



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
/	DA220038		01.02.2023

Objet : Avis relatif à une proposition de loi modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel effectué à des fins journalistiques (DOC 55-2694/001)

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^{er}, 2^e 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 16 décembre 2022 émanant de la Commission Justice de la Chambre des Représentants.

Vu le rapport de Monsieur Frank Schuermans, président a.i. de l'Organe de Contrôle.

Émet, le 1 février 2023, 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 2016/679¹ et de la Directive 2016/680², 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^o, 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^{er}, 2^e alinéa et 236 §2 de la LPD, l'article 36.4 du RGPD et l'article 28.2 de la directive Police-Justice ou *LED*). 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^{er} (pour les traitements non opérationnels)³ et du Titre 2 (pour les traitements opérationnels) de la LPD⁴. 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 police⁵.

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

¹ 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 »).

² 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)*).

³ Article 4 §2, 4^e alinéa de la LPD.

⁴ Article 71 §1^{er}, 3^e alinéa de la LPD.

⁵ Articles 59 §1^{er}, 2^e 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 lois⁶.

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^{er}, 8^e 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^e et 3^e 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

6. La demande d'avis a trait à la proposition de loi « *modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel effectué à des fins journalistiques* » introduite par Eva Platteau et Julie Chanson, membres de la Chambre des Représentants (ci-après 'la proposition de loi').

7. La proposition de loi vise par essence à supprimer la référence à la déontologie journalistique à l'article 24 §1^{er} de la LPD afin de renforcer la protection des fins journalistiques au sens large de manière d'une part à ce que les exceptions à certains droits fondamentaux de la personne concernée et à certaines obligations du responsable du traitement, telles que visées aux paragraphes 2 à 5 inclus de l'article 24 de la LPD, s'appliquent également au 'journalisme citoyen' ou au(x) journaliste(s)

⁶ Article 71 §1^{er}, troisième alinéa juncto article 236 §3 de la LPD.

citoyen(s) et, d'autre part, à étendre la fin journalistique aux sujets d'intérêt général, indépendamment de la question de savoir si le traitement a trait ou non à un débat public.

8. L'Organe de contrôle est compétent pour émettre des avis sur des aspects qui ont trait au traitement de données à caractère personnel et à la protection de la vie privée par le traitement de données à caractère personnel pour autant que ces aspects concernent ou présentent un rapport avec le fonctionnement des services de police et/ou du personnel de la police intégrée (ci-après 'la GPI'). En effet, comme l'Organe de contrôle l'a exposé dans son avis d'initiative du 22 novembre 2021 à propos de l'enregistrement vidéo d'interventions de police⁷, auquel il est également fait référence dans la proposition de loi, l'Organe de contrôle est compétent également pour émettre des avis sur des aspects qui ont trait à l'application du RGPD, pour autant que les traitements (l'enregistrement vidéo) aient trait à la protection des droits et libertés fondamentaux du fonctionnaire de police – ou, pour utiliser un terme juridiquement plus correct, du membre du personnel de la GPI⁸ –, à savoir la protection des données à caractère personnel et de leur impact sur la vie privée (de ces membres du personnel).

Étant donné que la proposition de loi a clairement un impact – et telle semble d'ailleurs être l'intention de son auteur – sur la protection des données à caractère personnel et, à ce titre, peut-être aussi sur la protection de la vie privée du membre du personnel de la GPI, l'Organe de contrôle se limitera dans cet avis à aborder les aspects de la proposition de loi qui ont trait à ces matières. Pour le reste, l'Organe de contrôle renvoie à l'avis de l'APD.

III. Analyse de la demande

A. La protection des droits fondamentaux du fonctionnaire de police

A.1. Le choix du cadre juridique

9. Bien que la proposition de loi ne le dise explicitement qu'au point 8 de l'exposé des motifs⁹, il est clair pour l'Organe de contrôle que la proposition de loi a – ou du moins semble avoir – principalement pour but de trancher la controverse concernant la licéité ou l'illicéité de l'enregistrement vidéo d'interventions de police. À cet égard, la proposition de loi renvoie à l'avis d'initiative du 22 novembre 2021 de l'Organe de contrôle « *concernant les situations dans lesquelles des citoyens filment des interventions de police et concernant la protection des données à caractère personnel et de la vie*

⁷ Avis d'initiative « *concernant les situations dans lesquelles des citoyens filment des interventions de police et concernant la protection des données à caractère personnel et de la vie privée des fonctionnaires de police à l'égard de tiers pendant l'exécution de leurs missions policières* » (DD200025), disponible sur le site www.organedecontrôle.be/publications/avis-recommandations.

⁸ Lorsque nous parlons dans cet avis de « *un fonctionnaire de police* », nous voulons donc dire « *un membre du personnel de la police intégrée* ».

⁹ Exposé des motifs, p. 30.

privée des fonctionnaires de police à l'égard de tiers pendant l'exécution de leurs missions policières »¹⁰.

10. À titre de première remarque générale, nous pouvons épinglez le constat frappant que la proposition de loi fait – consciemment ou non – l'impasse sur la jurisprudence nationale (principalement néerlandophone) qui, à la lumière de la jurisprudence (européenne) évoquée dans l'avis du 22 novembre 2021 et de la doctrine, a par essence coutume d'admettre que le fonctionnaire de police, en dépit du monopole de la violence qui est inhérent à la fonction de police, n'est *ab initio* pas privé de la protection des données à caractère personnel et de la vie privée dans le cadre de l'exécution de ses missions policières (dans l'espace public). L'Organe de contrôle renvoie à ce sujet à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 26 mai 2020, qui n'est pas non plus cité dans la proposition de loi mais dans lequel la Cour estime clairement que la juridiction nationale doit examiner pourquoi un fonctionnaire de police bénéficierait moins (ou pas du tout) de la protection de la vie privée prévue à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme « *par le simple fait* » qu'il est un fonctionnaire de police¹¹.

11. Ni la protection des données à caractère personnel, ni la protection de la vie privée ne sont des droits fondamentaux absolus. À la lumière de l'application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux (respectivement le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel)¹² et de l'article 22 de la Constitution (le respect de la vie privée), la réponse doit être apportée dans un cadre légal adéquat. L'imposition de 'restrictions' aux droits fondamentaux requiert logiquement **à titre principal** un débat démocratique à part entière concernant, en l'occurrence, l'existence et la portée des droits fondamentaux du fonctionnaire de police. À cet égard, l'objectif de la proposition de loi (la limitation des droits fondamentaux de la personne concernée – fonctionnaire de police) ne sera idéalement évalué qu'**à titre secondaire**, et donc seulement par la suite, en fonction de la réponse à cette question primaire.

12. Dans cette optique, l'Organe de contrôle s'interroge à titre de deuxième remarque générale sur le cadre légal choisi par les auteurs de la proposition de loi. L'article 24 de la LPD n'est manifestement pas le cadre légal adéquat pour répondre à ces questions. De l'avis de l'Organe de contrôle, l'article 24 de la LPD poursuit le double objectif suivant :

- une définition des fins journalistiques ;
- une disposition d'exception ou des dérogations à certains droits fondamentaux de la personne concernée et obligations du responsable du traitement.

¹⁰ Ibid.

¹¹ CEDH 26 mai 2020, Marina c. Roumanie. Voir R. SAELENS, « Het filmen en verspreiden van beelden van een politieoptreden. 'Part of the job' of is er een grens? », *TvMR* 2022, éd. 1, 12.

¹² Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ci-après aussi 'la Charte'.

On peut difficilement argumenter que la proposition de loi, en adaptant l'article 24 de la LPD, règle clairement et concrètement – ou même éclaire – le problème de la portée de la protection des données à caractère personnel et, partant, de la protection de la vie privée du fonctionnaire de police (pendant l'exécution de ses missions policières).

13. De l'avis de l'Organe de contrôle, la loi sur la police intégrée¹³ ou la loi sur le statut du personnel de police¹⁴ (ou éventuellement, mais plutôt à titre subsidiaire, la loi sur la fonction de police) semble plutôt entrer en ligne de compte pour répondre à la question primaire. La proposition de loi admet en effet (au moins implicitement) que le fonctionnaire de police bénéficie en l'occurrence soit *ab initio*, soit en fonction des circonstances, de la tâche ou des missions (spécifiques), de la protection des données à caractère personnel et/ou de la protection de la vie privée, mais que cette protection peut être restreinte à la lumière des droits fondamentaux ou intérêts légitimes de tiers. Cependant, comme il ressort de la jurisprudence, de la doctrine et de l'avis susmentionné du COC du 22 novembre 2021, les finalités de traitement journalistiques, universitaires, artistiques ou littéraires ne sont pas les seules finalités pour lesquelles les droits fondamentaux de la personne concernée (le fonctionnaire de police) peuvent être limités (voir plus loin). La définition de la portée de la protection des données à caractère personnel et de la protection de la vie privée (par le traitement des données à caractère personnel) dans la législation de base (organique ou statutaire) de la police semble donc constituer le cadre légal le plus adéquat.

14. Sans volonté d'exhaustivité, une autre solution qui permettrait de tenir compte des remarques qui précèdent consisterait à suivre l'exemple des Pays-Bas en prévoyant dans la loi (pénale) que toute personne se trouvant dans un lieu public ou un lieu accessible au public peut raisonnablement s'attendre à (pouvoir) être filmée, à condition que l'enregistrement vidéo ne soit pas effectué en cachette (au moyen d'une caméra cachée/d'un smartphone dissimulé) et que les images ne soient en principe pas diffusées (voir à ce sujet l'avis du COC du 22 novembre 2021, point 14). L'enregistrement vidéo notamment de fonctionnaires de police dans un lieu public ou un lieu accessible au public aurait ainsi une base légale, de sorte qu'il ne s'agirait en principe pas d'un traitement illicite (collecte) de données à caractère personnel (par l'enregistrement vidéo) au sens de l'article 222, 1^o de la LPD. Pour ce qui est des conditions de la diffusion des images, on pourrait renvoyer à l'article 24 de la LPD, auquel cas la diffusion des images dans le cadre d'un sujet faisant l'objet d'un débat public constituerait la base légale justifiant la licéité du traitement (diffusion publique) des données à caractère personnel, pour autant qu'il soit tenu compte des aspects de la nécessité et de la proportionnalité (article 5.1. c) du RGPD *juncto* article 222, 2^o de la LPD).

¹³ Loi du 7 décembre 1998 « *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* », M.B. 5 septembre 1999 (par exemple au Titre IV, Chapitre I^{er}, section 2).

¹⁴ Loi du 26 avril 2002 « *relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police* ».

Le RGPD permet par ailleurs, en fonction des circonstances et le consentement mis à part, que le fonctionnaire de police soit filmé en vue d'utiliser les images pour d'autres finalités légitimes (droits et intérêts) du responsable du traitement ou de tiers (article 6.1. c) et f), et le cas échéant d) du RGPD. On pourrait notamment penser à la situation dans laquelle le fonctionnaire de police recourt à de la violence illégitime et/ou excessive ou à la contrainte.

A.2. Le code de déontologie comme garantie

15. Une troisième remarque générale a trait à la jurisprudence (européenne) évoquée dans l'avis du COC du 22 novembre 2021, dont il ressort clairement qu'une grande importance est attachée au respect des droits fondamentaux de la personne qui fait l'objet d'un traitement journalistique matérialisé dans le(s) code(s) d'éthique ou de déontologie journalistique. À cet égard, la jurisprudence belge conclut à juste titre qu'il n'y a aucune raison qu'un journaliste citoyen ne doive pas respecter le Code du Raad voor de Journalistiek¹⁵ – ou au moins les principes essentiels de l'éthique journalistique – alors que les journalistes 'professionnels' y sont tenus¹⁶. La raison en est que cette jurisprudence attache une importance particulière à la responsabilité de la personne qui invoque les exceptions journalistiques (liberté d'expression), indépendamment de la qualité de cette personne¹⁷. Ce Code insiste en effet notamment sur le respect du droit fondamental à la vie privée et à la dignité humaine de la personne dont il est question (ou qui est filmée). La dignité humaine constitue la base même des droits fondamentaux¹⁸.

16. Sans préjudice de la compétence de l'APD de se prononcer sur ce point, l'article 24 de la LPD, lu conjointement avec ce Code de déontologie journalistique, semble précisément définir les garanties pour une conciliation proportionnelle entre les droits fondamentaux opposés en présence. Étant donné que la proposition de loi veut tout simplement supprimer l'obligation de respecter ce code de déontologie, elle aura sans aucun doute aussi un impact particulièrement problématique sur la protection des droits fondamentaux du fonctionnaire de police étant donné que celui-ci serait manifestement moins bien protégé contre le journaliste citoyen que contre le journaliste professionnel.

¹⁵ Disponible sur le site <https://www.rvdj.be>.

¹⁶ Voir l'avis susmentionné du COC du 22 novembre 2021. Pour une application récente et concrète, nous pouvons faire référence à un arrêt du 22 décembre 2020 de la Cour d'appel de Gand – un journaliste citoyen avait filmé une intervention de police et publié la vidéo sur Internet – qui concluait : « ... *il convient de conclure que pour les raisons susmentionnées, le traitement en question qui consistait à enregistrer les images n'a pas contribué de manière significative au débat public que le prévenu tentait soi-disant de soulever, que les images en question et le message unilatéral qu'elles suggéraient ont été diffusés sans aucune forme de vérification alors que la vérification constitue un élément classique de la déontologie journalistique et qu'il s'agit là d'une donnée notoirement connue, et que les images en question étaient négatives ou à tout le moins dénigrantes pour les fonctionnaires de police concernés, qui ne faisaient pas l'objet d'une notoriété publique. Dans ces conditions, le prévenu ne peut pas invoquer l'exception journalistique ... pour traiter et diffuser sans leur autorisation les données à caractère personnel des fonctionnaires de police concernés au moyen des images incriminées sur lesquelles ces fonctionnaires de police apparaissent sous une forme non anonymisée et détaillée.* » (point 2.5.8), voir l'avis du COC du 22 novembre 2021, point 62.

¹⁷ Voir l'avis susmentionné du COC du 22 novembre 2021. Voir récemment CEDH 6 octobre 2022, Khural et Zeynalov c. Azerbaïdjan, point 45. Il n'est pas sans importance de préciser que ce Code a été élaboré dans le contexte du compte rendu journalistique lors de manifestations et autres (grands) rassemblements publics. Ce Code ne se prononce pas sur le fait de filmer le fonctionnaire de police durant sa (simple) présence dans un lieu public.

¹⁸ Article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux).

Les auteurs de la proposition de loi ne justifient en aucune manière cette inégalité, ni, partant, l'objectif poursuivi par la proposition de loi en dérogeant à la jurisprudence belge établie. À cet égard, la suppression de l'obligation de respecter le Code de déontologie journalistique ou du moins les principes les plus fondamentaux qu'il énonce crée un déséquilibre entre d'une part le droit à la liberté d'expression, dont la liberté journalistique, et d'autre part le respect du droit à la protection des données à caractère personnel, et le cas échéant de la vie privée, du fonctionnaire de police, qui pose aussi problème à l'égard du principe de proportionnalité.

17. De l'avis de l'Organe de contrôle, supprimer à l'article 24 de la LPD la condition du respect de la déontologie journalistique ne permet donc pas d'atteindre de manière équilibrée la solution visée par la proposition de loi.

B. La portée vague de la proposition de loi

18. Le projet d'article 2 de la proposition de loi, qui modifie et complète l'article 24 §1^{er} de la LPD, est formulé comme suit :

« §1^{er}. On entend par traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l'archivage à des fins d'informer le public, à l'aide de tout média, sur un sujet d'intérêt général ou en vue d'apporter une contribution à un débat public relatif à un sujet d'intérêt général. » (soulignement de l'Organe de contrôle).

L'actuel article 24 §1^{er} de la LPD est formulé comme suit :

« §1^{er}. On entend par traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques la préparation, la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l'archivage à des fins d'informer le public, à l'aide de tout média et où le responsable du traitement s'impose des règles de déontologie journalistique. » (soulignement de l'Organe de contrôle).

Il est par ailleurs inséré à l'article 24 de la LPD un nouveau paragraphe 1^{er}/1 formulé comme suit :

« Les traitements de données à caractère personnel réalisés à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire bénéficient des exemptions et dérogations prévues dans le présent article, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information. » (voir le point 26).

19. Il en ressort que l'article 24 §1^{er} de la LPD est complété des mots « *un sujet d'intérêt général* » ainsi que de l'objectif d'apporter une contribution à un « *débat public relatif à un sujet d'intérêt général* ». Comme nous l'avons vu plus haut, il n'est plus exigé que les règles de déontologie

journalistique soient respectées. Lorsque le traitement poursuit une fin journalistique, le nouveau paragraphe 1^{er}/1 semble impliquer que les exceptions prévues aux paragraphes 2 à 5 inclus de l'article 24 de la LPD s'appliquent uniquement – telle semble du moins être l'intention – dans la mesure où c'est nécessaire « *pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information* ».

20. Bien que les auteurs de la proposition de loi considèrent l'article 24 de la LPD comme une mauvaise transposition du RGPD¹⁹, la proposition de loi semble selon l'Organe de contrôle n'apporter aucune clarté, ou du moins aucune valeur ajoutée.

21. Comme le font remarquer eux-mêmes les auteurs de la proposition de loi, l'article 5.1. c) du RGPD reste d'application. En vertu de cette disposition, tout traitement – et donc aussi les traitements journalistiques sous les conditions fixées à l'article 24 de la LPD, doit de toute manière être nécessaire et proportionnel.

22. À la lumière de la jurisprudence (européenne) et de l'arrêt Buivids de la Cour de Justice de l'Union européenne du 14 février 2019 cité par les auteurs de la proposition de loi (le considérant 58 de cet arrêt est en effet clair et explicite et ne peut pas être lu indépendamment des considérants 65 et 66 du même arrêt, et fait référence à la jurisprudence de la CEDH), le traitement doit avoir trait à un débat public portant lui-même sur un sujet d'intérêt général, ou autrement dit soulever un débat public²⁰. L'ajout de la condition qu'il doit s'agir d'un sujet d'intérêt général est dès lors superflu et prête même à confusion. La jurisprudence (européenne) est à l'évidence d'avis que les publications (la diffusion) de données à caractère personnel (photos ou images filmées de fonctionnaires de police pendant une intervention) ne relèvent pas toutes de la notion de fins journalistiques ou d'intérêt social. Un débat d'intérêt (social) général **est** un sujet d'intérêt général. Pour pouvoir bénéficier de ces exceptions journalistiques, il faut donc que le traitement déchaîne le débat public ou y contribue. En l'occurrence, un enregistrement vidéo de fonctionnaires de police pendant une intervention banale ou ordinaire ne suffit pas à être considéré comme un sujet de débat public ou d'intérêt général, encore moins lorsque les images sont filmées alors que les fonctionnaires de police sont tout simplement présents sur la voie publique. Il est évident que la fonction de police est une tâche « d'intérêt général », mais la Cour de Justice a estimé dans l'arrêt Buivids que cela ne signifie pas que n'importe quel fonctionnaire de police puisse être filmé sans raison, bien au contraire (voir l'arrêt de la CEDH cité au point 10 du présent avis). L'Organe de contrôle renvoie à ce sujet à l'analyse détaillée de la

¹⁹ Une question sur laquelle le COC ne se prononce pas.

²⁰ Que la CEDH désigne généralement par le terme « *debat of public interest* » en anglais. Voir la jurisprudence de la CEDH citée dans l'avis du COC du 22 novembre 2021 et la doctrine (R. SAELENS « *Opgepast u wordt gefilmd! De politiebeambte en zijn zoektocht naar anonimiteit: een blinde vlek in de uitoefening van de politiefunctie* », dans F. GOOSSENS, K. DE PAUW, F. VERSPEELT (éd.), *De sluier rond anonimiteit opgelicht... Identiteits-, privacy- en persoonsgegevensbescherming in het strafprocesrecht en het politierecht*, Bruges, Die Keure 2022, 213-252. Résumé : R. SAELENS « *Het filmen en verspreiden van beelden van een politieoptreden. 'Part of the job' of is er een grens?* », *TvMR* 2022, éd. 1, 11-14. Pour une analyse de l'arrêt Buivids : R. SAELENS, « *Ook politieambtenaren genieten tijdens het uitvoeren van hun politieopdrachten bescherming van hun persoonsgegevens en privacy* », note sous Cour de Justice 14 février 2019, *P&R* 2019, 137-143).

jurisprudence européenne et nationale exposée dans son avis susmentionné du 22 novembre 2021 ainsi qu'à la doctrine²¹.

23. En second lieu se pose la question de savoir ce que les auteurs de la proposition de loi ont somme toute en tête lorsqu'ils parlent d'un « sujet d'intérêt général », et donc ce qu'ils entendent par là (c'est-à-dire indépendamment du fait qu'il soit ou non question d'un « *débat public sur un sujet d'intérêt général* »). Cette finalité est en effet très vague. Comme le stipule l'article 52.1 de la Charte, la protection des données à caractère personnel et/ou le respect de la vie privée peu(ven)t être limité(e)s si ces limitations « *sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui* » (soulignement du COC). L'intérêt général peut couvrir une finalité plus large ou plus spécifique que les droits et libertés ancrés dans la Charte. Il existe en effet également des finalités de traitement d'intérêt général, d'une part, et d'autre part des finalités relevant de l'exercice des droits et libertés – comme la liberté d'expression (liberté de la presse). Et comme le disent clairement la CEDH et la Cour de Justice dans l'arrêt Buivids du 14 février 2014, il convient de garder à l'esprit qu'un sujet d'intérêt général ne relève pas nécessairement de la notion d'activités de journalisme (considérants 58 et 68). Il doit exister un lien avec un débat public (qui en fait donc un sujet d'intérêt général).

24. L'Organe de contrôle ne comprend donc pas comment les auteurs de la proposition de loi en arrivent à la conclusion qu'il pourrait ressortir de l'arrêt Buivids que le législateur belge n'a pas défini correctement cet équilibre à l'article 24 de la LPD²². Il ressort en effet de cet arrêt et d'autres exemples de la jurisprudence européenne et nationale que, comme les auteurs de la proposition de loi le font d'ailleurs eux-mêmes remarquer dans l'exposé des motifs, un débat public touche à la vie sociale et relève par conséquent de l'intérêt général. La Cour de cassation²³, se fondant sur cette jurisprudence, a notamment souligné récemment qu'aux fins d'effectuer la mise en balance entre les intérêts visés à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (à savoir le droit au respect de la vie privée) et à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (la liberté d'expression et d'information, dont l'information journalistique), il convient de prendre en considération « *une série de critères d'évaluation, notamment :*

- *la contribution du traitement de données à caractère personnel à un débat d'intérêt général ;*
- *la question de savoir si la personne dont les données à caractère personnel sont traitées est ou non une personnalité publique, ou si son comportement a contribué au mépris du respect de la vie privée qu'elle invoque ;*

²¹ Voir aussi R. SAELENS « Opgepast u wordt gefilmd! De politiebeambte en zijn zoektocht naar anonimiteit: een blinde vlek in de uitoefening van de politiefunctie », dans F. GOOSSENS, K. DE PAUW, F. VERSPEELT (éd.), *De sluier rond anonimiteit opgelicht... Identiteits-, privacy- en persoonsgegevensbescherming in het strafprocesrecht en het politierecht*, Bruges, Die Keure 2022, 213-252. Résumé : R. SAELENS « Het filmen en verspreiden van beelden van een politieoptreden. 'Part of the job' of is er een grens? », *TvMR* 2022, éd. 1, 11-14. Pour une analyse de l'arrêt Buivids : R. SAELENS, « Ook politieambtenaren genieten tijdens het uitvoeren van hun politieopdrachten bescherming van hun persoonsgegevens en privacy », note sous Cour de Justice 14 février 2019, *P&R* 2019, 137-143.

²² Exposé des motifs, p. 3.

²³ Cass. 18 octobre 2022, P.22.0871.N.

- le contenu, la forme et l'impact de la publication ;
- la manière dont et le lieu où l'information a été obtenue, et sa véracité. » (traduction libre).

Il s'agit là des critères qui permettent de parler d'un « *debate of public interest* ». Mais il va de soi que le sujet d'un débat public ne nécessite pas forcément un traitement de données à caractère personnel.

L'Organe de contrôle est donc d'avis que l'article 24 de la LPD s'inscrit entièrement dans la lignée de l'arrêt Buivids dès lors que la Cour de Justice, comme le faisait également remarquer l'avocate générale dans ses conclusions, associe l'équilibre entre la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression aux exceptions qui s'appliquent pour les fins journalistiques, et donc pas à l'expression de n'importe quelle opinion (voir les considérants 56, 58 et 66 de l'arrêt Buivids), laquelle relève de l'application de l'article 11 de la Charte (et de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme). L'arrêt Buivids et l'arrêt de la Cour de cassation du 18 octobre 2022 démontrent que l'article 24 de la LPD est conforme à l'article 85 du RGPD, lu conjointement avec le considérant 153, étant donné que les dérogations ou les exemptions à certaines dispositions du RGPD peuvent en l'occurrence être prévues « *uniquement* » ('exclusivement') à des fins journalistiques. L'Organe de contrôle n'adhère donc pas à l'interprétation que les auteurs de la proposition de loi confèrent à l'arrêt Buivids.

Pour terminer, il convient encore de faire remarquer qu'il n'est pas permis de paraphraser – et encore moins de répéter littéralement – des dispositions d'un règlement de l'Union européenne dans la législation nationale. L'article 85 du RGPD prévoit déjà que les exemptions à des fins journalistiques sont autorisées uniquement « *si celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information* » (art. 85, 2° du RGPD, *in fine*) ; or, le projet de paragraphe 1^{er}/1 de l'article 24 de la LPD reprend littéralement cette formulation.

25. L'exposé qui précède soulève la question de savoir quels pourraient être d'autres sujets d'intérêt général. De l'avis de l'Organe de contrôle, les finalités d'intérêt général autres que celles du débat public ne sauraient avoir trait qu'à la protection de la sécurité nationale, à la sécurité publique, à la prospérité économique du pays, à la prévention des désordres et faits punissables, à la protection de la santé ou aux bonnes mœurs. Toutefois, ces finalités légitimes peuvent, en fonction des circonstances, faire également l'objet d'un débat public et relever de la liberté d'expression au sens large (sans que des données à caractère personnel ne soient traitées).

Il ressort notamment du RGPD lu conjointement avec le Code pénal et le Code d'instruction criminelle – et certains exemples de la jurisprudence le confirment – que la protection des données à caractère personnel et de la vie privée n'empêche pas le traitement des données à caractère personnel de la personne concernée dans le cadre de la déclaration d'une infraction aux autorités compétentes, ni leur communication à ces autorités. Comme le confirment l'avis du COC du 22 novembre 2021 et la

jurisprudence abordée dans la doctrine citée, cela ne légitime toutefois pas en soi une diffusion de ces données à caractère personnel (images) à des tiers ou, par exemple, sur les réseaux sociaux sous le couvert de 'fins journalistiques'.

26. L'avis du COC du 22 novembre 2021 conclut par essence, sur la base de la jurisprudence ainsi que des éléments et circonstances évoqués dans la doctrine (*infra*), qu'aucun droit fondamental ne prévaut a priori. Si la fonction de la police constitue *ab initio* et en soi un sujet de débat public, le législateur doit alors réglementer explicitement cette matière dans un cadre juridique adéquat, comme nous le faisons remarquer aux points 10 à 14 inclus du présent avis.

27. Il est incontestable que la liberté de la presse, qu'elle soit exercée ou non par un journaliste professionnel, joue un rôle essentiel de chien de garde (*'watchdog'*) public dans une société démocratique. La transparence et la publicité de l'administration constituent une pierre angulaire de la démocratie et incluent également une réflexion critique (par le citoyen) sur la fonction de police et les interventions de la police. Il peut en effet exister de bonnes raisons de filmer une intervention de police, mais comme en atteste incontestablement la jurisprudence (européenne), la liberté de la presse n'est qu'un aspect de la liberté d'expression et n'offre donc pas une liberté d'expression illimitée, « même lorsqu'il s'agit d'une information de presse concernant des matières sérieuses relevant de l'intérêt général. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme exige en effet aussi qu'une attention particulière soit accordée au respect de la vie privée, surtout lorsque l'atteinte à la vie privée résulte du recours à des moyens techniques comme l'enregistrement secret de son et d'images »²⁴ (traduction libre).

28. Loin de nous l'idée de mettre en doute l'importance d'une réflexion critique sur l'appareil policier et les interventions des fonctionnaires de police. Toutefois, il convient de mettre en garde contre un certain préjugé ou point de vue de principe, se fondant sur des événements isolés, qui admet *de facto* et *ipso facto* que la police outrepassé généralement ses compétences et doit donc de préférence être filmée « au cas où ». De l'avis de l'Organe de contrôle, une telle approche de la problématique ne serait ni correcte ni valable, et enfreindrait qui plus est le principe de proportionnalité. De plus, cet angle d'incidence créerait un dangereux précédent en donnant à Monsieur Tout-le-Monde (du moins implicitement) l'impression que la police fait ou doit faire par définition l'objet d'une certaine méfiance, ce qui doit évidemment être évité à tout prix selon le COC.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

²⁴ Cass. 18 octobre 2022, P.22.0871.N.

prie le demandeur de donner suite aux remarques formulées plus haut aux points 10 à 17 inclus et 20 à 28 inclus.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 1 février 2023.

Pour l'Organe de contrôle,

Le Président a.i.,

(s) Frank SCHUERMANS