivement la conversation ou qui a l'interaction avec la personne filmée, si le fonctionnaire de police qui enregistre l'interaction (et les images et le son) fait partie de l'intervention. Selon le COC, l'article 259bis du Code pénal ne s'applique dès lors pas à tous les fonctionnaires de police qui font partie de l'intervention, qu'il convient de considérer au sens large. Pour autant que le fonctionnaire de police ait un intérêt opérationnel ou un objectif opérationnel pour prendre connaissance des images et du son, il 'prend part' à la conversation au sens de l'article 259bis du Code pénal.

Malgré cette lecture et cette interprétation du COC, il n'empêche que l'Organe de contrôle n'est pas un juge. En fin de compte, seule une décision de justice peut apporter des certitudes quant à l'application du non de l'article 259bis du Code pénal à l'utilisation de la *bodycam* par la police. Comme déjà indiqué à plusieurs reprises, la discussion peut toutefois être réglée rapidement et simplement en prévoyant un règlement dérogatoire explicite dans la LFP en ce qui concerne l'enregistrement de communications à l'occasion d'une utilisation de caméra en général et de la *bodycam* en particulier.

#### **4. Que peut-on enregistrer ?**

**45.** La LFP ne précise pas non plus si le fonctionnaire de police doit ou peut enregistrer aussi la communication qui suit l'avertissement (la réponse, la réaction, etc.), ni si d'éventuels tiers qui ne sont pas filmés mais qui se joignent à la conversation doivent être avertis du fait que la communication est enregistrée<sup>48</sup>. L'Exposé des motifs contient toutefois des indices qui suggèrent à tout le moins qu'outre l'avertissement, les conversations peuvent être enregistrées. Il est ainsi question de "*caméras qui*

<sup>47</sup> Recommandation d'initiative n° 07/2011 du 21 décembre 2011 *concernant l'enregistrement des appels téléphoniques vers les commissariats de police et les hôpitaux ainsi qu'à partir de ceux-ci*, points 18 et 19.

<sup>48</sup> Bien que l'on ne puisse bien entendu pas l'exclure, l'écoute n'est pas d'emblée liée à l'utilisation de la *bodycam*. Cela peut toutefois être le cas si un autre fonctionnaire de police qui n'est pas impliqué dans l'intervention capte secrètement la conversation. Cette situation n'est pas prise en considération dans le présent avis.

*peuvent enregistrer le son*'. Bien que le 'son' ne doive pas être simplement assimilé (terminologiquement) à des conversations, l'Exposé des motifs renvoie à l'application de l'article 259*bis* du Code pénal.

À la lumière des attentes raisonnables de la personne concernée en matière de vie privée et d'une application équilibrée de l'article 25/2, § 2, 2°, b) de la LFP, l'Organe de contrôle estime que la personne concernée doit non seulement être avertie qu'elle est filmée, mais aussi que le son de l'interaction doit être enregistré<sup>49</sup>. De cette manière, le citoyen peut évaluer correctement la portée de l'utilisation de la *bodycam*. Ce, pour autant au moins que l'avertissement proprement dit doive être maintenu (cf. ci-après). En tout état de cause, il se pose la question de savoir si le législateur permet que la communication soit enregistrée pendant toute la durée de l'exécution complète de la mission de police. Comme indiqué ci-avant, un point de vue clair du législateur sera plus que bienvenu.

**46.** L'analyse et l'interprétation du COC reprises ci-avant ne solutionnent toutefois pas la question de l'enregistrement de l'interaction en mode *stand-by*. Comme déjà indiqué plus haut, l'article 25/2, § 2, 2°, b) de la LFP n'exige pas l'enregistrement du contexte préalable à l'avertissement avant l'activation de la *bodycam*, et cette disposition ne laisse pas non plus de marge de manœuvre à cet égard. En ce qui concerne l'enregistrement de l'interaction (son), on exige en outre le consentement des participants à la conversation, ce qui est absolument problématique en mode *stand-by*. Généralement, la personne concernée (qui peut même être un fonctionnaire de police) ne sait pas que dans cette phase, l'interaction (et les images) est (sont) enregistrée(s). Par exemple, dans le cas du port de la *bodycam* dans le bureau de police en attendant le début de la mission de police ou pendant un match de football lors duquel aucun incident ne se produit.

**47.** Selon l'Organe de contrôle, l'enregistrement de conversations en mode *stand-by* est dès lors tout simplement illégal. Le fait que seules les 20 à 90 secondes précédant l'activation de la *bodycam* fassent réellement partie de l'enregistrement complet des données n'y change rien. Dès le mode *stand-by*, des images et une communication audio (également de tiers) sont enregistrées sans respecter les conditions légales à cet égard, en contradiction avec l'article 259*bis* du Code pénal *juncto* l'article 25/2, § 2, 2°, b) de la LFP. L'arrêt de cassation du 17 novembre 2015 ne peut remédier à cette illégalité.

Le COC appelle dès lors toutes les unités de la GPI qui utilisent ce système de 'mise en mémoire tampon' ou ce mode "*stand-by*" de cesser immédiatement cette pratique illégale.

---

<sup>49</sup> Par exemple l'avertissement "*Vous êtes filmé et toutes les conversations sont enregistrées*".

## D. RESPONSABILITÉ DE L'UTILISATION DE *BODYCAMS*

**48.** Lors de l'enquête, on a soulevé la question de savoir qui est réellement responsable lorsque l'on constate une utilisation illégale de la *bodycam*. Il s'agit d'une question complexe et non sans importance dont la réponse dépend aussi bien des circonstances de fait que des circonstances juridiques. La décision quant au port et à l'utilisation effective de la *bodycam* est prise par le chef de corps, l'officier de police dirigeant qui est compétent ou, en fonction des circonstances particulières, par le fonctionnaire de police individuel qui porte la *bodycam*. À titre indicatif et sans vouloir être exhaustif, on donne dès lors ci-après un aperçu des dispositions pénales dont il faut tenir compte dans la mesure où le mode *stand-by* est utilisé.

### 1. Violation de l'article 259 *bis* du Code pénal

**49.** La violation de l'article 259 *bis* du Code pénal est une infraction liée au statut. La sanction pénale s'applique à l'égard de la qualité de l'auteur qui est citée dans cette disposition pénale particulière. Il s'agit notamment de l'agent dépositaire de la force publique, en l'espèce donc aussi le fonctionnaire de police. En outre, l'infraction doit être commise "*à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, hors les cas prévus par la loi ou sans respecter les formalités qu'elle prescrit*". Lorsque la *bodycam* est utilisée pendant l'exercice de la fonction de police au mépris des conditions de l'article 259 *bis* du Code pénal, l'infraction a lieu "*à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, hors les cas prévus par la loi ou sans respecter les formalités qu'elle prescrit*"<sup>50</sup>.

**50.** Hormis les différentes formes intentionnelles, les comportements punissables suivants peuvent être pris en considération: avoir recours à l'appareil (la *bodycam*), c'est-à-dire la porter ou l'utiliser, ou la faire porter et utiliser, enregistrer ou faire enregistrer le son, en prendre connaissance ou demander d'en prendre connaissance, sans le consentement de tous les participants à la communication<sup>51</sup>. Ensuite, détenir la communication obtenue illégalement (la conserver dans la banque de données de la police), la divulguer ou l'utiliser<sup>52</sup>.

**51.** Le chef de corps est, en vertu de l'article 44 de la loi sur la police intégrée<sup>53</sup>, responsable de l'exécution de la politique policière locale, et plus particulièrement de l'exécution du plan zonal de sécurité et assure la direction, l'organisation et la répartition des tâches au sein du corps de police locale et l'exécution de la gestion de ce corps. Selon l'article 25/5 de la LFP, la décision de mettre en œuvre la surveillance par caméras est prise par le fonctionnaire de police dirigeant, et sous sa responsabilité. Si ce n'est pas le chef de corps, ce fonctionnaire de police agit sous la responsabilité du chef de corps. Par ailleurs, l'article 25/6 de la LFP permet de conserver les images pendant 12 mois,

<sup>50</sup> Art. 259 *bis* § 1, 1° du Code pénal.

<sup>51</sup> Art. 259 *bis* § 1, 1° et 2° du Code pénal.

<sup>52</sup> Art. 259 *bis* § 1, 3° du Code pénal.

<sup>53</sup> Loi du 7 décembre 1998 *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux*.

sans indiquer à cet égard qui est dans ce cas le responsable du traitement. Bien que cette disposition ne détermine pas qui est le responsable du traitement pour le stockage des images et du son, il convient, à la lumière des éléments qui précèdent, de désigner le chef de corps comme responsable du traitement<sup>54</sup>.

**52.** On pourrait argumenter que l'acte punissable est déjà commis en portant la *bodycam* étant donné qu'en mode *stand-by*, la communication est enregistrée sans le consentement de tous les participants à la communication. L'enregistrement du son (sur les images) se fait à la demande du chef de corps. Il détermine également les cas dans lesquels le son peut être écouté (prise de connaissance) et utilisé (dévoilé)<sup>55</sup>.

**53.** Dans le même temps, le fonctionnaire de police pose en principe également aussi les mêmes actes punissables. À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur l'application des articles 260 et 70 du Code pénal. Le premier dispose que : "*Lorsqu'un fonctionnaire ou officier public, un dépositaire ou agent de la force publique, aura ordonné ou fait quelque acte contraire à une loi ou à un arrêté royal, s'il justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs, pour des objets du ressort de ceux-ci et sur lesquels il leur était dû une obéissance hiérarchique, il sera exempt de la peine, qui ne sera, dans ce cas, appliquée qu'aux supérieurs qui auront donné l'ordre.*" En fonction du contexte factuel, le fonctionnaire de police qui porte la *bodycam* en violation de l'article 259*bis* du Code pénal ou qui écoute ultérieurement le son enregistré et conservé illégalement pourrait éventuellement invoquer ce motif de légitimation.

L'article 70 du Code pénal ne semble par contre pas d'application : "*Sauf en ce qui concerne les infractions définies dans le livre II, titre Ibis, il n'y a pas d'infraction, lorsque le fait était ordonné par la loi et commandé par l'autorité*". L'enregistrement de communication en mode *stand-by* n'est en effet pas ordonné par la loi, alors que d'autre part, le fait est bien ordonné par l'autorité (policière), à savoir le port de la *bodycam* entraînant l'enregistrement de la communication en violation de l'article 259*bis* du Code pénal, sa conservation, sa prise de connaissance et sa divulgation. La question de savoir si l'article 152 du Code pénal pourrait s'appliquer en faveur du fonctionnaire de police n'est pas non plus acquise.

## **2. Violation de la loi relative à la protection des données**

**54.** Le responsable du traitement est un acteur essentiel dans le traitement de données à caractère personnel. Il doit en effet démontrer que les données à caractère personnel sont traitées en conformité

---

<sup>54</sup> Article 44/4, § 1, troisième alinéa et article 44/11/3sexies de la LFP. Ceux-ci concernent le stockage de certaines données décrites dans la loi qui sont traitées à l'aide de caméras ANPR. En ce qui concerne la Banque de données Nationale Générale ces ont respectivement les ministres de l'Intérieur et de la Justice qui sont désignés comme étant les responsables du traitement (article 44/4, § 1, premier et deuxième alinéa de la LFP).

<sup>55</sup> On fait ici abstraction de la question de savoir si et dans quelle mesure des images de caméras et du son obtenus initialement illégalement peuvent être utilisés dans le cadre d'une affaire disciplinaire.

avec le cadre légal. Ce responsable, son préposé ou son délégué est également la personne à laquelle d'éventuelles mesures correctrices peuvent être imposées ou qui peut faire l'objet de poursuites pénales<sup>56</sup>.

Comme indiqué ci-avant, l'Organe de contrôle estime que le chef de corps de la zone de police<sup>57</sup> porte la responsabilité de principe pour le traitement des images et du son. En effet, bien que les *bodycams* soient placées et utilisées avec l'accord du conseil communal, la décision de les utiliser et de traiter des données à caractère personnel<sup>58</sup> est prise par le chef de corps. C'est dès lors le chef de corps qui détermine dans les faits la finalité (maintien de l'ordre public et détection et constatation d'infractions) et les moyens (utilisation de (types de) caméras). L'article 222, 1° et 2° de la LPD sanctionne le traitement de données à caractère personnel (images, conversations) sans que le traitement soit conforme à la loi. Sachant que l'enregistrement des images et de la communication en mode *stand-by* lors du port et/ou de l'utilisation effective de la *bodycam* est contraire à l'article 259**bis** du Code pénal *juncto* l'article 25/2, § 2, 2°, b) de la LFP, le chef de corps s'expose à un traitement de données à caractère personnel punissable.

## E. UTILISATION NON VISIBLE DE *BODYCAMS*

**55.** Bien que l'utilisation non visible de *bodycams*, qui est permise dans un certain nombre limité de circonstances ou dans des situations spécifiques strictement délimitées<sup>59</sup>, ne fasse pas partie de la présente enquête, il convient d'indiquer, par souci d'exhaustivité, que la zone de tension avec l'article 259**bis** du Code pénal semble plus aigüe que pour l'utilisation visible de *bodycams*. L'utilisation non visible de caméras signifie qu'il est question d'une utilisation cachée de caméras. Son utilisation n'est pas connue de la personne concernée. En conséquence logique, la personne concernée n'est (bien entendu) pas avertie que la conversation est enregistrée. Dans l'esprit et la finalité de la loi, il semble que ce soit aussi l'intention, même si cela ne ressort pas explicitement des dispositions qui régissent l'utilisation cachée de caméras<sup>60</sup>. Mais dans ce cas aussi, l'enregistrement de la communication en mode *stand-by* n'est pas en conformité avec la loi, dès lors qu'aucune exception explicite à l'application de l'article 259**bis** du Code pénal n'est reprise dans les dispositions en question de la LFP. Il est en effet non seulement question d'une utilisation cachée de caméras, mais aussi

---

<sup>56</sup> Voir les articles 221 et 222 de la LPD. Concrètement, l'Organe de contrôle peut prendre les mesures suivantes (article 25.2 du RGPD) :

- donner un avertissement ;
- faire un rappel à l'ordre ;
- ordonner de mettre le traitement en conformité avec le cadre légal dans un délai donné ;
- imposer une limitation temporaire ou définitive ou une interdiction du traitement.

<sup>57</sup> Ou le Commissaire général de la Police fédérale.

<sup>58</sup> Les images permettent d'identifier les personnes physiques et il est dès lors question d'un traitement de données à caractère personnel, comme régi dans la LFP.

<sup>59</sup> Voir les articles 46/4 à 46/14 inclus de la LFP.

<sup>60</sup> Une indication en ce sens peut être déduite de l'Exposé des motifs, Parl. Chambre, 2017-2018, n° 54-2588/001, 48 : "(et sans avertissement oral)".

éventuellement d'un enregistrement (écoute) caché d'une communication à laquelle on ne prend pas part. Il se pose par ailleurs la question de savoir si le législateur permet que la communication soit enregistrée pendant l'intégralité de l'exécution de l'ensemble de la mission de police. Ce qu'il faut déterminer, c'est si les circonstances exceptionnelles limitées et les situations spécifiques strictement délimitées pour l'utilisation non visible de caméras correspondent aux circonstances et conditions de l'enregistrement caché d'une conversation telles qu'établies dans l'arrêt de cassation du 17 novembre 2015.

#### IV. CONSIDÉRATIONS FINALES

**56.** L'enquête indique en premier lieu que l'utilisation de *bodycams* soulève de nombreuses questions sur le plan juridique et pratique.

Au niveau juridique, l'utilisation de la *bodycam* apporte plus de problèmes que ce que le législateur avait anticipé.

Au niveau pratique, le fonctionnaire de police a à tout le moins la perception et souvent même l'objectif déclaré que la *bodycam* est un moyen servant de 'contre-preuve' ou de 'légitimation' (de ses actes). Cette perception est également alimentée par des déclarations fréquentes de chefs de police et de leurs supérieurs où l'utilisation de la *bodycam* est présentée explicitement comme un 'moyen de contrôle' contre des violences (excessives) de fonctionnaires de police, alors que ce n'est pas explicitement l'intention du législateur. De ce fait, la *bodycam* est utilisée en partie d'une manière et dans des intentions qui ne sont pas conformes à la loi.

**57.** Il ressort de conversations avec des fonctionnaires de police que l'utilisation de la *bodycam* est tout autant considérée comme un 'moyen de défense' à l'égard de citoyens qui filment des fonctionnaires de police dans l'espace public (lors de l'exécution d'une intervention). Ce raisonnement part d'une approche défensive : "*filmer parce que l'on est soi-même filmé*". Le mécontentement du fonctionnaire de police à l'égard du fait que son intervention soit filmée n'est pas incompréhensible, mais ne contribue en revanche pas non plus à la confiance du citoyen en la police et au modèle largement répandu de *community policing* qui est toujours censé être la philosophie de base de la police belge.

Une interprétation (trop) large des circonstances dans lesquelles les *bodycams* peuvent être utilisées par les fonctionnaires de police peut hypothéquer la protection du fonctionnaire de police en raison du manque d'équilibre entre ses intérêts et ceux du citoyen, le citoyen s'estimant *a priori* contraint de filmer en principe tout contact (indirect) avec un fonctionnaire de police. À l'inverse, on court aussi le

risque que le fonctionnaire de police exécute sa mission avec un excès de prudence, ce qui ne favorisera pas la protection de la sécurité du citoyen, ni du fonctionnaire de police<sup>61</sup>.

**58.** Dans un arrêt du 14 février 2019, la Cour de justice Européen <sup>62</sup> a établi clairement que le fonctionnaire de police bénéficie aussi de la protection de ses données à caractère personnel lors de l'exécution de sa mission de police et qu'il jouit aussi d'une certaine protection de sa vie privée. La Cour précise que pour le fait de filmer des fonctionnaires de police lors d'une intervention, on ne peut recourir au motif d'exclusion du traitement de données à caractère personnel à des fins exclusivement personnelles. Par ailleurs, la Cour estime non seulement que les journalistes professionnels (tenus à des codes de conduite) peuvent filmer des fonctionnaires de police lorsqu'il s'agit de faits qui touchent à l'intérêt public et que dans ce cas, le consentement de la personne filmée (le fonctionnaire de police donc) ne doit pas être obtenu. Elle estime aussi que ledit 'citoyen journaliste' peut invoquer ce motif d'exception. Mais la Cour de Justice ne partage pas la vision (souvent présentée de manière erronée) que chaque intervention de police touche l'opinion publique. Cela signifie que celui qui filme le fonctionnaire de police doit pouvoir démontrer un intérêt légitime au moment où les images sont filmées. Si on ne peut démontrer aucun fondement juridique, on s'expose alors à une sanction pénale en vertu de l'article 222, 1° et 2° de la LPD.

Il est dès lors curieux de lire dans des fiches info internes de la GPI que le fait que des fonctionnaires de police soient filmés par des tiers pendant une intervention de police ne constitue pas en soi une infraction et que l'on parte du principe qu'il y a infraction que lorsque les images sont publiées sans que le traitement relève de l'exception des finalités journalistiques<sup>63</sup>. Aux yeux de l'Organe de contrôle, il s'agit d'une lecture trop restreinte de l'arrêt de la Cour de justice du 14 février 2019. Le fondement juridique pour le traitement doit déjà être présent au moment où le fonctionnaire de police est filmé, et non seulement (plus tard) lorsque les images sont rendues publiques. La non-publication des images sur Internet ne signifie dès lors pas que le fait de filmer le fonctionnaire de police (traitement de données à caractère personnel) ne puisse pas déjà constituer en soi une infraction.

**59.** Lors de l'enquête, l'Organe de contrôle a visionné des images de *bodycams* enregistrées et en a écouté le son et a ainsi pu se faire une bonne idée des implications et difficultés pratiques auxquelles le fonctionnaire de police est confronté. Outre les problèmes légaux précités concernant l'enregistrement de données (image et son) en mode *stand-by* (pendant la patrouille ou le trajet jusqu'au lieu de l'intervention), il y a une zone de tension entre ce que vise le législateur et son application effective sur le terrain.

---

<sup>61</sup> On a ainsi pu constater sur certaines images l'attitude défensive du fonctionnaire de police lorsque son collègue interpellait la personne concernée alors que l'incident dégénérait en raison de la mauvaise conduite de la personne interpellée. Il semblait que ce fonctionnaire de police craignait de commettre de (potentielles) erreurs dont la preuve aurait été établie par les images de caméra.

<sup>62</sup> CJUE, 14 février 2019, C-345/17, Sergejs Buivids.

<sup>63</sup> Prevention, "Het maken van beelden door derden tijdens politie-interventies", n° 03/2019, 9 août 2019.

L'enquête révèle ainsi qu'il n'est pas rare que l'avertissement donné rate son but, est absolument impossible ou encore est fréquemment omis. Cela est dû principalement à l'imprévisibilité du déroulement de l'intervention policière. Souvent, le fonctionnaire de police ne se trouve pas (plus) en mesure d'activer lui-même la *bodycam* ou de donner un avertissement en temps utile en raison des circonstances (spécifiques) de la situation. Par exemple, lorsque de manière imprévisible, il est soudainement fait usage de violence à l'égard du fonctionnaire de police, qu'après l'avertissement le contact physique avec la personne concernée est de nature telle que l'on ne peut plus enregistrer des images et du son de qualité, que l'équipement du fonctionnaire de police rend quasiment impossible l'activation de la *bodycam*<sup>64</sup> ou que l'on est confronté avec des dizaines de citoyens et qu'un avertissement utile parvenant à tous ces citoyens est tout simplement impossible. Le COC se pose dès lors de nombreuses questions quant à l'obligation de donner un avertissement.

**60.** Cette petite sélection d'exemples divers soulève également la question de la compatibilité avec l'application de l'article 259*bis* du Code pénal et l'arrêt de la Cour de cassation du 17 novembre 2015 concernant la possibilité légale d'enregistrer des conversations auxquelles le fonctionnaire de police prend part personnellement. Parfois, le fonctionnaire de police qui interpelle effectivement la personne concernée n'est pas le fonctionnaire de police qui avertit et/ou filme effectivement la personne concernée. Si l'avertissement vise simplement à ne pas relever de l'application d'utilisation cachée de caméra, il se pose la question de la légalité de l'enregistrement de la communication pendant l'intervention ou pendant l'exécution de l'ensemble de la mission policière, ce qui est renforcé par le fait que le législateur part du principe que lors de l'utilisation de la *bodycam*, l'article 259*bis* du Code pénal est respecté intégralement. Qu'est-ce que cela signifie ? Cela signifie-t-il que seul l'avertissement doit être enregistré, et que pour le reste il faut tenir compte des critères de l'arrêt de cassation du 17 novembre 2015 ? Ou le législateur a-t-il (implicitement?) voulu prévoir une exception à l'article 259*bis* du Code pénal ? À ce sujet, la LFP reste muette. Le chef de corps et le fonctionnaire de police se retrouvent ainsi sans le vouloir dans une position juridique incertaine.

**61.** Pour l'utilisation non visible de caméras (*bodycams*), les mêmes questions se posent aussi et la situation juridique problématique est peut-être encore plus importante. L'article 46/2 de la LFP est important : "*Sauf lorsque la présente section prévoit une disposition contraire expresse<sup>65</sup>, les règles prévues aux articles 25/1 à 25/8 et aux articles 44/1 à 44/11/13 sont d'application aux utilisations non visibles de caméras*". La section qui régit l'utilisation non visible de caméras ne contient pas non plus de disposition qui déroge explicitement de l'article 259*bis* du Code pénal, à savoir que les conversations peuvent être enregistrées. Le risque d'enregistrer des conversations auxquelles le fonctionnaire de

---

<sup>64</sup> Un exemple : l'équipement robuste des membres de la police d'intervention (comme c'est généralement le cas lors de manifestations ou de matches de football à risque).

<sup>65</sup> Soulignement propre.

police ne prend pas part n'est pas nul (cf. ci-avant). C'est certainement le cas en mode *stand-by*, ce qui constitue une infraction punissable à l'article 259**bis** du Code pénal.

**62.** Étant donné les constats qui précèdent, les imprécisions dans la LFP et l'application pratique sur le terrain, l'Organe de contrôle se pose de sérieuses questions quant à l'opérationnalité du cadre légal relatif à l'utilisation de *bodycams* sur le terrain.

L'Organe de contrôle se demande si on ne peut ou ne doit pas créer, pour l'utilisation de *bodycams*, la fiction juridique de la présomption légale d'évidence, comme c'est le cas pour les caméras dans les véhicules de police et les navires de police qui sont identifiables en tant que tels. On pourrait supposer (et il est quasiment certain que ce sera le cas aussi dans un avenir proche) que la *bodycam* fasse structurellement partie de l'uniforme de police du fonctionnaire de police ou d'un fonctionnaire de police identifiable en tant que tel (tout comme une arme ou un poste de radio ASTRID). De cette manière, on pourrait d'emblée supprimer "l'avertissement oral" obligatoire de l'article 25/2, § 2, 2°, b) de la LFP.

Il est surtout recommandé d'établir clairement dans la LFP si, lors de l'utilisation de *bodycams*, l'interaction audio avec le fonctionnaire de police peut être enregistrée et/ou si le service de police peut être considéré comme participant à la conversation au sens de l'article 259**bis** du Code pénal.

Pour l'utilisation de la *bodycam*, il faut bien entendu tenir compte des principes de proportionnalité et de subsidiarité. Cette considération est plus pertinente selon la nature du lieu, comme dans les lieux fermés qui ne sont pas accessibles au public.

## V. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

**63.** Il ressort de l'enquête que l'utilisation de la *bodycam* par les services de police augmente à un rythme effréné. Les finalités spécifiques pour lesquelles la *bodycam* est mise en œuvre sont variables. Cela est dû principalement au large champ d'application de l'article 25/3, § 1 de la LFP. La notion de 'lieux ouverts' permet que la *bodycam* puisse être utilisée dans des situations très diverses. Parallèlement, il est nécessaire de faire la clarté quant à la notion d' 'intervention'.

**64.** Les zones de police concernées par l'enquête font une distinction effective entre le port et l'activation effective de la *bodycam*. Ce n'est que lors de l' 'activation', et donc de l'utilisation effective, de la *bodycam* que les zones de police considèrent qu'il est question d'enregistrement d'images et de son. Toutefois, des images et, selon le choix de la zone de police, du son sont déjà enregistrés en mode *stand-by* ou mise en mémoire tampon. Ce 'pré-enregistrement' de données n'est toutefois pas prévu dans la LFP, de sorte que l'enregistrement de données sans que la personne concernée soit

avertie non seulement est contraire à la LFP, mais doit aussi être considéré comme un traitement illicite de données à caractère personnel.

**65.** Malgré le fait que les situations dans lesquelles les *bodycams* doivent être portées et peuvent être utilisées sont fixées dans des directives locales ou un ordre de service, le fonctionnaire de police opérationnel dispose d'une certaine voire même d'une large autonomie pour décider quand la caméra est effectivement activée et donc que les images (et le son) sont enregistrées. L'ampleur de l'autonomie du fonctionnaire de police opérationnel est déterminée notamment par la hiérarchie interne (sur le terrain) et par les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Le COC plaide en la matière pour une certaine forme d'uniformité dans l'ensemble de la GPI en ce qui concerne l'utilisation de la *bodycam*. Une directive des ministres compétents peut éventuellement constituer un moyen à cet égard.

L'Organe de contrôle estime que le chef de corps porte la responsabilité finale de l'utilisation de la *bodycam*, sans préjudice de l'application des articles 70, 152 ou 260 du Code pénal.

**66.** La date de début du délai de conservation est la date à laquelle les données sont enregistrées sur la *bodycam*, même si les données ne sont pas enregistrées le même jour dans la banque de données policière de la zone de police.

**67.** Certaines zones de police prévoient un règlement pour les droits d'accès du fonctionnaire de police qui a utilisé la *bodycam*. Ce règlement est toutefois indépendant de l'accès aux images tel que régi à l'article 25/7 de la LFP, qui prévoit des délais d'accès distincts selon que l'accès s'inscrit dans le cadre d'une mission de police administrative ou de police judiciaire. Il s'agit dès lors d'un développement du principe du droit d'accès de la personne concernée. On ne comprend dès lors pas pourquoi les mêmes droits ne s'appliqueraient pas pour la personne concernée (le citoyen) qui est filmé, sauf lorsque les enregistrements ont un besoin opérationnel.

**68.** L'utilisation de *bodycams* soulève des questions sur la compatibilité de l'enregistrement du son avec l'article 259*bis* du Code pénal et l'arrêt de cassation du 17 novembre 2015.

Dans l'hypothèse (actuellement très fréquente) où des données sont déjà traitées en mode *stand-by* ou en mémoire tampon, cela est contraire aux dispositions correspondantes de la LFP et le cas échéant aussi à l'article 259*bis* du Code pénal et à l'arrêt de cassation du 17 novembre 2015. Même ensuite lors de l'activation effective, il subsiste une incertitude quant à la compatibilité des enregistrements de son avec l'article 259*bis* du Code pénal à l'égard de tous ces fonctionnaires de police qui ne sont pas directement impliqués dans la conversation/la communication.

En ce qui concerne également l'utilisation non visible de *bodycams*, la compatibilité avec l'article 259*bis* du Code pénal n'est pas claire non plus.

L'Organe de contrôle recommande dès lors d'inscrire dans la LFP un règlement légal dérogatoire clair quant au caractère licite des enregistrements de sons.

**69.** L'Organe de contrôle recommande de supprimer l'avertissement tel que prévu à l'article 25/2, § 2, 2<sup>o</sup>, b) de la LFP, ou du moins de ne plus le rendre obligatoire.

**Par ces motifs,**

**l'Organe de contrôle de l'information policière,**

**fait les constatations suivantes, prend les décisions suivantes et formule les recommandations suivantes,**

- 1) recommande de donner davantage de précisions au sujet de la notion d' 'intervention' ;
- 2) estime que, si des données de tiers sont déjà traitées lors du simple port de la *bodycam*, ce traitement constitue une violation de l'article 25/2, § 2, 2<sup>o</sup>, b) de la LFP et des articles 28 et 33, § 1 de la LPD du fait que les données à caractère personnel sont traitées sans que la personne concernée ait été avertie et, dès lors, qu'il est question, tant dans les faits qu'au niveau juridique, d'une utilisation cachée de caméra ;
- 3) estime aussi en conséquence que l'enregistrement de conversations en mode *stand-by*, tel que décrit ci-avant, de personnes qui participent ou non à l'interaction est contraire à l'article 259*bis* du Code pénal *juncto* l'article 25/2, § 2, 2<sup>o</sup>, b) de la LFP ;
- 4) recommande aux ministres compétents d'imposer ou du moins de tendre vers une uniformité maximale dans l'utilisation de la *bodycam* par voie de directive ministérielle ;
- 5) constate que le chef de corps de la police locale ou le commissaire général de la police fédérale porte la responsabilité finale pour l'utilisation de la *bodycam* et doit être considéré comme le responsable du traitement ;
- 6) dispose que la date de début du délai de conservation des images/données à caractère personnel est la date à laquelle les données sont enregistrées sur la *bodycam*, même si les données ne sont pas enregistrées le même jour dans la banque de données policière de l'unité de police ;
- 7) demande aux entités de police d'organiser elles-mêmes le droit d'accès de la personne concernée par le biais d'un accès direct et de ne pas rediriger vers l'Organe de contrôle qui peut uniquement intervenir utilement en tant qu'instance de recours à l'égard des décisions du service de police responsable du traitement ;

- 8) recommande d'inscrire dans la LFP un règlement légal dérogatoire clair concernant le caractère licite des enregistrements de sons qui sont liés à l'utilisation de la *bodycam* et concernant un délai de conservation minimal des enregistrements d'images et de sons ;
- 9) recommande de supprimer l'avertissement tel que prévu à l'article 25/2, § 2, 2°, b) de la LFP, ou du moins de ne plus le rendre obligatoire.

Conformément à l'article 237, deuxième, troisième et quatrième alinéa de la LPD, porte le présent avis d'initiative à la connaissance :

- de la Chambre des représentants ;
- du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du Ministre de la Justice ;
- du Collège des procureurs généraux ;
- des Chefs de corps des zones de police visitées ;
- du Commissaire général de la Police fédérale ;
- de la Commission Permanente de la Police Locale ;

Avis d'initiative et recommandations approuvés par l'Organe de contrôle de l'information policière le 8 Mai 2020.

Pour l'Organe de contrôle,  
Le Président,  
(sé.) Philippe ARNOULD