



## ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
/	DA220019/2		28.11.2022

**Objet :** Avis relatif à deux amendements à une proposition de loi modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en ce qui concerne le délai de conservation des images de caméras et le droit d'accès des citoyens à ces images (DOC 55-2662/002)

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 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 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données* (ci-après 'la LAPD').

Vu la loi du 5 août 1992 *sur la fonction de police* (ci-après 'la LFP').

Vu la *Law Enforcement Directive* 2016/680 du 27 avril 2016 (ci-après 'la LED').

Vu la demande du 4 novembre 2022 de la Commission Intérieur, Sécurité, Migration et Matières administratives de la Chambre des Représentants.

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

Émet, le 28 novembre 2022, 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 remanié en profondeur les tâches et missions de l'Organe de contrôle. L'article 4 §2, quatrième alinéa de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après 'la LAPD') dispose qu'à l'égard des 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. Cela signifie notamment que l'Organe de contrôle est compétent également 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 socioéconomiques ou de traitements relevant de la gestion des ressources humaines. L'Organe de contrôle doit être consulté lors de la préparation de la législation ou d'une mesure réglementaire ayant trait au traitement de données à caractère personnel par les services de police de la police intégrée (voir les articles 59 §1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice). L'Organe de contrôle a dans ce contexte pour mission d'examiner si l'activité de traitement projetée par les services de police est conforme aux dispositions du Titre 1<sup>er</sup> (pour les traitements non opérationnels)<sup>3</sup> et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD<sup>4</sup>. De plus, le COC est aussi chargé d'émettre des avis d'initiative, comme prévu à l'article 236 §2 de la LPD, et est investi conformément à l'article 240 de la LPD d'une mission générale d'information à l'égard du grand public, des personnes concernées, des responsables du traitement et des sous-traitants dans le domaine du droit à la protection des données et à la protection de la vie privée.

**2.** En ce qui concerne en particulier les activités de traitement dans le cadre des missions de police administrative et/ou judiciaire, l'Organe de contrôle émet dès lors des 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 matière ayant trait à la gestion de l'information policière telle que régie par la Section 12 du Chapitre 4 de la loi sur la fonction de police<sup>5</sup>.

**3.** Par ailleurs, l'Organe de contrôle est également chargé, à l'égard des services de police, de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (en abrégé 'AIG'), telle que visée dans

<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 dénommée « directive Police-Justice » ou *Law Enforcement Directive (LED)*).

<sup>3</sup> Article 4 §2, 4<sup>e</sup> alinéa de la LPD.

<sup>4</sup> Article 71 §1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa de la LPD.

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

la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale, et de l'Unité d'information des passagers (ci-après dénommée en abrégé 'BELPIU') visée au Chapitre 7 de la loi du 25 décembre 2016, de la surveillance de l'application du Titre 2 de la LPD et/ou du traitement de données à caractère personnel tel que visé 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<sup>6</sup>.

4. L'Organe de contrôle est compétent à l'égard du Service Contentieux de l'Administration générale des Douanes et Accises en ce qui concerne les réquisitions adressées par ce service à la BELPIU dans des matières fiscales, et ce en vertu de l'article 281 §4 de la loi générale « *sur les douanes et accises* » du 18 juillet 1977, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2019 « *modifiant diverses dispositions relatives au traitement des données des passagers* ».

5. Enfin, l'Organe de contrôle est également chargé, dans le cadre de la législation sur la rétention des données et en vertu de l'article 126/3 §1<sup>er</sup>, 8<sup>e</sup> alinéa de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après 'la LCE'), telle que modifiée par la loi du 20 juillet 2022 relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités (M.B. du 8 août 2022), de la validation des statistiques relatives au nombre de faits punissables et au délai de conservation pour chaque arrondissement judiciaire et chaque zone de police, une matière dans le cadre de laquelle il exerce toutes les compétences qui lui ont été attribuées par le Titre 7 de la loi du 30 juillet 2018. Il est par ailleurs également chargé, en application de l'article 42 §3, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de la LFP, du contrôle des requêtes de la Cellule Personnes disparues de la police fédérale en vue de la consultation des données relatives aux communications électroniques impliquant la personne disparue.

## **II. Objet de la demande**

5. La demande d'avis a trait à deux amendements à la proposition de loi « *modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police en ce qui concerne le délai de conservation des images de caméras et le droit d'accès des citoyens à ces images* », introduite par les membres de la Chambre des Représentants Eva Platteau et Julie Chanson (ci-après 'la proposition de loi').

6. La proposition de loi vise par essence à prévoir dans la LFP d'une part un délai de conservation minimum pour les images de caméras, et d'autre part un droit d'accès aux images pour le citoyen qui a été filmé. Elle modifie à cette fin respectivement les articles 25/6 et 25/7 de la LFP relatifs à l'utilisation visible de caméras.

7. L'Organe de contrôle a émis un avis sur cette proposition de loi le 11 juillet 2022 (avis n° DA220019).

---

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

**8.** À la lumière des remarques et de la proposition d'amendement formulées par l'Organe de contrôle, les auteurs de la proposition de loi ont introduit deux amendements (ci-après 'l'amendement n° 1' et 'l'amendement n° 2'). C'est au sujet de ces deux amendements que l'avis de l'Organe de contrôle est demandé.

### **III. Analyse de la demande**

#### **1. Préambule : l'avis du 11 juillet 2022**

**9.** Dans son avis du 11 juillet 2022, l'Organe de contrôle a fait remarquer que si les auteurs de la proposition de loi ont effectivement l'intention de limiter le droit d'accès (direct) à la visualisation des images, mais que la consultation des images peut être refusée pour protéger les finalités d'intérêt général et les droits et intérêts de tiers, l'Organe de contrôle propose, dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'amender comme suit le projet d'article 25/7 de la LFP (voir le soulignement), de sorte que le projet d'article 25/7 est complété d'un quatrième alinéa (d'un troisième paragraphe) :

*« §3. Par dérogation aux articles 41 et 42 et sans préjudice de l'article 44 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la personne dont les données à caractère personnel ont été traitées a le droit de consulter les images la concernant durant le délai minimal de trois mois.*

*À cette fin, il adresse une demande au responsable du traitement. Cette demande doit contenir des indications suffisamment détaillées pour permettre de localiser précisément les images concernées.*

*Le responsable du traitement conserve les images qui font l'objet de la demande d'accès aussi longtemps que le nécessite leur traitement, le délai de traitement ne pouvant excéder le délai prévu à l'article 25/6.*

*Il ne sera pas accédé à la demande de consultation des images lorsque ce refus est nécessaire :*

*1° pour éviter que des enquêtes pénales ou d'autres enquêtes réglementées, informations ou procédures ne puissent être entravées ;*

*2° pour éviter les conséquences préjudiciables pour la prévention, la détection, l'examen et la poursuite de faits répréhensibles ou pour l'exécution des peines ;*

*3° pour la protection de la sécurité publique ;*

*4° pour la protection des droits et intérêts de tiers. »*

**10.** L'Organe de contrôle constate et apprécie que les auteurs de la proposition de loi ont dans une large mesure suivi et repris les recommandations préconisant une adaptation de l'article 25/7 de la

LFP, moyennant il est vrai une modification mineure qui est reprise dans l'amendement n° 2 (voir plus loin).

## 2. L'amendement n° 1

**11.** L'amendement amende le projet d'article 2 de la proposition de loi, qui modifie l'article 25/6 de la LFP, en ce sens que les mots « *trois mois* » sont remplacés par les mots « *nonante jours* ». De l'avis de la Commission permanente de la police locale, il s'agit là d'une modification purement technique. Cependant, cette modification semble en soi aller au-delà d'une modification purement technique étant donné :

- qu'il est ainsi dérogé au choix de délais établis en « mois », même au sein du même article 25/6 de la LFP et dans tous les autres articles existants de la LFP (art. 25/7, 44/11/3 *decies*, 46/5 et 46/12 de la LFP), ce qui ne semble pas judicieux. Soit un délai est établi partout en jours, soit il est établi partout en mois. Il ne semble pas indiqué de prévoir des délais en jours et des délais en mois au sein d'une même loi (et même au sein de la même section ou du même article) ;
- qu'il vaudrait mieux clarifier le calcul du délai afin qu'il soit clairement établi quand le délai prend cours et quand il prend fin. On peut supposer que les règles du Code judiciaire sont applicables, et celles-ci sont clairement énoncées par l'article 54 du Code judiciaire pour (le système existant d') un délai établi en mois<sup>7</sup>. Aux yeux du COC, le début et la fin d'un délai établi en jours manquent de clarté (*dies a quo* non inclus dans le délai, *dies ad quem* inclus dans le délai ?).

## 3. L'amendement n° 2

**12.** Pour autant que ce soit pertinent dans le cadre du présent avis, l'amendement n° 2 est formulé comme suit :

§3. « *Par dérogation aux articles 41 et 42 et sans préjudice de l'article 44 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, toute personne dont les données à caractère personnel sont traitées durant la période de nonante jours visée à l'article 25/6 a le droit de consulter les images la concernant et le droit d'en obtenir une copie ».*

**13.** Outre l'adaptation technique de l'amendement n° 1, l'amendement reprend la proposition d'adapter le projet d'article 3 qui a été formulée par l'Organe de contrôle, mais élargit cet article en créant un **droit** de principe d'obtenir une copie des images des caméras.

---

<sup>7</sup> « *Le délai établi en mois ou en années se compte de quantième à veille de quantième.* »

**14.** En ce qui concerne le droit d'obtenir une copie des images, l'Organe de contrôle réitère à toutes fins utiles ses remarques de l'avis du 11 juillet 2022, qui reviennent par essence à dire qu'il est préférable de renoncer à reprendre également dans le projet d'article 3 de la proposition de loi un droit de principe d'obtenir une copie.

**15.** Comme indiqué dans l'avis du 11 juillet 2022, le projet d'article 3 prévoit pour le citoyen un droit d'accès aux images des caméras de la police. Selon les auteurs de la proposition de loi, il est ainsi donné suite à l'avis de l'Organe de contrôle concernant l'utilisation de *bodycams* en s'inspirant de l'article 12 de la loi caméras du 21 mars 2007. Cependant, cet avis reflétait un point de vue et ne reprenait pas littéralement cette disposition dans la LFP. La loi caméras du 21 mars 2007 tient naturellement uniquement compte du cadre légal du RGPD pour le régime d'accès. Et ce n'est pas le cas pour le traitement des images de caméras par les services de police. Contrairement au RGPD, la *LED* n'accorde en effet pas le droit d'obtenir une copie des données à caractère personnel, de sorte que cette possibilité n'est pas prévue de manière normative dans la *LED*. Le considérant 43 de la *LED* prévoit tout au plus *in fine* que « *cet aperçu **pourrait** être fourni sous la forme d'une copie* ». Par souci d'exhaustivité, il convient de faire remarquer qu'un 'aperçu' ne peut d'ailleurs pas être assimilé à une copie des données à caractère personnel (un aperçu peut aussi consister à énumérer les données à caractère personnel qui sont traitées<sup>8</sup>).

**16.** L'article 38 de la LPD, qui transpose l'article 14 de la *LED* relatif au droit de consultation, ne crée cependant pas de droit (de principe) d'obtenir une copie des données à caractère personnel. Même l'article 12 de la loi caméras de 2007, que nous évoquons plus haut et qui concrétise le droit de consultation tel que prévu à l'article 15 du RGPD, ne prévoit pas de droit de principe d'obtenir une copie des images (« *Lorsque la personne filmée peut prétendre au droit d'obtenir une copie (...), le responsable du traitement peut répondre à la demande d'accès (...)* »), même si la limitation du droit d'accès est globalement soumise aux mêmes restrictions du droit de consultation que celles prévues par le projet d'article 3 de la proposition de loi.

**17.** Peut-être les auteurs de l'amendement ont-ils perdu de vue le fait que les images sont traitées à des fins policières, de sorte qu'il n'est pas établi *ab initio* si elles seront utilisées comme des éléments de preuve ou, en d'autres termes, si elles revêtent une quelconque pertinence opérationnelle. Il n'est pas rare que ce soit le cas. Souvent, les images de caméras sont consultées rétroactivement parce que les faits ne sont mis au jour qu'ultérieurement ou qu'il apparaît par la suite que les images des caméras contiennent ou pourraient contenir des indications dans le cadre d'une information ou instruction en matière pénale.

---

<sup>8</sup> Voir CJUE 17 juillet 2014, Y.S. contre Minister van Immigratie, Integratie en Asiel, affaires jointes C-141/12 et C-372/12, point 59.

**18.** La distinction entre d'une part le droit de consulter les images et d'autre part le droit d'en obtenir une copie est donc particulièrement pertinente en l'occurrence. Elle pourrait en effet impliquer que la personne concernée à qui une copie a été remise entre/est en possession de données opérationnelles (comme c'est apparu seulement ultérieurement). Il n'est certainement pas toujours possible d'y remédier en floutant les images de tiers. Il ne s'agit pas toujours du visage de personnes, loin de là. On peut se demander si à la lumière de l'application de l'article 38 de la LPD (et de l'article 14 de la *LED*), qui ne prévoit donc **pas** de droit (de principe) d'obtenir une copie, l'octroi d'un droit de principe d'obtenir une copie se justifie raisonnablement en ce sens que la proposition de loi témoigne d'un équilibre raisonnable entre tous les intérêts en présence.

**19.** C'est pourquoi l'Organe de contrôle a également rappelé dans son avis du 11 juillet 2002 les intérêts qui sont en jeu dans l'instruction, dès lors que le droit d'obtenir une copie est susceptible d'involontairement perturber (gravement) cette enquête. Pour cette raison, l'Organe de contrôle a à ce sujet souligné dans son avis du 11 juillet 2022 que si les images font l'objet d'une instruction (au sens large du terme, à savoir une information, une instruction, une enquête à l'audience ou une enquête pénale d'exécution), l'accès au dossier pénal est soumis à l'application des règles du Code judiciaire, du Code d'instruction criminelle, des lois pénales spéciales et de leurs arrêtés d'exécution (voir les articles 44 et 210 de la LPD).

**20.** Pour terminer, on ne saurait faire l'impasse sur l'impact opérationnel et budgétaire et l'impact sur la capacité de la police intégrée qu'aurait la création d'un tel droit d'obtenir une copie. Le COC est d'avis qu'il convient de tenir compte également de cet aspect de la lourde charge de travail qui pèse déjà sur l'organisation.

Globalement, l'Organe de contrôle est donc très réticent à l'idée d'inscrire dans la loi ce droit d'obtenir une copie.

#### **PAR CES MOTIFS,**

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

**prie le demandeur de donner suite aux remarques formulées plus haut aux articles 14 à 20 inclus au sujet de l'amendement n° 2 relatif au projet d'article 3 en ce qui concerne le droit d'obtenir une copie des images de caméras.**

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 28 novembre 2022.

Pour l'Organe de contrôle,  
Le Président,

(s) Philippe ARNOULD