



ORGANE DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE

Votre référence	Notre référence	Annexe(s)	Date
/	DA220039		21.02.2023

Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (*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 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 (non datée) du ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, reçue le 28 décembre 2022.

Vu le rapport de Monsieur Ronny Saelens, membre-conseiller de l'Organe de contrôle.

Émet, le 21 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 l'avant-projet de loi « *modifiant la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (bodycams)* » (ci-après 'l'avant-projet de loi').

7. L'avant-projet compte en réalité 6 articles opérationnels et vise par essence à définir et à réglementer une nouvelle catégorie de caméras, à savoir la 'caméra individuelle', une caméra qui est portée de manière visible par un membre du cadre opérationnel des services de police. Dans la pratique, il s'agit de la caméra que l'on connaît aujourd'hui sous le nom de 'bodycam', mais il pourrait selon l'auteur de l'avant-projet s'agir à l'avenir par exemple aussi d'une caméra intégrée dans une paire de lunettes⁷. En outre, la caméra individuelle peut être utilisée sur tout le territoire. L'avant-projet prévoit aussi un enregistrement tampon préalable, mais il s'agirait d'une option et non d'une obligation. La caméra individuelle et la caméra fixe installée au commissariat de police *peuvent* par

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

⁷ Exposé des motifs, p. 7.

ailleurs, outre des images, enregistrer également du son (communication) (images audiovisuelles). Enfin, l'avant-projet impose un délai de conservation minimal d'un mois pour les images (audiovisuelles) de la caméra individuelle, alors que ce n'est pas le cas pour les traitements d'images des autres types de caméras.

8. L'un des motifs sur lesquels se fonde l'avant-projet est l'avis d'initiative de l'Organe de contrôle du 8 mai 2020 « *suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de bodycams* » (CON19008)⁸. Cet avis – qui, contrairement à ce qu'affirme l'exposé des motifs⁹, date de mai 2020 et donc de bien avant l'étude scientifique commandée par le ministre de l'Intérieur auprès de la KUL/ULiège (du 31 août 2021), laquelle a justement été réalisée dans le sillage de l'avis d'initiative du COC – prête attention tant aux questions juridiques soulevées par les *bodycams* qu'à leur utilisation dans la pratique (l'opérationnalité à la lumière du cadre légal). Le présent avant-projet (somme toute très sommaire) nous arrive donc plus de deux ans et demi après l'avis du COC qui soulevait toute une série de problèmes juridiques et pratiques au niveau de l'application, il était somme toute grand temps. Dans l'intervalle, le déploiement et l'utilisation effective des *bodycams* au sein de la GPI vont en effet bon train et cette pratique devient peu à peu la norme.

Bien que l'avant-projet ait l'ambition de remédier à au moins quelques-uns des problèmes juridiques et pratiques soulevés dans l'avis susmentionné, l'Organe de contrôle constate que l'avant-projet augmente justement à certains égards (involontairement) l'insécurité juridique au lieu de la dissiper. De l'avis de l'Organe de contrôle, cela est dû à quelques difficultés légistiques et juridiques (fondamentales). En marge de ces aspects légistiques se pose surtout le problème des exigences de qualité (prévisibilité) que la jurisprudence (européenne) impose à la base légale. Ces exigences impliquent que la disposition doit être formulée de manière suffisamment claire et précise que pour permettre raisonnablement au sujet de droit d'en comprendre la portée et, en l'occurrence, la légitimité de la compétence de police. À cet égard, les remarques formulées dans le présent avis doivent être lues dans l'intention d'identifier les points sensibles de l'avant-projet, avec prière, dans l'intérêt de la clarté et de la sécurité juridique, d'envisager sérieusement les sept amendements proposés par l'Organe de contrôle.

III. Analyse de la demande

A) Le manque de clarté quant à l'application de la caméra individuelle

9. Pour une bonne compréhension et une bonne lisibilité des remarques légistiques et juridiques (fondamentales), cette partie A de l'avis est subdivisée en quatre sous-sections. La sous-section A.1

⁸ Disponible sur le site www.organedecontrole.be/publications/avis-recommandations. Voir à ce sujet aussi l'étude « *Mogelijkheden en uitdagingen bij het gebruik van de bodycam door de geïntegreerde politie* » réalisée par la KU Leuven et l'ULiège à la demande du SPF Intérieur – Direction générale Sécurité et Prévention, 31 août 2021.

⁹ Exposé des motifs, p. 2, 3^e paragraphe.

identifie les imprécisions et la confusion que l'avant-projet engendre en maintenant – du moins en apparences – en marge de l'introduction de la 'caméra individuelle' le régime actuel relatif à l'utilisation visible de la caméra mobile, telle que prévue à l'article 25/2 §2, 2°, b) de la LFP. La même remarque peut être formulée au sujet de l'avertissement oral et de la place qui lui est réservée dans le cadre légal. La sous-section A.2 est consacrée à la possibilité d'identifier le fonctionnaire de police, après quoi la sous-section A.3 se penche sur les lieux et les circonstances dans lesquels la caméra individuelle peut être utilisée. Cette sous-section s'achève sur une analyse de l'élargissement de l'utilisation de caméras fixes (temporaires) aux lieux fermés accessibles au public. La sous-section A.4, enfin, propose des amendements aux projets d'articles examinés dans cette partie.

A.1 L'utilisation visible et l'avertissement

10. Le projet d'article 2 de l'avant-projet insère au point 1° du paragraphe 1^{er} de l'article 25/2 de la LFP la définition suivante de la caméra individuelle :

« 1bis° caméra individuelle : une caméra mobile réalisant des enregistrements audiovisuels ou visuels portée par un membre du cadre opérationnel ; ».

De lege lata, le paragraphe 2 de l'article 25/2 de la LFP a trait aux conditions à remplir pour toutes les caméras pour qu'une utilisation soit considérée comme une utilisation visible : « §2. *Est réputée visible* : ». Le point 2° du même article 2 de l'avant-projet insère à l'article 25/2 §2 un point '3°' rédigé comme suit :

« 3° l'utilisation de caméras individuelles, portées de manière visible par un membre du cadre opérationnel des services de police, identifiable comme tel conformément à l'article 41 »
(soulignement du COC).

Les deux conditions suivantes s'appliquent donc (provisoirement) en ce qui concerne l'« utilisation visible » de la caméra individuelle :

- la caméra est portée de manière visible ;
- par un membre du cadre opérationnel des services de police, identifiable comme tel conformément à l'article 41.

11. En ce qui concerne l'utilisation visible de caméras mobiles portées par un membre du cadre opérationnel des services de police, l'**actuel point 2°, b) du même paragraphe de l'article 25/2 de la LFP** est formulé comme suit :

2° l'utilisation de caméras mobiles
(...)

b) soit avec avertissement oral émanant de membres du cadre opérationnel des services de police, identifiables comme tels ; (soulignement du COC).

Pour qu'une utilisation soit considérée comme une « utilisation visible », deux conditions s'appliquent donc **selon le régime légal actuel** pour la caméra mobile :

- avertissement oral, et ;
- la caméra est portée par un membre du cadre opérationnel de la GPI qui est identifiable comme tel.

12. Une consolidation de l'article 25/2 §2, 2°, b) actuel et de l'article 2, 2° de l'avant-projet donne donc le résultat suivant :

« Article 25/2 §1^{er}. Pour l'application de la présente loi, l'on entend par :

1° caméra mobile : la caméra qui est déplacée au cours de son utilisation ;

1bis° caméra individuelle : une caméra mobile réalisant des enregistrements audiovisuels ou visuels portée par un membre du cadre opérationnel.

(...)

§2. Est réputée visible :

1° l'utilisation de caméras fixes, le cas échéant temporaires, signalées par un pictogramme déterminé par le Roi, après avis de l'autorité compétente de contrôle des traitements de données à caractère personnel ;

2° l'utilisation de caméras mobiles

a) soit montées à bord de véhicules de police, de navires de police, d'aéronefs de police, ou de tout autre moyen de transport de police, identifiables comme tels ;

b) soit avec avertissement oral émanant de membres du cadre opérationnel des services de police, identifiables comme tels ;

(...)

3° l'utilisation de caméras individuelles, portées de manière visible par un membre du cadre opérationnel des services de police, identifiable comme tel conformément à l'article 41. ».

13. Nous formulerons pour commencer une remarque purement légistique. La disposition ajoutée par l'avant-projet au paragraphe 2 de l'article 25/2 de la LFP devrait peut-être être précédée du chiffre « 4° » au lieu d'un chiffre « 3° », étant donné que selon l'article 2, 2° de l'avant-projet, la disposition est insérée en dessous du « 3° » le paragraphe 2 de l'article 25/2 de la LFP, à moins que l'intention de l'auteur de l'avant-projet ne soit d'ajouter un nouvel alinéa au point 3° du paragraphe 2 de l'article 25/2 de la LFP, mais cela ne semble pas être le cas et ce ne serait d'ailleurs pas logique.

14. Du point de vue juridique, on peut s'interroger en ce qui concerne l'utilisation de la caméra individuelle sur la signification des termes « *portées de manière visible* » (en comparaison avec le

régime de la caméra mobile prévu à l'article 25/2 §2, 2°, b) de la LFP qui n'impose pas explicitement cette condition). Cela signifie-t-il que l'utilisation de la caméra individuelle est soumise à la condition additionnelle que la caméra doit être *visuellement* visiblement reconnaissable pour toute personne à l'égard de qui la caméra est utilisée ? Et que penser alors de l'exemple qui est donné dans l'exposé des motifs, selon lequel une caméra installée dans les lunettes que porte le fonctionnaire de police¹⁰ est également une caméra individuelle ?

15. Par ailleurs, nous constatons en premier lieu que la 'caméra individuelle' et la caméra mobile visée à l'article 25/2 §2, 2° b) de la LFP sont toutes deux portées par un membre du cadre opérationnel des services de police, mais que la condition à remplir pour que ce membre soit considéré comme identifiable diffère d'un cas à l'autre. Dans le régime actuel, la condition consiste à être « *identifiable[s] comme tel[s]* », tandis que pour l'utilisation visible de la caméra individuelle, la condition consiste à être « *identifiable comme tel conformément à l'article 41* ».

En deuxième lieu, il semble qu'une condition additionnelle soit imposée pour la caméra individuelle, en ce sens que la caméra individuelle doit être « *portée de manière visible* ».

En troisième lieu, nous constatons également que l'avertissement oral s'applique uniquement pour l'utilisation d'une caméra mobile telle que visée à l'article 25/2 §2, 2°, b) de la LFP, alors que cette condition n'est à première vue pas prévue à l'article 2, 2° de l'avant-projet. Ce n'est pas sans raison que nous utilisons ici l'expression 'à première vue'. La condition de l'« avertissement oral » apparaît en effet à un autre endroit de l'avant-projet, à savoir à l'article 3, 2° qui complète l'article 25/3 d'un alinéa supplémentaire.

16. Avant de nous attarder dans la suite plus longuement sur les conséquences problématiques de la lecture conjointe des dispositions consolidées, nous ferons remarquer que l'auteur de l'avant-projet ne semble pas prêter attention à la systématique du régime général de l'utilisation des caméras, ou du moins ne semble pas la juger pertinente.

À la lumière de l'intention poursuivie par le législateur dans la loi du 21 mars 2018¹¹, la systématique du régime de l'utilisation visible des caméras de police doit selon l'Organe de contrôle être comprise comme suit. L'article 25/2 énonce les définitions légales et ce qu'il y a lieu d'entendre par l'« utilisation visible » de caméras (et qui fait qu'elle se différencie logiquement de l'utilisation non visible). L'article 25/3 a trait aux lieux et aux circonstances dans lesquels les différents types de caméras peuvent être utilisés. Les modalités matérielles de la transparence organisée en ce qui concerne l'utilisation de caméras de police sont donc prévues à l'article 25/2 §2¹². La formulation « *avoir recours à des caméras de manière visible* » utilisée au début de l'article 25/3 §1^{er} de la LFP doit donc être comprise en ce sens que 'lorsque l'utilisation de la caméra répond aux conditions du paragraphe 2 de l'article 25/2 de

¹⁰ Exposé des motifs, p. 7.

¹¹ 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* ».

¹² Les modalités formelles de la transparence sont énoncées à l'article 25/4 de la LFP (processus décisionnel administratif).

la LFP' (en fonction du type de caméra : le pictogramme, le ou un véhicule identifiable comme tel, ou un avertissement oral d'un fonctionnaire de police identifiable comme tel), cette caméra peut, en fonction du type de caméra et du lieu, être utilisée dans les circonstances qui suivent.

17. L'Organe de contrôle constate que l'auteur de l'avant-projet ne veut apparemment pas réglementer entièrement la transparence matérielle pour l'utilisation de la caméra individuelle au paragraphe 2 de l'article 25/2 de la LFP, mais lui confère également une place à l'article 25/3 de la LFP en l'y associant aux lieux où cette caméra est utilisée. Le projet d'article 3, 2° de l'avant-projet complète en effet comme suit l'article 25/3 §1^{er} de la LFP :

« Par dérogation au premier alinéa, des caméras individuelles peuvent être utilisées en tous lieux lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ou pour rassembler des preuves. Tout usage de la caméra individuelle est précédé d'un avertissement verbal, à moins que cela ne rende cet usage inopérant. » (soulignement du COC).

18. Nous formulerons une première remarque concernant l'endroit où l'avertissement est prévu. Il n'est pas clair du tout pour l'Organe de contrôle, et encore moins pour le sujet de droit, pourquoi l'auteur de l'avant-projet veut prévoir l'avertissement oral (seulement) à l'article 25/3 de la LFP et donc dans deux articles différents. L'objectif de l'article 25/3 de la LFP est en effet de préciser les lieux où les caméras peuvent être utilisées, en fonction du type de caméra et/ou de la mission de police particulière. Le COC constate que l'avertissement oral en tant que condition à l'utilisation de la caméra individuelle est prévu seulement à l'article 25/3, alors que les modalités pour l'utilisation visible de caméras, dont l'avertissement oral, sont déjà prévues à l'article 25/2 §2 de la LFP. **L'Organe de contrôle considère dès lors qu'il ne fait pas sens de prévoir les conditions pour la transparence matérielle de l'utilisation de la caméra individuelle à un autre endroit qu'à l'article 25/2, et en particulier à l'article 25/3 de la LFP. Cette différence entre le régime actuel prévu pour la caméra mobile à l'article 25/2 §2, 2°, b) de la LFP et le régime prévu par l'avant-projet pour l'utilisation de la caméra individuelle nuit à la prévisibilité de la disposition légale pour le sujet de droit.**

19. Deuxièmement, la construction de l'« avertissement oral » créée par l'avant-projet soulève des questions. Avant d'aller plus loin, l'Organe de contrôle fait remarquer qu'il ne comprend pas comment, dans l'exposé des motifs, les auteurs de l'avant-projet tirent de leur lecture de l'avis du COC concernant l'utilisation de *bodycams*¹³ la conclusion qu'« *il en ressort que l'avertissement oral est une obligation de moyen et pas de résultat* »¹⁴.

¹³ Avis d'initiative du 8 mai 2020 « suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de *bodycams* » (CON19008), disponible sur le site www.organedecontrol.be/publications/avis-recommandations.

¹⁴ Exposé des motifs de l'avant-projet, p. 3.

Par souci de clarté, l'Organe de contrôle fait remarquer que l'adaptation prévue dans l'avant-projet ne reflète absolument pas la vision qu'il a exposée dans son avis concernant l'utilisation de *bodycams* (l'exposé des motifs fait référence à ce sujet aux points 21 et 22 de l'avis). Dans cet avis, l'Organe de contrôle soulève de nombreuses questions quant à la faisabilité et à l'opérationnalité de l'obligation de donner un avertissement (point 59). Pour cette raison, l'Organe de contrôle se demande si on ne peut ou ne doit pas créer la fiction juridique de la présomption légale d'évidence (la surveillance par caméra est prévue), 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.* » (points 62 et 69 de cet avis)

Il est vrai que l'Organe de contrôle a constaté lors de l'enquête qu'il a menée au sujet de l'utilisation de *bodycams* que cette condition légale (l'avertissement oral) n'est dans la pratique pas réalisable dans tous les cas, mais cela ne veut évidemment pas dire que l'Organe de contrôle entend par là que cette condition (obligation) légale ne doit plus être respectée, si telle est la perception qu'en ont les auteurs de l'avant-projet. Ce que l'Organe de contrôle propose en revanche, c'est que le législateur **supprime** de la loi l'obligation de donner un avertissement concernant l'utilisation de *bodycams* (caméras individuelles). Mais il n'en demeure pas moins que l'avertissement doit évidemment être considéré comme une bonne pratique. En d'autres termes, l'avertissement de l'utilisation visible d'une caméra mobile au sens de l'article 25/2 §2, 2°, b) de la LFP constitue toujours une obligation légale à ce jour.

Il est donc évident que dans l'état actuel de la loi, l'avertissement est l'une des conditions constitutives pour que la caméra mobile portée par le fonctionnaire de police puisse être utilisée de manière licite. Il ne s'agit donc évidemment pas d'une obligation de moyen, mais bien d'une obligation de résultat et même d'une obligation légale dans le chef du fonctionnaire de police.

20. En ce qui concerne l'utilisation visible de la caméra individuelle, l'avertissement devient donc selon les auteurs de l'avant-projet non plus une obligation, mais bien une obligation de moyen. Par rapport au régime légal actuel, la solution proposée par les auteurs ne semble toutefois pas simplifier les choses. La phrase concernée du projet d'article 3, 2° de l'avant-projet est formulée comme suit :

« Tout usage de la caméra individuelle est précédé d'un avertissement verbal, à moins que cela ne rende cet usage inopérant. ».

21. De la manière dont cette phrase est formulée dans le projet d'article, elle n'apporte aucune clarté pour le fonctionnaire de police qui recourt effectivement à la caméra individuelle. Du point de vue juridique, il est parfaitement défendable que la première partie de cette phrase soit lue comme une condition légale (une obligation légale de principe) de formuler un avertissement oral, et que la deuxième partie de la phrase prévoie une dérogation conditionnelle ('à moins que...'). On pourrait alléguer que le fonctionnaire de police devra pouvoir prouver la circonstance qui a fait que l'avertissement aurait rendu l'usage de la caméra individuelle inopérant (c'est-à-dire en fonction des circonstances, en en faisant mention dans un procès-verbal ou dans une fiche d'intervention ou d'information). Bien sûr, il n'est pas exclu que cette disposition puisse être comprise autrement, **ce qui prouve justement le manque de clarté et peut-être le manque d'opérationnalité de cette disposition.**

A.2 Possibilité d'identifier le fonctionnaire de police

22. Des questions se posent également concernant la condition de la possibilité d'identifier le fonctionnaire de police qui utilise une caméra individuelle en supposant que le régime de l'utilisation visible de la caméra mobile tel que prévu à l'article 25/2 §2, 2°, b) et à l'article 25/3 §1^{er} de la LFP soit maintenu. Si ce régime est effectivement maintenu, on peut s'interroger sur l'intention de l'auteur de l'avant-projet lorsqu'il crée une différence au niveau des modalités de l'identification du fonctionnaire de police, à savoir entre :

- a) le régime actuel (qui est maintenu dans son intégralité) : des membres du cadre opérationnel des services de police, « *identifiables comme tels* » et
- b) l'avant-projet : un membre du cadre opérationnel des services de police, « *identifiable comme tel conformément à l'article 41* ».

23. L'article 41 de la LFP a trait à l'obligation de légitimation et d'identification des membres du cadre opérationnel des services de police :

- au moyen d'une plaquette nominative s'ils sont en uniforme, ou
- au moyen d'un brassard indiquant de manière visible et lisible un numéro d'intervention s'ils sont en habits civils, sauf si les circonstances ne le permettent pas, ou
- au moyen d'un numéro d'intervention qui remplace la plaquette nominative.

Étant donné que l'utilisation de la caméra mobile prévue sous a) reste inchangée, on peut se demander où se situe la distinction par rapport à la possibilité d'identification prévue sous b). L'objectif final n'est-il pas le même dans les deux cas ?

24. À cet égard, **l'article 2 lu conjointement avec l'article 3, 2° de l'avant-projet rend l'application du paragraphe 2 de l'article 25/2 et de l'article 25/3 §1^{er} (premier alinéa) de la LFP illisible, tant pour le fonctionnaire de police que pour le sujet de droit.** Pour le

démontrer, nous présentons ci-après une hypothétique version coordonnée (c'est-à-dire tenant compte des modifications projetées) :

Est réputée visible et identifiable :

1° l'utilisation de caméras fixes, le cas échéant intelligentes, signalées par un pictogramme déterminé par le Roi, après avis de l'autorité compétente de contrôle des traitements de données à caractère personnel ;

2° l'utilisation de caméras mobiles

a) soit montées à bord de véhicules de police, de navires de police, d'aéronefs de police, ou de tout autre moyen de transport de police, identifiables comme tels ;

b) soit avec avertissement oral émanant de membres du cadre opérationnel des services de police, identifiables comme tels ; (actuel article 25/2 §2, 2° de la LFP)

3° en ce qui concerne l'utilisation de caméras fixes dans les zones maritimes belges énoncée à l'article 1.1.1.4 du Code belge de la Navigation, le pictogramme visé au 1° est remplacé par l'annonce énoncée à l'article 4.6.1.6, §3, du Code belge de la Navigation ;

(4°) l'utilisation de caméras individuelles, portées de manière visible par un membre du cadre opérationnel des services de police, identifiable comme tel conformément à l'article 41. (article 2, 2° de l'avant-projet)

Tout usage de la caméra individuelle est précédé d'un avertissement verbal, à moins que cela ne rende cet usage inopérant. (article 3, 2° de l'avant-projet qui devient la dernière phrase du nouveau projet de 2^e alinéa de l'article 25/3 §1^{er} de la LFP)

25. Pour résumer, on peut donc au moins conclure des articles 25/2 et 25/3 potentiellement consolidés de la LFP :

- 1) que la caméra **individuelle** est considérée comme une caméra **mobile**, à savoir « *la caméra qui est déplacée au cours de son utilisation* », telle que visée à l'article 25/2 §1^{er}, 1° de la LFP ;
- 2) que l'utilisateur de la caméra **individuelle** ne doit pas dans tous les cas donner au préalable (ou au moment même) un avertissement oral concernant l'utilisation de cette caméra ;
- 3) que le membre du cadre opérationnel des services de police, porteur d'une caméra **mobile** et identifiable comme tel comme visé aux articles 25/2 §2, 2°, b) et 25/3 §1^{er} de la LFP est par contre tenu de donner un avertissement oral, sans qu'il ne puisse en principe être dérogé à cette obligation ;
- 4) que d'un autre côté, la caméra individuelle est considérée comme visible lorsqu'elle est portée de manière visible, alors que cette caméra est aussi considérée légalement comme une 'utilisation visible' au sens de l'article 25/2 §2, 2°, b) et de l'article 25/3 de la LFP lorsque le fonctionnaire de police est identifiable en tant que tel, sans qu'il soit requis que la caméra puisse être remarquée visuellement par le sujet de droit ;

5) *qu'a contrario*, l'utilisation de la caméra individuelle peut ne pas être considérée comme visible lorsqu'elle n'est pas portée de manière visuellement visible par un membre du cadre opérationnel des services de police, mais est toutefois identifiable conformément à l'article 41 de la LFP, alors que cette dernière condition n'est pas explicitement imposée pour les 'autres' (?) caméras mobiles à l'article 25/2 §2, 2°, b) de la LFP, mais que le résultat visé est peut-être le même (?).

26. Même si l'intention de l'auteur de l'avant-projet était de vouloir, en insérant un 4° (et non un 3° comme le stipule peut-être erronément l'avant-projet), prévoir une dérogation aux conditions pour l'utilisation visible de caméras mobiles visées au point 2°, b) de l'article 25/2 §2 de la LFP, cela est difficile à admettre étant donné que la caméra individuelle est de toute façon considérée comme une caméra mobile (dans l'avant-projet). **L'Organe de contrôle ne comprend dès lors pas quelles raisons pertinentes pourraient justifier d'établir une distinction entre la 'caméra mobile' qui est utilisée au sens de l'article 25/2 §2, 2°, b) de la LFP et la 'caméra individuelle' telle que visée dans l'avant-projet.**

Amendement recommandé 1

Dans l'intérêt de la sécurité juridique et de la prévisibilité de la base légale, l'auteur de l'avant-projet est donc prié de remplacer l'article 25/2 §2, 2° de la LFP par l'article 2, 2° de l'avant-projet, mais en l'amendant de la manière recommandée par l'Organe de contrôle, comme exposé plus loin dans le présent avis.

Amendement recommandé 2

Dans l'intérêt de la sécurité juridique et de l'opérationnalité, l'auteur de l'avant-projet est prié de **supprimer** l'avertissement prévu dans le projet d'article 3, 2° de l'avant-projet, mais de souligner dans l'exposé des motifs que cet avertissement constitue une *bonne pratique*. Cette bonne pratique pourrait alors être détaillée dans la directive (contraignante¹⁵ ?) (ou l'arrêté ministériel ?) prévu(e) par le projet d'article 25/4 §7.

A.3. Les lieux et les circonstances dans lesquels la caméra individuelle peut être utilisée

¹⁵ Pour les motifs évoqués au point 63, dernier paragraphe, il est requis que les directives promulguées par les ministres soient de nature contraignante (comme c'est le cas par exemple de la directive contraignante commune relative aux modalités relatives à l'interconnexion des banques de données (M.B. 04.08.2021), de la directive contraignante commune relative aux règles d'accès aux banques de données policières (M.B. 13.07.2021), de la directive contraignante commune relative à la sécurité de l'information (M.B. 13.07.2021) et de la directive contraignante commune relative à l'interconnexion ou la corrélation des banques de données ANPR (M.B. 28.01.2021) et des directives MFO existantes). En principe, toutes les directives fédérales ayant trait à la gestion de l'information policière ou aux traitements de données à caractère personnel par la police doivent d'ailleurs être de nature contraignante.

27. Une autre zone floue a trait aux circonstances dans lesquelles la caméra individuelle peut être utilisée, telles que prévues par le même article 3, 2° de l'avant-projet qui complète l'article 25/3 §1^{er} de la LFP d'un 2^e alinéa. Cet article 3, 2° de l'avant-projet prévoit une 'dérogation' pour l'utilisation de caméras individuelles par rapport aux autres caméras visées à l'article 25/3 §1^{er} de la LFP :

« Par dérogation au premier alinéa, des caméras individuelles peuvent être utilisées en tous lieux lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ou pour rassembler des preuves. » (soulignement du COC).

À titre de comparaison, l'actuel article 25/3 §1^{er}, 2° et 3° de la LFP (qui est actuellement, avec le point 1°, le seul alinéa de ce paragraphe), énonce, pour autant que cela revête une importance pour la modification proposée de l'avant-projet, les lieux et les circonstances de l'utilisation de caméras mobiles, en résumé : « dans les lieux fermés (non) accessibles au public, dont ils ne sont pas les gestionnaires :

a) caméras mobiles, le cas échéant intelligentes, pendant la durée d'une intervention »

Si le fonctionnaire de police veut utiliser les caméras mobiles par exemple dans une gare ferroviaire, une habitation ou un autre lieu privé, ce n'est donc possible que pendant la durée de l'intervention. Pour toute clarté, cela vaut donc aussi pour les caméras mobiles montées à bord de véhicules de police ou d'aéronefs de police. Il n'est en effet pas exclu qu'un véhicule, un hélicoptère ou un drone de la police équipé d'une caméra se rende dans un lieu fermé accessible au public (par exemple lors d'un événement de grande envergure comme un festival, ou même dans un domaine clôturé, comme un parc de loisirs).

28. Lu au sens strict, l'avant-projet prévoit donc pour l'utilisation de la caméra individuelle une dérogation (1) aux lieux et (2) aux circonstances décrits à l'article 25/3 §1^{er}, à savoir que :

- 1) la caméra individuelle peut être utilisée en tous lieux ;
- 2) et ce, dans les circonstances suivantes :
 - lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident ;
 - ou eu égard au comportement des personnes concernées ;
 - ou pour rassembler des preuves.

29. Pour commencer, il est difficile voire impossible de comprendre ce que le projet de disposition entend par « en tous lieux » étant donné que la caméra mobile, et donc aussi la caméra individuelle, peuvent déjà être utilisées en tous lieux en vertu de l'article 25/3 §1^{er} (premier alinéa). Ensuite, l'utilisation de la caméra mobile dans les lieux (non) accessibles au public est explicitement limitée à la durée de l'intervention. À cet égard, l'Organe de contrôle a adopté dans son avis du 8 mai 2020 concernant l'utilisation de *bodycams* le point de vue selon lequel l'utilisation de la caméra mobile dans les lieux non fermés doit également être limitée à (la durée de) l'intervention, étant donné que l'article

25/5 §1^{er} de la LFP exige que l'utilisation de la caméra en elle-même soit proportionnelle. L'Organe de contrôle comprend donc l'intention de l'auteur de l'avant-projet, en ce sens qu'il rejoint ainsi la vision de l'Organe de contrôle selon laquelle l'utilisation de la caméra mobile est limitée à la durée de l'intervention. L'auteur du projet indique en effet à juste titre que « *cela signifie que la caméra individuelle ne peut donc pas être utilisée pour filmer en permanence dès que l'on a quitté le commissariat* »¹⁶. Il convient de sérieusement envisager d'ancrer cette vision explicitement dans la définition de la caméra mobile (voir plus loin les amendements proposés par l'Organe de contrôle).

30. D'un autre côté, l'auteur de l'avant-projet semble vouloir limiter les circonstances de l'utilisation de la caméra individuelle pendant l'intervention. Il doit en effet être question d'un incident (qui est susceptible de se produire), « *ou* » de deux autres circonstances, à savoir le comportement de la personne « *ou* » pour rassembler des preuves.

31. En l'absence d'une définition légale de la notion d'« intervention », le point 13 de l'avis du COC du 8 mai 2020 concernant l'utilisation de *bodycams* se penche sur la portée de l'intervention. Dans le sillage de cet avis, le procureur du Roi de la Flandre orientale a publié le 13 septembre 2022 une circulaire consacrée à « *l'utilisation de bodycams* »¹⁷, qui fait référence à l'interprétation et à l'application décrites plus haut de la notion d'« intervention » par le COC. À toutes fins utiles, nous reprenons ici intégralement le point en question de l'avis :

« 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 légale¹⁸. 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 clôture¹⁹ ». 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

¹⁶ Exposé des motifs, p. 10.

¹⁷ Circulaire n° OBOV2022004.

¹⁸ 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).

¹⁹ Doc. Parl. *Chambre* 2017-2018, n° 54-2855/001, 18.

*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 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 proportionnelle²⁰. ».

32. Par conséquent, les circonstances décrites à l'article 3, 2° de l'avant-projet sont déjà comprises dans la notion d'intervention, de sorte que les conditions prévues par le même projet d'article sont *de facto* superflues²¹. **De plus, l'avant-projet n'établit pas clairement ce qu'il faut entendre par un 'incident' ou par le 'comportement' des personnes concernées.** Ces circonstances peuvent néanmoins être interprétées comme une limitation de l'utilisation de la caméra individuelle pendant l'intervention, en supposant que telle soit vraiment l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Peut-être n'était-ce en effet pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet. C'est en tout cas ce que l'on pourrait déduire de l'exposé des motifs, mais alors de la motivation d'un autre projet de disposition du même article (qui concerne l'enregistrement de son, qui est abordé plus loin dans le présent avis). Il est en effet indiqué :

²⁰ Article 25/5 §1^{er}, premier alinéa de la LFP.

²¹ L'exposé des motifs évoque à la page 10 les exemples suivants dans lesquels l'utilisation de la caméra individuelle est limitée : « une intervention à la suite de violences intrafamiliales, l'exécution d'un mandat de perquisition, l'arrestation en flagrant délit d'un voleur, une dispute dans un café, des actions dans le cadre du maintien ou rétablissement de l'ordre public, la gestion de catastrophes, une action préventive ou non préventive dans le cadre de la police de la circulation, éventuellement à la suite d'une infraction routière, lors d'un contrôle d'alcoolémie, ... ». Ces exemples et la conclusion tirée par l'auteur de l'avant-projet illustrent parfaitement le point de vue adopté par le COC dans son avis du 8 mai 2020, et les exemples illustrent d'ailleurs la notion d'intervention étant donné que celle-ci découle de la finalité de l'article 25/5 §1^{er} de la LFP, qui exige notamment que l'utilisation de la caméra respecte le principe de proportionnalité et de subsidiarité.

« Ensuite, une série de modifications à l'article 25/3 limitent la possibilité d'utiliser la caméra individuelle à la durée d'une intervention telle que définie à l'article 25/3, §1^{er}, alinéa 2. »²².

Quelle est la valeur ajoutée des conditions d'utilisation additionnelles créées par le projet d'article 25/3 §1^{er}, 2^e alinéa ? Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de faire la clarté sur ce point.

Amendement recommandé 3

Dans l'intérêt de la sécurité juridique et de la prévisibilité de la base légale, l'auteur de l'avant-projet est prié d'inclure dans la LFP la définition de l'« intervention », comme le préconisait l'Organe de contrôle dans son avis du 8 mai 2020, dont font partie les circonstances et/ou conditions définies par l'auteur à l'article 3, 2^o de l'avant-projet, **et donc de supprimer les mots « lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ou pour rassembler des preuves »**.

33. En marge de la caméra individuelle, le projet d'article 3, 1^o de l'avant-projet prévoit en outre une modification de l'article 25/3 §1^{er}, 2^o, b) de la LFP en ce qui concerne l'utilisation de caméras fixes (temporaires), et ce pour les lieux fermés accessibles au public relevant de la gestion d'une autorité publique (ce qui n'est actuellement pas le cas selon l'auteur de l'avant-projet). L'exposé des motifs cite comme exemple le parc de Bruxelles (en face du parlement)²³, qui doit être considéré comme un lieu fermé accessible au public où les services de police ne peuvent pas, selon l'auteur de l'avant-projet, installer actuellement de caméras fixes (sauf dans des circonstances spécifiques), même avec l'autorisation du Conseil communal.

34. Bien que l'Organe de contrôle comprenne l'objectif de l'adaptation (extension) de l'article 25/3 §1^{er}, 2^o, b) de la LFP, il s'interroge sur la motivation additionnelle reprise dans l'exposé des motifs en ce qui concerne l'utilisation de caméras par une autorité publique conformément à la loi du 21 mars 2007 « réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance ». Selon l'auteur de l'avant-projet, cet ajout fait clairement savoir qu'en application de la LFP, les services de police peuvent aussi avoir recours à ces caméras : « Les deux options peuvent donc être utilisées. »²⁴.

Par souci de clarté, l'Organe de contrôle souligne que **lorsque le service de police utilise de manière systématique des caméras fixes, ou lorsqu'il est de facto le principal utilisateur des caméras fixes**, qui ont été ou sont en principe installées en application de la loi caméras du 21 mars 2007, cette utilisation de caméras **relève** à l'égard du service de police **de l'application de la LFP**. Conformément à l'article 9, 3^e alinéa de la loi caméras du 21 mars 2007, l'utilisation de caméras

²² Exposé des motifs, p. 10.

²³ Exposé des motifs, p. 9.

²⁴ Exposé des motifs, p. 10.

ne peut en effet être qu'occasionnelle²⁵. **Un service de police ne peut par conséquent pas organiser de surveillance par caméra systématique relevant de l'application du RGPD.**

35. En résumé, la remarque fondamentale est que le principe de légalité joue un rôle essentiel dans la légitimité de la fonction de police (compétences de police) à l'égard de la Constitution (et des droits humains), en ce sens que la disposition légale doit être formulée dans des termes suffisamment clairs et précis et d'une manière conforme aux droits humains²⁶. Il ne suffit donc pas de créer une base légale. La compétence de police réglementée doit aussi être prévisible pour le sujet de droit. Autrement dit, la (les) disposition(s) légale(s) doi(ven)t permettre de prévoir les hypothèses (circonstances et conditions) dans lesquelles le législateur autorise une ingérence dans la vie privée²⁷. Il va de soi qu'il est difficilement admissible que le système (inutilement) complexe de dispositions légales créé par les articles 2 et 3, 1^o et 2^o de l'avant-projet, qui semble par ailleurs intrinsèquement contraire au régime actuel, permette au sujet de droit d'évaluer suffisamment clairement la teneur et la portée exacte de cette compétence de police (l'utilisation d'une caméra individuelle).

À cela s'ajoute de surcroît le fait qu'il est surtout et même avant tout essentiel que les règles relatives aux caméras soient claires pour la GPI elle-même. Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles relatives aux caméras en mai 2018, le COC reçoit chaque année des dizaines de questions de la police quant à la légitimité et à la licéité des traitements projetés et à l'interprétation correcte à donner aux règles applicables. D'une manière générale, les règles sont perçues comme inutilement complexes.

Amendement recommandé 4

36. Dans le sillage des amendements proposés plus haut, l'auteur de l'avant-projet est prié de procéder à l'article 25/2 §2 de la LFP à deux adaptations, dont la deuxième ne fait pas l'objet de l'avant-projet mais y a néanmoins trait.

Pour commencer, les mots « portée de manière visible » doivent être supprimés dans la définition légale de la « caméra individuelle » afin d'éviter des discussions matérielles et juridiques (ou du moins de réduire fortement le risque de telles discussions).

Ensuite, les modalités de notification de l'utilisation de la caméra doivent être précisées afin de garantir la transparence de l'utilisation de caméras. À cette fin, les mots « *en outre pour* » doivent être insérés après « 2^o » au §2 du même article. Le fonctionnaire de police devient identifiable conformément à l'article 41 de la LFP.

²⁵ En faisant abstraction du régime prévu au même article pour les sociétés publiques des transports en commun.

²⁶ Article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et article 22 de la Constitution. Voir aussi Cour constitutionnelle 14 juin 2014, n° 108/2016.

²⁷ Cour constitutionnelle 14 juin 2016, n° 108/2016, considérants B.9 – B.11.3.

Consolidées, les dispositions de l'article 25/2 §1^{er}, 1bis° et §2, 1° et 2°, b) de la LFP pourraient se présenter comme suit :

« 1° caméra mobile : la caméra qui est déplacée au cours de son utilisation ;

1bis° caméra individuelle : une caméra mobile réalisant des enregistrements audiovisuels ou visuels portée par un membre du cadre opérationnel. »

« §2. Est réputée visible :

1° l'utilisation de caméras signalées sur les lieux par un pictogramme déterminé par le Roi, après avis de l'autorité compétente de contrôle des traitements de données à caractère personnel ;

2° en outre pour l'utilisation de caméras mobiles

(...)

b) soit par un membre du cadre opérationnel des services de police, identifiable comme tel conformément à l'article 41. » (adaptation du COC).

Comme nous le disions, l'exposé des motifs motivera clairement pourquoi l'obligation de donner un avertissement n'est plus tenable mais doit néanmoins être considérée comme une bonne pratique, et en quoi le fait que cet avertissement ne constitue plus une obligation légale est pallié, non seulement parce que la caméra est portée de manière visuellement visible par le membre du cadre opérationnel des services de police, mais aussi parce que le recours à la surveillance par caméra repose sur l'autorisation du Conseil communal ou du ministre de l'Intérieur ou de son délégué, pour les services de la police fédérale, et est annoncé dans la commune au moyen du pictogramme déterminé par la loi. Ces modalités pourront encore être concrétisées dans la circulaire des ministres de l'Intérieur et de la Justice prévue par l'article 4 de l'avant-projet (voir plus loin).

Les amendements proposés simplifient considérablement la lisibilité de ces dispositions. Comme il ressort de l'amendement proposé, l'occasion pourrait être mise à profit pour également adapter clairement la portée de l'annonce de l'utilisation de caméras en fonction du type de caméra : d'une part les caméras fixes (temporaires), et d'autre part les caméras mobiles. Ainsi, les mots « fixes » et « *le cas échéant temporaires* » pourraient être supprimés à l'article 25/2 §2, 1° de la LFP, tandis que l'on insérerait les mots « *sur les lieux* » entre les mots « *signalées* » et « *par* ». Qu'est-ce que cela implique ? Pour la notification (transparence – devoir d'information) de l'utilisation visible de caméras en général, l'annonce au moyen d'un pictogramme est toujours la condition générale. Vu la nature spécifique des caméras mobiles, la transparence au sujet de leur utilisation est renforcée. Il devient donc clair que l'utilisation visible de caméras (et donc également de caméras mobiles) dans la commune est annoncée en des lieux de la commune par un pictogramme. Ce pictogramme désigne chaque type de caméra prévu dans la LFP, donc tant les caméras fixes et les caméras fixes temporaires que les caméras mobiles. L'ajout des mots « *sur les lieux* » signifie que les caméras mobiles ne doivent

pas encore additionnellement être annoncées séparément (au moyen d'un avertissement)²⁸. Cependant, contrairement aux caméras fixes, les caméras mobiles sont de par leur nature plus difficiles à identifier ou à détecter, notamment en raison de la possibilité qu'elles offrent de procéder à des enregistrements audiovisuels (voir plus loin). Pour cette raison, une condition de transparence matérielle additionnelle s'applique pour l'utilisation de caméras mobiles, en fonction du type de la caméra. En ce qui concerne concrètement l'utilisation visible de la caméra mobile portée par un fonctionnaire de police, l'amendement rejoint l'avant-projet en prévoyant que la caméra soit portée par un membre du cadre opérationnel des services de police, identifiable comme tel conformément à l'article 41 de la LFP (pour les véhicules de police, les navires de police et les aéronefs de police, les modalités de notification sont déjà prévues à l'article 25/2 §2, 2°, a) de la LFP).

Étant donné que l'autorisation du Conseil communal porte sur le type de caméra (fixe, fixe temporaire et/ou mobile), on peut raisonnablement attendre du citoyen qu'il soit, ou du moins puisse être, au courant de l'utilisation (du type) de caméras de police dans la commune et donc aussi, en l'occurrence, de caméras mobiles portées et utilisées conformément à la loi par les fonctionnaires de police, moyennant, comme prévu dans l'avant-projet, la condition additionnelle que le fonctionnaire de police soit identifiable comme tel. Attendu qu'il est ressorti d'enquêtes que l'avertissement oral n'est souvent pas possible et ne présente dans la pratique que peu de valeur ajoutée, voire aucune, cet avertissement peut être supprimé en tant qu'obligation légale. Cela n'exclut toutefois pas que le fonctionnaire de police puisse, en fonction des circonstances et de l'opportunité (éviter que la situation ne dégénère, calmer les esprits, ...), avertir les personnes concernées de l'utilisation de la caméra individuelle. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation légale, cet avertissement doit néanmoins être considéré comme une bonne pratique.

B) L'enregistrement audiovisuel

37. L'avant-projet prévoit dans le cadre de l'utilisation de la caméra individuelle la possibilité d'enregistrer, outre des images, également des conversations (et du son au sens plus large). Les conversations ne doivent pas être enregistrées, mais peuvent l'être, pour autant que ce soit nécessaire et le cas échéant en combinaison avec les images (voir plus loin)²⁹. On ne peut donc pas enregistrer du son (des conversations) sans traitement d'images (voir plus loin).

B.1 Remarque générale : l'application de la protection du droit fondamental à la communication

²⁸ L'Organe de contrôle a constaté dans le cadre de contrôles que la police utilise des caméras qui relèvent en principe de l'application de la loi caméras du 21 mars 2007, mais qui sont *de facto* utilisées (principalement) par la police. Dans ce cas, cette utilisation de caméras relève de l'application de la LFP et doit donc être annoncée (additionnellement) à ces endroits au moyen d'un pictogramme.

²⁹ Pour autant que la caméra individuelle permette techniquement d'enregistrer la conversation sans traitement d'images.

38. En ce qui concerne l'enregistrement de conversations (de son), l'exposé des motifs de l'avant-projet stipule ce qui suit³⁰ :

« Avec le recours aux caméras individuelles, l'attention n'est, à tout le moins, plus uniquement mise sur les lieux où la caméra est utilisée mais aussi sur les interactions personnelles du membre de la police qui la porte avec d'autres personnes, ainsi que sur la manière dont le membre gère sa mission. »

« En effet, la finalité d'utilisation des caméras individuelles implique qu'elle est utilisée non seulement pour capter les images mais aussi les propos tenus par le policier/les policiers qui l'a/ll'ont enclenchée ainsi que ceux des personnes auxquelles ce(s) policier(s) ou d'autres collègues s'adressent ou de tout autre interlocuteur qui prend part directement ou non à l'interaction. »

« La captation sonore et visuelle de ces interactions personnelles, qui, par essence ne sont pas cadrées dès le départ (des interlocuteurs peuvent s'ajouter, plusieurs membres de la police peuvent enclencher leurs caméras individuelles simultanément ou pas, ...) nécessite tout d'abord, comme l'étude de 2021 et le COC le font remarquer, de faire exception à l'application des articles 259bis et 314bis du Code pénal lesquels interdisent d'enregistrer les communications auxquelles on ne prend pas part sans demander le consentement de chaque participant. »

« Ces articles qui ont été écrits dans un contexte où les interlocuteurs sont connus et limités et où la demande de consentement est envisageable ne peuvent en effet pas, pour des raisons opérationnelles évidentes, s'appliquer à l'utilisation des caméras individuelles. ».

En ce qui concerne l'enregistrement tampon, l'auteur de l'avant-projet est d'avis que :

« Pour des raisons évidentes, il est impossible, même dans ce cas d'enregistrements tampons, d'obtenir le consentement de toutes les parties pour pouvoir faire de manière continue des enregistrements de backup incrémental des conversations des différentes personnes impliquées. ».

39. À titre de première remarque générale et par souci d'exhaustivité, l'Organe de contrôle répète et souligne, contrairement à ce que l'auteur de l'avant-projet semble suggérer, que le législateur n'a pas, dans la loi du 21 mars 2018³¹, prévu en tant que finalité légale d'utilisation l'enregistrement effectif des interactions entre le fonctionnaire de police et l'interlocuteur, et encore moins de la personne qui ne prend pas part directement à l'interaction. La seule 'finalité d'utilisation' (in)directe coïncidant avec l'enregistrement de communications se limitait en réalité tout au plus à l'enregistrement de l'avertissement, par le fonctionnaire de police, de l'activation de la *bodycam* (la caméra individuelle).

³⁰ Exposé des motifs, p. 3-4.

³¹ 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 ».

Comme l'Organe de contrôle le démontre dans son avis du 8 mai 2020 concernant l'utilisation de *bodycams*, (l'éventuel enregistrement de) l'avertissement est 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°, b) de la LFP, l'« *avertissement est enregistré afin qu'il puisse être prouvé qu'il y a bien eu avertissement* »³². Il s'agit d'un enregistrement unilatéral ou monologue.

On ne peut donc pas non plus supposer, comme semble l'admettre l'auteur dans l'exposé des motifs, que les caméras individuelles « *traitent automatiquement deux catégories de données à caractère personnel (sons et images)* » (soulignement de l'auteur de l'avant-projet)³³. Dans l'optique des droits fondamentaux, les trois droits fondamentaux – la protection de la vie privée, de la communication et des données à caractère personnel – s'appliquent, éventuellement dans leurs relations mutuelles. Il n'est dès lors pas non plus exact, comme nous le démontrerons plus loin, qu'« *une caméra individuelle offre la particularité de pouvoir enregistrer du son, plus particulièrement des conversations, en plus d'images* »³⁴. L'Organe de contrôle peut aisément s'imaginer que la police aimerait qu'il en soit ainsi, mais cela requiert un régime légal explicite reposant sur une évaluation, dans l'optique des droits fondamentaux, des intérêts et droits (généraux) en présence. Cela dit, rien n'empêche l'auteur de l'avant-projet de profiter de l'occasion pour prévoir des dispositions concrètes en ce sens.

40. L'auteur de l'avant-projet indique à juste titre que la caméra individuelle se distingue en ce sens des autres caméras du fait que l'attention de la première n'est pas mise uniquement sur les lieux où la caméra est utilisée, mais aussi sur les interactions personnelles avec un fonctionnaire de police³⁵. C'est pourquoi l'Organe de contrôle tient à souligner, pour ce qui est de la question de savoir si les articles 314*bis* et 259*bis* du Code pénal trouvent ou non application dans le contexte de l'utilisation de la caméra individuelle par le fonctionnaire de police, que cela ne porte nullement préjudice au droit fondamental à la protection de la communication, tel que prévu par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, les articles 7 et 8 de la Charte³⁶ et l'article 22 de la Constitution. Ces dispositions pénales mettent en effet en partie en œuvre l'obligation positive qui incombe aux autorités lorsqu'il s'agit de garantir l'exercice effectif d'un droit fondamental (en l'occurrence la protection de la communication contre toute intrusion indésirable des autorités ou de tiers). Toutefois, cela ne signifie pas que, dans l'hypothèse où l'une de ces dispositions pénales ne s'applique pas, la personne concernée ne puisse pas invoquer le droit fondamental à la protection de la communication. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg et la jurisprudence nationale le confirment également. La conclusion que l'article 314*bis* ou l'article 259*bis* du Code pénal ne s'applique pas dans un certain contexte ne suffit donc pas à en conclure que *par conséquent*, la

³² Doc. Parl. *Chambre* 2017-2018, n° 54-2588/001, 13.

³³ Exposé des motifs, p. 4.

³⁴ Exposé des motifs, p. 8.

³⁵ Exposé des motifs, p. 3.

³⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

protection de la communication ne s'applique pas (peu importe que la vision de l'auteur de l'avant-projet en la matière se tienne ou non – voir plus loin). Il convient en effet de rappeler qu'une ingérence dans un droit fondamental (la communication) ne fait pas nécessairement toujours l'objet d'une protection au niveau pénal.

41. En vertu des articles 314*bis* et 259*bis* du Code pénal, une personne qui ne prend pas part à la communication ne peut en principe pas enregistrer la communication étant donné qu'elle doit être considérée comme un tiers, à moins qu'il n'apparaisse du contexte et des intentions des participants que la conversation est accessible à un nombre indéterminé de personnes. Toutefois, on ne peut pas supposer *ab initio* que ce soit le cas, cet état de fait doit ressortir du contexte et des intentions des personnes. Toutefois, et par souci d'exhaustivité, la portée de ces dispositions pénales est *ab initio* exclue dans un lieu public. *Ab initio*, la question de savoir si la conversation relève de la vie privée (parce qu'elle se déroule par exemple dans un lieu public ou non) ne joue pas non plus un rôle décisif. Il est en effet évident que le droit fondamental à la communication ne coïncide pas à tous les égards avec (ou ne fait pas à tous les égards partie de) la protection de la vie privée. La jurisprudence (européenne) abondante en la matière ne laisse planer aucun malentendu à ce sujet : la protection de la communication est un droit spécifique, mais peut coïncider avec le droit au respect de la vie privée³⁷. Ce sera par exemple plutôt le cas lorsque la caméra individuelle est utilisée (avec enregistrement tampon) pendant une intervention dans une habitation ou un cabinet médical. Dans ce cas, deux droits fondamentaux sont en jeu, à savoir la protection de la vie privée et la protection de la communication. Si l'intervention a lieu dans un lieu public, le concours des deux droits fondamentaux dépendra des circonstances particulières. Les deux droits fondamentaux peuvent coïncider, mais ce n'est pas nécessairement le cas. L'auteur de l'avant-projet semble en être conscient dès lors qu'il indique dans l'exposé des motifs qu'« *une caméra individuelle induit un impact plus grand sur la vie privée des personnes concernées que la plupart des autres caméras* »³⁸.

42. De plus, la licéité de l'enregistrement ne dépend pas seulement de la question de savoir si le consentement est ou peut être obtenu – du moins telle semble être la perception de l'auteur de l'avant-projet. La jurisprudence de la Cour de cassation³⁹ citée au point 40 de l'avis de l'Organe de contrôle du 8 mai 2020 concernant l'utilisation de *bodycams* le prouve clairement. Seuls les participants à la conversation peuvent (avec le consentement de l'autre participant) enregistrer la communication. Bien entendu, la conversation sera enregistrée dans un but, pour ensuite être utilisée dans ce but ou dans un autre. Dans certaines circonstances et sous les conditions évoquées dans cette jurisprudence, il peut même arriver que le(s) participant(s) à la communication puisse(nt) raisonnablement s'attendre

³⁷ L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme protège la communication « quel que soit le contenu de la correspondance concernée et quelle qu'en soit la forme ». L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme protège donc « la confidentialité de tous les échanges » (voir notamment CEDH 7 octobre 2015, M.N. c. Saint-Marin, §52 ; CEDH 6 décembre 2012, Michaud c. France, §90).

³⁸ Exposé des motifs, p. 14.

³⁹ Voir la jurisprudence de la Cour de cassation du 9 septembre 2008 et du 17 novembre 2015, abordée brièvement dans l'avis du 8 mai 2020 concernant l'utilisation de *bodycams*.

ou soi(en)t censé(s) s'attendre à ce que la communication puisse être enregistrée et utilisée en dehors du contexte et des intentions des autres participants. Toutefois, cela vaut uniquement pour les participants. Les articles 314*bis* et 259*bis* du Code pénal s'appliquent uniquement si les conditions de cette disposition (et de la jurisprudence de la Cour de cassation) ne sont pas remplies, ce qui est par exemple potentiellement le cas dans le contexte de l'enregistrement tampon (mode stand-by). Quiconque enregistre une communication à laquelle il ne prend pas part à ce moment, sans qu'un autre fondement juridique ne puisse être invoqué pour justifier cet enregistrement, commet donc une infraction pénale à l'article 314*bis* ou 259*bis* du Code pénal. L'avant-projet (l'exposé des motifs) ne permet en tout cas pas de conclure que l'auteur ait examiné si cette jurisprudence contient des éléments qui revêtent une importance pour l'évaluation, dans l'optique des droits fondamentaux, des droits et intérêts en présence lors de l'utilisation de la caméra individuelle.

43. C'est donc à la lumière des remarques qui précèdent que l'Organe de contrôle évaluera l'enregistrement de la communication pendant l'utilisation effective de la caméra individuelle, d'une part, et en mode tampon, d'autre part.

B.2 Pendant l'utilisation effective de la caméra individuelle

44. L'article 3, 3° de l'avant-projet complète l'article 25/3 de la LFP d'un paragraphe 5 qui a trait à l'enregistrement de son (conversations). Le même projet d'article insère en outre également un nouveau paragraphe 4 à l'article 25/3, qui a trait quant à lui à l'enregistrement des données à caractère personnel après l'activation de la caméra individuelle. Bien que cela puisse évidemment impliquer l'enregistrement de son (conversations), ces deux éléments sont examinés plus loin dans cet avis comme une rubrique distincte conjointement avec la conservation des données.

Le projet de paragraphe 5 est rédigé comme suit :

« §5. Par dérogation aux articles 259bis et 314bis du Code pénal, les caméras suivantes peuvent enregistrer du son en plus des images à condition que ces enregistrements soient nécessaires pour atteindre le but recherché :

1° les caméras individuelles ;

2° les caméras fixes, éventuellement temporaires, dans les lieux fermés dont les services de police sont les gestionnaires. ».

45. Cinq éléments essentiels peuvent être dégagés de ce projet de disposition :

- 1) l'enregistrement de son (dont des conversations) est facultatif ;
- 2) l'enregistrement de son (dont des conversations) ne peut pas être systématique⁴⁰ ;

⁴⁰ On entend par là que le but n'est pas que la *bodycam* soit activée dès la prise de service, ce qui serait en effet de toute façon manifestement excessif.

- 3) l'enregistrement de son (dont des conversations) ne peut pas avoir lieu sans que les images ne soient également enregistrées ;
- 4) l'enregistrement de son (dont des conversations) n'est pas possible dans le cadre de toutes les utilisations de caméras ;
- 5) l'enregistrement de son (dont des conversations) doit être nécessaire.

À cet égard, l'exposé des motifs stipule ce qui suit concernant le projet d'article 25/3 §4 et §5⁴¹ :
 « Conformément aux recommandations du COC, une disposition dérogatoire claire est prévue dans un nouveau paragraphe 5 au sujet de la licéité des enregistrements audio lors de l'utilisation de caméras. Pour les caméras individuelles, la prise du son est d'office limitée puisqu'elle est liée à la notion d'intervention telle que définie à l'article 25/3 §1^{er}, alinéa 2, où il y a eu un enregistrement. ».

Comme nous l'avons vu plus haut, les dispositions pénales des articles 314*bis* et 259*bis* du Code pénal s'appliquent uniquement dans le contexte où le fonctionnaire de police ne prend pas part à la communication. S'il prend part à la communication, ces dispositions pénales jouent peut-être un rôle dans la question de la légitimité de l'utilisation de la communication, comme il ressort de l'arrêt du 17 novembre 2015 de la Cour de cassation. L'avant-projet dispose à présent que lors de l'utilisation de la caméra individuelle ou des caméras dans les lieux dont les services de police sont les gestionnaires, le traitement (enregistrement et utilisation) de la communication dans les circonstances et sous les conditions définies par le projet de paragraphe 5 (lu conjointement avec les autres dispositions pertinentes de la LFP) ne peut pas être sanctionné sur la base de ces dispositions pénales.

46. L'Organe de contrôle note et apprécie le fait que l'auteur de l'avant-projet estime (enfin) nécessaire de prévoir pour l'enregistrement de son une dérogation aux articles 259*bis* et 314*bis* du Code pénal, mais il tient néanmoins à souligner que **seul l'article 259*bis* du Code pénal s'applique à l'enregistrement de son par des fonctionnaires de police dans le cadre de l'exercice de missions de police**⁴². L'article 314*bis* du Code pénal vise en revanche l'enregistrement de la communication dans un contexte particulier. L'Organe de contrôle est donc d'avis que la référence à l'article 314*bis* du Code pénal doit être supprimée du projet de disposition.

47. Comme indiqué au point 45 du présent avis, l'enregistrement de son est possible uniquement lors de l'utilisation (1) de la caméra individuelle et (2) de caméras fixes dans les lieux fermés dont les services de police sont les gestionnaires. En ce qui concerne la caméra individuelle, l'utilisation est en outre limitée aux circonstances définies à l'article 3, 2^o, à savoir « *un incident* », « *le comportement* » de la personne ou « *pour rassembler des preuves* ». Comme exposé plus haut par l'Organe de contrôle aux points 29 à 32 inclus du présent avis, les circonstances visées relèvent en principe de la portée et

⁴¹ Exposé des motifs, p. 11.

⁴² Cette disposition pénale figure au Chapitre V « *DES ABUS D'AUTORITÉ* », sous le chapitre Vbis « De l'interception, de la prise de connaissance et de l'enregistrement de communications non accessibles au public et de données d'un système informatique ».

de la signification de l'intervention, de sorte que la question de savoir si l'auteur veut réellement limiter l'utilisation de la caméra individuelle à la situation dans laquelle « *un incident* » se produit ou est susceptible de se produire pendant l'intervention reste ouverte. Dans le présent avis, nous partons toutefois hypothétiquement du principe que telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet ((...)) « *des caméras individuelles peuvent être utilisées en tous lieux lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention (...)* » ; voir le point 27 ci-dessus). **Une interprétation stricte de l'article 3, 2° et 3° (projet de nouveau paragraphe 5) implique que l'enregistrement de communications n'est pas autorisé dans toutes les situations d'intervention. Cela pourrait être évité en donnant suite à la proposition d'amendement 3 de l'Organe de contrôle, qui prie l'auteur de conserver dans l'avant-projet uniquement le terme « *intervention* » et de le définir, et de supprimer les autres circonstances prévues dans la première phrase de l'article 3, 2°.**

48. Par ailleurs, en ce qui concerne les caméras permettant d'enregistrer des communications, il apparaît que, *a contrario*, **il n'est pas permis d'enregistrer du son (ni a fortiori des conversations) dans le cadre de l'utilisation d'autres caméras dans des lieux qui ne sont pas gérés par un service de police, notamment dans le cadre de l'utilisation de caméras fixes (temporaires) dans des lieux non fermés (espaces publics). Il n'est pas non plus permis d'enregistrer du son (ni a fortiori des conversations) par exemple lors de l'utilisation de caméras mobiles montées sur des véhicules de police (autopompes) et lors de l'utilisation de drones de police.** C'est du moins ainsi que l'Organe de contrôle comprend le projet de cadre légal consolidé compte tenu des adaptations de l'avant-projet. Il ne semble pas possible de l'interpréter autrement. Les caméras montées sur des véhicules de police, des hélicoptères de police et des drones de police sont en effet des 'caméras mobiles', mais pas des 'caméras individuelles' telles que visées dans l'avant-projet. Les caméras de police fixes (temporaires) installées dans une rue commerçante ou sur une place publique ne peuvent par exemple pas non plus être considérées comme des caméras installées en des lieux gérés par un service de police.

49. En revanche, le hall d'entrée, la salle d'attente et les cellules de police d'un bureau de police comptent bel et bien parmi les 'lieux fermés' dont le service de police est le gestionnaire. Une interprétation large de l'article 3, 3° insérant un projet de paragraphe 5 à l'article 25/3 implique que les caméras fixes (temporaires) installées dans la salle d'attente, dans les parties accessibles au public d'un bâtiment de police et dans les cellules de police pourraient également enregistrer du 'son', dont des conversations (éventuellement unilatérales) entre les personnes présentes (par exemple entre un avocat et son client, entre un parent et un enfant, entre un déclarant et un conjoint, etc.), d'une part, et/ou de la personne privée de sa liberté, d'autre part (à condition que l'enregistrement soit nécessaire pour atteindre le but recherché). **Rien ne permet de conclure que l'auteur de l'avant-projet tienne compte de ces différentes situations, et ce n'est pas non plus motivé dans l'exposé des motifs.**

En ce qui concerne l'enregistrement de son dans les cellules de police, l'Organe de contrôle a déjà dans plusieurs dossiers (avis) ponctuels attiré l'attention de la GPI sur le fait que la vidéosurveillance vise en principe le bien-être de la personne et qu'il convient tout autant de tenir compte des droits de la défense, lesquels s'étendent également à la personne privée de sa liberté détenue dans une cellule de police, de sorte qu'un monologue de cette personne ne peut par exemple pas être enregistré. De plus, il s'agirait d'un enregistrement d'une conversation unilatérale relevant de la protection pénale de l'article 259*bis* du Code pénal. La situation devient naturellement différente lorsque cette personne s'adresse elle-même au fonctionnaire de police en recourant à un système d'intercom et que ce dernier, au vu des circonstances concrètes, juge nécessaire et proportionnel d'enregistrer cette communication. On peut se demander si l'auteur de l'avant-projet vise également cette (ces) situation(s). Il s'agit en tout état de cause d'un point d'attention pertinent qui doit être clarifié.

B.3 La nécessité de l'enregistrement de son (de conversations)

50. Comme nous l'avons vu plus haut, l'exposé des motifs stipule – peut-être dans le contexte de l'application du principe de proportionnalité – que l'enregistrement de son (conversations) est limité étant donné qu'il peut uniquement avoir lieu (1) pendant l'intervention⁴³ et qu'il doit en outre (2) être nécessaire pour (3) atteindre le but recherché. Il convient toutefois de faire remarquer qu'en ce qui concerne les caméras fixes (article 3, 3^o insérant un nouveau paragraphe 5), la condition selon laquelle l'enregistrement est limité à la durée de l'intervention n'est pas reprise *expressis verbis* dans la loi actuelle et ne l'est pas non plus dans l'avant-projet (mais est prévue uniquement pour la caméra individuelle). **L'auteur est dès lors prié de prévoir explicitement cette limitation dans la loi à l'égard des caméras fixes également.** Il est clair que la police n'échappe pas automatiquement à l'application de l'article 259*bis* du Code pénal lorsque la communication entre les personnes présentes est enregistrée dans la salle d'attente (une communication personnelle entre des personnes présentes ou, par exemple, une communication téléphonique entre la personne présente et une autre personne ne se trouvant pas au commissariat de police, voir le point 49).

51. La condition de nécessité implique donc, comme on peut le déduire de l'avant-projet, que chaque enregistrement de son requiert une évaluation au cas par cas de la part du fonctionnaire de police. **En revanche, il n'est pas clairement établi ce que doit ou peut être le 'but recherché' de l'enregistrement du son (dans l'hypothèse où il s'agit d'un but spécifique dans le cadre de l'intervention).**

52. En résumé, l'Organe de contrôle peut tirer quatre conclusions du projet de paragraphe 5 de l'article 25/3, lu conjointement avec le projet d'article 25/3 §1^{er}, alinéa 2, à savoir :

⁴³ Exposé des motifs, p. 11.

- 1) qu'un enregistrement systématique (ou automatique) des conservations (audio) n'est pas autorisé. Des circonstances concrètes doivent être réunies pour permettre au fonctionnaire de police d'enregistrer également du son – dont des conversations – en plus du traitement d'images. Il s'agit donc d'une évaluation au cas par cas, ce qui signifie que le fonctionnaire de police devra le cas échéant pouvoir justifier pourquoi des conversations ont été enregistrées ;
- 2) que l'enregistrement audio ne peut par ailleurs, selon l'interprétation du COC et pour autant que l'auteur de l'avant-projet se rallie à ce point de vue, avoir lieu que pendant l'intervention, ou, dans le cas d'une interprétation (plus) stricte, « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ou pour rassembler des preuves* ». Cela signifie qu'en tous lieux, par exemple dans une habitation privée ou lors d'une intervention dans un cabinet médical, il ne peut être procédé à un enregistrement audio que dans les circonstances décrites plus haut et lorsque cela est nécessaire (voir le point 1) ;
- 3) que comme nous l'avons vu plus haut, les caméras fixes ou fixes temporaires qui sont utilisées dans des lieux non fermés (l'espace public, par exemple lors de manifestations) ne peuvent pas enregistrer de conversations. Les caméras montées sur des véhicules de police en des lieux non fermés, comme la voie publique, ou même sur des drones de police sur la voie publique ou dans des lieux fermés (non) accessibles au public (événements) ne peuvent donc pas enregistrer de son (ni a fortiori des conversations) ;
- 4) que l'avant-projet ne décrit pas de manière précise et/ou claire le but de l'enregistrement audio.

B.4 L'enregistrement tampon (facultatif)

53. La caméra individuelle a également une mémoire tampon (en mode stand-by). Il s'agit d'un enregistrement d'images (audio)visuelles préalable à l'activation effective de la caméra individuelle. L'utilisation de l'enregistrement tampon serait purement facultative. Cela signifie que la caméra individuelle peut également être utilisée sans recourir au mode tampon ; l'utilisation de l'enregistrement tampon n'est donc pas une obligation⁴⁴. C'est ce qui ressort du projet d'article 25/3 §4 de l'avant-projet, qui parle de « *l'éventuelle période tampon préalable* ». **Dans l'hypothèse où l'utilisation de l'enregistrement tampon n'est pas supprimée (voir plus loin), cette possibilité devrait, dans l'intérêt de la sécurité juridique et de la prévisibilité, être ancrée plus clairement dans la loi.**

54. L'avant-projet utilise la notion d'« *enregistrement tampon* ». Ce qu'il y a lieu d'entendre par « *enregistrement tampon* » est précisé à l'article 5 de l'avant-projet, qui complète l'article 25/6 de la LFP de quatre alinéas. Les alinéas 2 à 4 inclus ont trait à l'enregistrement tampon et sont rédigés comme suit :

⁴⁴ Exposé des motifs, p. 3.

« L'enregistrement tampon consiste en une mémoire tampon dans laquelle les données sont continuellement enregistrées, puis immédiatement effacées, de sorte que l'enregistrement tampon ne soit que d'une durée prédéterminée.

La durée prédéterminée de l'éventuel enregistrement tampon est déterminée par le service de police concerné et est de minimum 30 secondes et de maximum 60 secondes.

Les dispositions des articles 259bis et 314bis du Code pénal ne sont pas d'application à cette période tampon. Uniquement dans les cas visés à l'article 25/3 §1^{er}, deuxième alinéa, les données et informations précitées peuvent être conservées par leur ajout aux données conservées de la période de l'enregistrement activé. »

55. À titre de deuxième remarque générale, nous constatons que le régime de l'enregistrement tampon est prévu non à l'article 3 de l'avant-projet, mais bien dans le cadre des dispositions relatives au délai de conservation (nous reviendrons plus loin dans cet avis sur le délai de conservation). **D'un point de vue légistique et dans l'intérêt de la lisibilité, l'Organe de contrôle préconise de regrouper le régime de l'enregistrement tampon, pour autant que celui-ci soit maintenu, avec celui de l'enregistrement de son (conversations) qui est inséré par l'article 3 de l'avant-projet. Cette remarque vaut également pour la période tampon. Contrairement à ce qui est supposé dans l'avant-projet (voir plus loin), les deux aspects sont en effet liés à l'application de l'article 259 bis du Code pénal.** Il n'en demeure pas moins que l'enregistrement tampon a un délai de conservation spécifique (la période tampon), ce qui est probablement la raison pour laquelle l'auteur de l'avant-projet régleme l'enregistrement tampon à l'article 25/6 de la LFP étant donné que ce dernier a trait au 'délai de conservation' des images (audiovisuelles). **Cependant, la période tampon n'a pas d'impact (significatif) sur le délai de conservation légal visé à l'article 25/6 de la LFP** (voir plus loin).

Soit dit en passant, il n'est peut-être pas sans importance pour l'auteur de l'avant-projet de faire remarquer que le courrier du ministre de l'Intérieur relatif à la demande d'avis fait mention d'une période tampon de (maximum) 120 secondes, alors que le projet d'article 25/6, 4^e alinéa prévoit une durée de maximum 60 secondes. L'exposé des motifs parle lui aussi de 60 secondes. L'Organe de contrôle part donc du principe que la période maximale envisagée par l'auteur de l'avant-projet est de 60 secondes.

56. Une troisième remarque générale a trait à l'emplacement du terme 'enregistrement tampon' dans le cadre légal régissant l'utilisation de caméras. **Si l'application de l'enregistrement tampon est reprise dans la LFP, il est indiqué, dans l'intérêt de la prévisibilité et de la clarté du cadre légal, de reprendre la notion d'« enregistrement tampon » parmi les autres définitions de l'article 25/1 §1^{er} de la LFP.**

57. En ce qui concerne l'enregistrement audio (son au sens large) pendant la période tampon, et à la lumière des remarques formulées aux points 44 à 52 inclus du présent avis concernant l'article 3, 3° insérant un paragraphe 5 à l'article 25/3 de la LFP, l'avant-projet prévoit la disposition suivante :

« §5. Par dérogation aux articles 259bis et 314bis du Code pénal, les caméras suivantes peuvent enregistrer du son en plus des images à condition que ces enregistrements soient nécessaires pour atteindre le but recherché :

1° les caméras individuelles ;

2° les caméras fixes, éventuellement temporaires, dans les lieux fermés dont les services de police sont les gestionnaires. ».

À côté de cela, les projets d'alinéas 3 à 5 inclus de l'article 25/6 sont également pertinents (pour le bon ordre, le premier alinéa du même article est abordé ensuite étant donné qu'il a trait au délai de conservation).

« L'enregistrement tampon consiste en une mémoire tampon dans laquelle les données sont continuellement enregistrées, puis immédiatement effacées, de sorte que l'enregistrement tampon ne soit que d'une durée prédéterminée. »

« La durée prédéterminée de l'éventuel enregistrement tampon est déterminée par le service de police concerné et est de minimum 30 secondes et de maximum 60 secondes. »

« Les dispositions des articles 259bis et 314bis du Code pénal ne sont pas d'application à cette période tampon. Uniquement dans les cas visés à l'article 25/3 §1^{er}, deuxième alinéa, les données et informations précitées peuvent être conservées par leur ajout aux données conservées de la période de l'enregistrement activé. »

58. Du point de vue légistique et dans l'intérêt de la prévisibilité (clarté et lisibilité) de la loi, il serait de l'avis de l'Organe de contrôle préférable d'inclure les projets de troisième et quatrième alinéas (mais dans l'ordre inverse, pour des raisons légistiques) de l'article 25/6 de la LFP au projet d'article 25/3 de la LFP, et ce en tant que nouveau paragraphe 6. L'Organe de contrôle ne voit en effet pas pourquoi le régime de l'enregistrement de son (conversations) durant la période tampon devrait relever des dispositions relatives au délai de conservation des images (et du son).

59. Par ailleurs, l'Organe de contrôle réitère sa remarque formulée au sujet de l'article 314bis du Code pénal. Cette disposition pénale ne s'applique en effet pas à l'enregistrement de conversations par un fonctionnaire de police dans le cadre de l'exercice de ses missions de police. Seul l'article 259bis du Code pénal s'applique en la matière. **La référence à l'article 314bis du Code pénal n'est donc pas pertinente.**

60. Plus fondamentalement, l'Organe de contrôle n'est pas d'accord avec la vision de l'auteur de l'avant-projet selon laquelle l'article 259bis du Code pénal (et donc pas aussi l'article 314bis du Code pénal) ne s'applique pas à la période tampon, comme le sous-entend le projet de 5^e alinéa de l'article 25/6 de la LFP. Cette (ces) disposition(s) pénale(s) protège(nt) au contraire la communication contre l'intrusion d'un tiers, en l'occurrence du fonctionnaire de police, qui ne prend pas part à la communication d'un tiers, mais qui l'enregistre (potentiellement) sans son consentement, à savoir pendant la période préalable à l'interaction effective avec la ou les personnes qui font (indirectement) partie de l'intervention. Le fait que les participants ne sont pas ou pas tous connus pendant l'enregistrement tampon, alors qu'il est bel et bien procédé à ce moment à l'enregistrement de communications de personnes qui ne font même pas l'objet de l'intervention et qui ne peuvent donc raisonnablement pas s'y attendre, dévoile justement toute la gravité de la zone de tension avec cette disposition pénale. La circulaire susmentionnée du 13 septembre 2022 du procureur du Roi de Flandre orientale ne laisse subsister aucun doute à ce sujet. Autrement dit, dans l'hypothèse où le fonctionnaire de police ne remplit pas les conditions de l'article 259bis du Code pénal dans le cadre de la mission de police, « *l'enregistrement de conversations en mode tampon est de toute manière illicite* »⁴⁵.

61. Même dans l'hypothèse où l'article 259bis du Code pénal ne s'appliquerait pas dans le cadre du mode tampon, *quod certe non*, cela ne veut pas dire que le sujet de droit ne puisse pas invoquer le droit fondamental à la communication. L'(éventuelle) absence d'une clause pénale n'exclut en effet pas l'application d'un droit fondamental (voir plus haut). Dire que l'article 259bis du Code pénal ne s'applique pas ne dispense pas l'auteur de l'avant-projet d'examiner si un certain droit fondamental est en cause et, dans l'affirmative, comment les intérêts en présence doivent être évalués. Le fait que, comme le constate l'auteur de l'avant-projet, les interactions personnelles ne sont par essence pas cadrées dès le départ⁴⁶ n'y change rien. De toute évidence, l'auteur de l'avant-projet n'a pas réalisé cet exercice d'équilibre. C'est sans doute aussi pour cela que l'avant-projet (1) ne définit pas la finalité de l'enregistrement tampon et (2) ne justifie pas non plus pourquoi l'enregistrement du son (conversations) pendant l'interaction proprement dite est soumis à la condition de nécessité alors que ce n'est pas le cas de l'enregistrement tampon. L'Organe de contrôle ne voit pas non plus pourquoi, en supposant que l'enregistrement tampon serve à pouvoir mieux appréhender le contexte et la 'nécessité' de l'enregistrement du son après l'activation de la caméra individuelle, ce même contexte ne semble apparemment pas poser problème dans le cas de l'enregistrement de son dans le cadre de l'utilisation des caméras fixes dans des lieux fermés dont les services de police sont les gestionnaires.

⁴⁵ Circulaire n° OBOV2022004, p. 7.

⁴⁶ Exposé des motifs, p. 3.

62. Au vu des remarques fondamentales qui précèdent, et en partie dans l'optique de la sécurité juridique, l'Organe de contrôle insiste donc pour que l'enregistrement tampon soit supprimé de l'avant-projet.

C'est d'autant plus crucial que dans la pratique, le COC a eu l'occasion de constater que la grande majorité des zones de police, depuis l'avis susmentionné du 8 mai 2020 « suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de *bodycams* » (CON19008), se sont ralliées à l'idée que l'enregistrement tampon était illicite et y ont donc renoncé, pour autant qu'elles le pratiquaient avant. Dans les dizaines d'AIPD⁴⁷ relatives à l'utilisation de la *bodycam* que le COC a traitées depuis lors dans le cadre de l'article 59 de la LPD, le COC a pu constater qu'il n'était pour ainsi dire jamais prévu d'enregistrement tampon. Cela signifie aussi que de très nombreuses entités utilisent depuis plusieurs années la *bodycam* sans enregistrement tampon, sans que cela n'ait apparemment posé problème ou soulevé des questions. Dans le même temps, on ne peut qu'en conclure que cet enregistrement tampon n'est donc pas aussi essentiel que d'aucuns continuent à l'affirmer. La GPI procède donc actuellement la plupart du temps sans enregistrement tampon et les adeptes (initiaux) de cette pratique ont accepté qu'elle n'ait plus cours, de sorte que ce thème ne pose en réalité plus aucun problème. Soulever à présent à nouveau la question en prévoyant la nécessité – non avérée – d'un enregistrement tampon revient à rouvrir inutilement le débat et à faire renaître véritablement l'insécurité juridique. On peut évidemment se demander à qui ou à quoi cela profiterait, a fortiori compte tenu de la diversité que l'avant-projet prévoit en termes d'application (voir le point suivant).

63. À titre tout à fait subsidiaire, à savoir pour autant que l'enregistrement tampon soit tout de même maintenu dans l'avant-projet, l'Organe de contrôle renvoie avant tout à ses remarques d'ordre légistique formulées aux points 53 à 59 inclus. Par ailleurs, l'Organe de contrôle estime que dans l'intérêt de la sécurité juridique, **il n'est pas indiqué que chaque service de police puisse choisir librement la durée de l'enregistrement tampon.** L'Organe de contrôle ne voit pas l'avantage qu'il pourrait y avoir à disposer de ce choix, ni pour le service de police ni pour le sujet de droit. **Dans l'hypothèse où un service de police déciderait de recourir à l'enregistrement tampon, *quod non*, on peut en outre se demander en quoi un service de police donné tirerait avantage d'une période d'enregistrement de 30 secondes, tandis qu'un autre aurait intérêt à une période de 45 secondes ou de 50 secondes.** Il ne fait aucun doute que tant la police que le citoyen auraient intérêt à avoir la certitude que lorsqu'il est recouru à l'enregistrement tampon, la durée de l'enregistrement est fixée à une durée déterminée. Dans la mesure où il serait important de pouvoir démontrer au moyen de l'enregistrement tampon la situation potentiellement inconnue

⁴⁷ Analyse d'impact relative à la protection des données.

préalable à l'activation de la caméra individuelle, on peut se demander comment cette durée pourrait être évaluée objectivement (en termes de nécessité) au préalable, ni a fortiori être exprimée en secondes par chaque service de police. Voilà qui expose au surplus un second élément soulignant la situation résolument précaire du mode tampon.

En termes plus généraux, on ne peut que constater que la GPI souffre tant dans la réglementation que dans son fonctionnement opérationnel d'un syndrome 'vive la liberté' (exprimé par euphémisme comme un « *choix politique* » du chef de corps⁴⁸) qui ouvre la voie à une grande diversité entre les nombreuses zones de police et entités de police fédérale du pays, et donc à l'inégalité de traitement pour le citoyen. Il reste de toute évidence très difficile, même pour des thèmes évidents comme celui de l'utilisation de la *bodycam*, de renoncer à l'idée que chaque chef de corps (ou chaque autorité de tutelle locale) doit pouvoir « *en faire à sa tête* ». Ce n'est cependant pas pour rien que la police belge revêt la structure d'une police **intégrée**, au sein de laquelle toute différence en termes d'organisation, de fonctionnement et de direction qui ne se justifie pas objectivement doit absolument être évitée. Cette absence d'une direction centrale contraignante (sur le plan du fonctionnement opérationnel et de la réglementation), combinée au constat que les corps sont beaucoup trop nombreux, demeure l'un des plus gros problèmes – et donc l'un des plus grands défis – de la police belge, également dans le domaine de la gestion de l'information opérationnelle et de l'utilisation des nouvelles technologies. Comme l'Organe de contrôle est régulièrement amené à le rappeler, les services de police sont, comme le stipule l'article 1^{er} de la LFP, des **organes purement exécutifs** qui accomplissent leurs missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités de police.

B.5 Amendement recommandé 5

64. À la lumière de ce qui précède, l'Organe de contrôle propose un amendement et une consolidation partiels de l'article 3, 2^o et 3^o (projet d'article 25/3 §1^{er}, 2^e alinéa et §4 et §5) et de l'article 5, 3^e et 4^e alinéas de l'avant-projet, qui sont repris dans l'article 25/3 de la LFP⁴⁹ :

« Par dérogation au premier alinéa, des caméras individuelles peuvent être utilisées en tous lieux pendant la durée de l'intervention. »

« Par dérogation à l'article 259bis du Code pénal, les caméras suivantes peuvent enregistrer du son en plus des images à condition que ces enregistrements soient nécessaires pour atteindre le but recherché :

*1^o les caméras individuelles dans le cadre de leur utilisation pendant la durée de l'intervention,
2^o les caméras fixes, éventuellement temporaires, dans les lieux fermés dont les services de police sont les gestionnaires. »*

⁴⁸ Exposé des motifs, p. 14.

⁴⁹ En faisant abstraction de la numérotation des paragraphes.

« En ce qui concerne l'utilisation de caméras individuelles, les données et informations personnelles sont seulement enregistrées après l'activation de la caméra et conservées comme prévu à l'article 25/6. ».

La compilation des dispositions projetées, adaptées en fonction des remarques qui précèdent, offre tant au fonctionnaire de police qu'au sujet de droit davantage de clarté et de prévisibilité notamment quant aux aspects suivants :

- 1) quand la caméra individuelle peut être utilisée, à savoir pendant l'intervention ;
- 2) quand du son peut alors être enregistré en plus des images, à savoir uniquement pendant l'intervention et lorsque c'est nécessaire ;
- 3) que le recours à l'enregistrement tampon n'est pas retenu ;
- 4) que le législateur prévoit pour l'enregistrement de son (conversations) une dérogation à l'article 259**bis** du Code pénal.

C) L'activation de la caméra individuelle et le délai de conservation

C.1 Activation et enregistrement

65. L'article 3, 3^o de l'avant-projet insère un paragraphe 4 à l'article 25/3 de la LFP. Ce nouveau paragraphe 4 a une portée générale en ce qui concerne le moment de l'enregistrement des données à caractère personnel et est formulé comme suit :

« §4. En ce qui concerne l'utilisation de caméras individuelles conformément à l'article 25/3, §1^{er}, deuxième alinéa, seules sont conservées les données et informations personnelles enregistrées après l'activation de la caméra, ainsi que celles provenant de l'éventuelle période tampon préalable. »

66. Comme prévu dans l'amendement 5 proposé, le projet de paragraphe 4 est adapté et se voit attribuer une (autre) place dans un seul paragraphe consolidé comportant trois alinéas (ou subdivisé en trois paragraphes). Il convient toutefois d'encre s'attarder sur l'aspect de l'« activation » de la caméra.

67. L'Organe de contrôle apprécie que l'avant-projet détermine le moment où les images (audiovisuelles) peuvent être enregistrées. Bien que l'Organe de contrôle parte du principe que l'auteur vise l'enregistrement (et donc le stockage) sur la caméra, ce ne sera pas nécessairement le cas lors de chaque utilisation de la caméra individuelle, par exemple dans la situation de la diffusion en direct (« live streaming »). Dans ce dernier cas, les images peuvent être visualisées en direct (en temps réel) (l'intervention peut donc être suivie au fil de son déroulement) sans que les images ne soient effectivement enregistrées (stockées), sauf lorsqu'elles sont pertinentes – à moins que l'auteur de

l'avant-projet n'envisage pas cette hypothèse (?). Quoi qu'il en soit, le moment de l'enregistrement (stockage) est important pour le calcul du délai de conservation, comme l'a clairement démontré l'Organe de contrôle dans son avis du 8 mai 2020 concernant l'utilisation de *bodycams*.

68. À cet égard, le projet d'article utilise le terme « activation » (c'est également le cas du projet de disposition relative à l'enregistrement tampon). **Il est indiqué, dans l'intérêt de la sécurité juridique (et de la qualité de la loi), de définir le terme « activation » de la caméra individuelle à l'article 25/2 §1^{er} de la LFP étant donné qu'il s'agit du moment où les images (audiovisuelles) peuvent être enregistrées et où le délai de conservation visé à l'article 25/6 de la LFP prend cours. L'Organe de contrôle prie donc l'auteur de définir dans la loi la notion d'« activation » de la caméra individuelle et d'insérer cette définition à l'article 25/2 §1^{er} de la LFP.**

C.2 Conservation des données

69. Le projet d'article 5 de l'avant-projet introduit à l'article 25/6 de la LFP un délai de conservation minimal d'un mois pour les enregistrements audiovisuels ou visuels de la caméra individuelle. Conformément à l'avis du COC du 8 mai 2020 concernant l'utilisation de *bodycams*, l'activation de la caméra individuelle sert à cet égard de point de départ (éventuellement complétée de la période tampon).

70. L'auteur de l'avant-projet ne tient manifestement pas compte des « *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* » (DOC 55-2662/002), sur lesquels l'Organe de contrôle a rendu un (deuxième) avis le 28 novembre 2022. La proposition de loi veut notamment introduire un délai de conservation minimal de 3 mois pour toutes les images de caméras. On peut évidemment se demander si l'auteur de l'avant-projet déroge délibérément à cette proposition de loi pour l'enregistrement audiovisuel et visuel de la caméra individuelle. Bien que l'auteur de l'avant-projet souligne le caractère plus personnel du traitement audiovisuel effectué par la caméra individuelle, la proposition de loi susmentionnée avance également des arguments pour un délai de conservation minimal. À première vue, l'Organe de contrôle ne voit cependant pas pourquoi les images d'une caméra individuelle devraient avoir un délai de conservation minimal différent de celui des images d'autres caméras de police. Il va de soi qu'il convient de faire la clarté sur ce point.

D) Autres modifications

71. L'article 4 de l'avant-projet prévoit une modification de l'article 25/4 de la LFP. Ce dernier a en réalité trait à la phase administrative de l'utilisation de caméras, à savoir l'autorisation requise soit du Conseil communal, soit du ministre de l'Intérieur ou de son délégué, selon qu'il est question d'une zone de police ou d'une entité de la police fédérale.

72. La première adaptation a trait au débat sur la portée de l'autorisation des instances en question, et notamment à l'utilisation des caméras d'une zone de police sur le territoire d'une autre zone de police (commune) et à l'utilisation des caméras de la police fédérale sur le territoire de la (des) commune(s) alors qu'aucune autorisation (spécifique) n'a dans cette hypothèse été donnée pour cette utilisation de caméras au-delà des limites territoriales. Cette problématique a été soulevée par l'Organe de contrôle dans son avis du 8 mai 2020 concernant l'utilisation de *bodycams*. Conformément à la vision de l'Organe de contrôle, le présent avant-projet y remédie en stipulant dans la loi que l'autorisation de l'utilisation de caméras individuelles n'implique aucune restriction territoriale quant à cette utilisation. **Cette précision bienvenue apportée dans la loi ne répond toutefois pas à la même question pour les autres caméras mobiles (montées sur des véhicules et des aéronefs de police, comme un hélicoptère de police et des drones de police) prévues par la LFP. L'Organe de contrôle prie donc l'auteur de l'avant-projet de ne pas limiter cette disposition à la « caméra individuelle », mais de remplacer ce terme par le terme « caméras mobiles ».**

Amendement recommandé 6

Au vu de ce qui précède, l'article 4 de l'avant-projet, qui complète l'article 25/4 de la LFP, devrait de préférence être rédigé comme suit :

« §6 L'autorisation de principe de porter et d'utiliser des caméras mobiles telles que visées à l'article 25/2 §1^{er}, 1^o n'implique aucune restriction territoriale quant à leur utilisation par les membres du cadre opérationnel du service de police concerné. »

73. Le même projet d'article de l'avant-projet prévoit que les ministres compétents pour la police précisent dans une circulaire les circonstances de l'intervention, ou le comportement des personnes ou la nécessité de collecte de preuves, qui justifient l'utilisation des caméras individuelles. Il est en outre prévu qu'ils fixent les modalités d'utilisation des caméras individuelles pour la police intégrée. L'Organe de contrôle apprécie évidemment qu'une politique intégrée et uniforme soit élaborée pour l'utilisation des caméras mobiles. Comme l'Organe de contrôle le constate dans son avis susmentionné, une politique morcelée et diversifiée (directives opérationnelles) est à éviter à tout prix, également pour l'utilisation des caméras mobiles (voir aussi le point 63). Des directives **contraignantes** communes des ministres compétents pour la police pourraient en tout état de cause offrir une solution adéquate, pour autant que ces directives ne laissent pas une (trop) grande flexibilité aux entités de

police⁵⁰. Il ne serait donc pas suffisant que ces directives ne fassent que paraphraser d'une manière ou d'une autre les dispositions légales pertinentes. Elles doivent véritablement prévoir des modalités opérationnelles délimitées. **L'exposé des motifs prévoit à cette fin un cadre concret stipulant les éléments à réglementer au minimum⁵¹. L'auteur est prié de reprendre ces éléments dans le projet d'article lui-même.**

74. L'article 6 de l'avant-projet remplace le premier alinéa de l'article 25/8 de la LFP et le complète de deux alinéas. L'adaptation porte sur la tenue d'un registre (local) spécifique reprenant les utilisations de caméras. L'actuel article 25/8 de la LFP comporte trois alinéas, de sorte que les deux nouveaux alinéas deviendront respectivement les quatrième et cinquième alinéas de l'article 25/8.

La tenue d'un registre propre (local) spécifique reprenant toutes les utilisations de caméras, telle que prévue par l'actuel premier alinéa de l'article 25/8 de la LFP, est supprimée. Au lieu de cela, les utilisations de caméras seront inventoriées dans le registre des activités de traitement visé à l'article 145 de la loi sur la police intégrée⁵².

Le même article de l'avant-projet prévoit en outre explicitement que le responsable du traitement à l'égard de l'utilisation des caméras individuelles tient les données conservées à la disposition de l'Organe de contrôle, des autorités de police administrative et judiciaire compétentes et du délégué à la protection des données.

75. Bien que le Roi n'ait jusqu'ici pas encore précisé le contenu de ce registre local des utilisations de caméras – une obligation qui date cependant du 25 mai 2018 –, nous faisons remarquer par souci d'exhaustivité que le registre de toutes les utilisations de caméras qui est actuellement prévu par la loi n'a pas la même finalité ni le même contenu que le registre des activités de traitement 'RegPol' de la police intégrée. Le premier a en effet exclusivement trait aux (emplacements des) caméras et au type de caméra proprement dit, tandis que le second a trait aux 'traitements' et comporte ou devrait comporter par essence notamment les fondements juridiques, les finalités et les catégories de personnes concernées, les données à caractère personnel et les destinataires (images, nature des données à caractère personnel, communication, ...). **Le registre des activités de traitement visé à l'article 55 de la LPD ne doit en principe pas comporter d'inventaire des caméras**, dès lors que tel n'est pas l'objectif de ce registre des activités de traitement. **Si l'auteur de l'avant-projet veut tout de même inventorier les utilisations de caméras dans le registre RegPol, l'article 145 de la LPI doit à tout le moins être adapté en ce sens étant donné qu'il ne fait**

⁵⁰ Il convient par exemple d'éviter que les membres de la GPI aient l'entière liberté de choisir d'activer ou non le son lors d'une intervention pour laquelle l'utilisation de la *bodycam* a été jugée nécessaire, il convient de créer une uniformité absolue quant à l'obligation de principe de mentionner dans le procès-verbal que le fonctionnaire de police était porteur d'une *bodycam* et/ou que la *bodycam* a ou non été activée (un usage qui fait actuellement encore l'objet d'une application diverse), etc.

⁵¹ Exposé des motifs, p. 13.

⁵² Loi du 7 décembre 1998 « *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* ».

explicitement que renvoyer aux articles 30 du RGPD et 55 de la LPD, lesquels ne visent pas l'inventorisation des systèmes de traitement en tant que telle⁵³.

76. Ce même article 6, 2° de l'avant-projet (qui devient donc un nouveau quatrième alinéa de l'article 25/8 de la LFP) énumère de manière limitative les données qui sont accessibles pour ces acteurs :

« 1° les enregistrements audiovisuels ou visuels ;

2° le moment ou la période d'utilisation ;

3° l'identification du membre du cadre opérationnel qui a fait usage de la caméra individuelle ; et

4° le lieu où ou le trajet pour lequel les données ont été conservées. »

Pour toute clarté, il s'agit des (méta)données qui sont traitées par la caméra individuelle.

77. Bien que l'Organe de contrôle comprenne et apprécie l'intention de l'auteur de l'avant-projet à travers l'ancrage explicite de l'obligation de tenir les images (audiovisuelles) à la disposition de l'Organe de contrôle, cette obligation est déjà prévue aux articles 239 et suivants de la LPD, et ce pour **toutes les (méta)données de toutes les caméras** qui sont utilisées par la police. Bien qu'il s'agisse de données essentielles, **ces dernières dispositions en matière de compétence ne permettent pas d'énumérer de manière limitative le type de données à caractère personnel et informations pouvant être tenues à la disposition de l'Organe de contrôle. Pour autant que le COC doive bel et bien figurer dans cette énumération, quod non, il demande donc à ce que cette énumération soit précédée du terme « au moins ».**

78. Ce même article 6, 2° de l'avant-projet, qui complète l'article 25/8 de la LFP d'un cinquième alinéa, dispose que les données visées au projet de quatrième alinéa sont utilisées dans le cadre de l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire ou pour le traitement des plaintes. Bien que les premières finalités ressortent de toute évidence déjà du titre du Chapitre IV de la LFP relatif à la réglementation de l'utilisation de caméras, l'Organe de contrôle comprend l'accent que l'auteur veut mettre sur ce point. **Toutefois, cela ne vaut évidemment pas uniquement pour les caméras individuelles, mais aussi pour les images (et les métadonnées) de toutes les caméras (le 'quatrième alinéa' visé dans le projet de disposition a en effet manifestement trait uniquement aux 'caméras individuelles').**

79. Les caméras de police peuvent en principe uniquement être utilisées pour des missions de police administrative et de police judiciaire. À cet égard, l'association explicite de l'utilisation de caméras

⁵³ On pourrait se demander si la fonctionnalité ReGPol ne pourrait pas être associée à une *CMDB*. Une *CMDB – Configuration Management Database* – contient des informations concernant les composantes d'un environnement IT, et notamment une liste d'actifs ou d'éléments de configuration faisant mention de leurs relations mutuelles. La GPI dispose déjà d'un tel système avec l'outil *ITRP 4Me*. *ITRP 4Me* est un instrument de gestion des services informatiques qui suit les normes de l'*ITIL (Information Technology Infrastructure Library)*, des directives qui indiquent comment un prestataire de services IT peut au mieux garantir que ces clients obtiennent les produits et services qu'ils attendent. Le système REGPOL couvrirait donc l'aspect de la protection des données, à savoir le type du traitement, tandis que la composante *CMDB* de l'application *ITRP 4Me* comporterait les données IT.

individuelles (référence au 'quatrième alinéa') à des missions de police administrative et de police judiciaire peut peut-être prêter à confusion en ce sens que l'on pourrait alors se demander si ce n'est pas le cas pour les autres types de caméras de police. **L'Organe de contrôle prie donc l'auteur de l'avant-projet de supprimer la limitation à la caméra individuelle.**

80. De plus, l'auteur est également prié de supprimer le mot « *ou* » qui précède les mots « *pour le traitement des plaintes* » et de le remplacer par le mot « *et* ». Le traitement des plaintes se manifeste en effet tant dans le cadre du contrôle interne que dans le cadre de l'instruction pénale, mais les deux ne coïncident pas nécessairement. Il est évident que les images de caméras peuvent donc aussi être utilisées en vue de cette dernière finalité (une mission de police judiciaire). Indépendamment du trajet pénal, les images de caméras de police peuvent également être utilisées dans le cadre d'une enquête disciplinaire, mais il s'agit toutefois là d'un traitement qui relève de l'application du RGPD et qui est donc soumis à un autre régime de traitement (lu conjointement avec la loi disciplinaire⁵⁴). L'auteur de l'avant-projet est donc prié d'amender cette disposition de manière à indiquer plus clairement que le traitement des plaintes ne relève pas automatiquement de l'application du Titre 2 de la LPD et de la LFP, mais que l'utilisation des images des caméras en vue de cette finalité n'est pas non plus exclue *ipso facto*. En effet, une plainte contre un fonctionnaire de police émane souvent d'un citoyen, alors que l'objet de la plainte ne revêt pas toujours une dimension pénale. Cela dit, il semble indiqué de prévoir d'emblée explicitement que les images/données puissent également être utilisées à des fins disciplinaires. Dans la pratique, le COC est régulièrement consulté à ce sujet, de sorte qu'une disposition claire permettrait d'exclure bien des discussions.

Amendement recommandé 7

Au vu de ce qui précède, l'auteur de l'avant-projet est prié d'amender comme suit le projet d'article 6, 2° en ce qui concerne le traitement des plaintes :

« Les données visées au quatrième alinéa peuvent être utilisées dans le cadre de l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire et, pour autant que ce soit nécessaire, pour le traitement des plaintes et à des fins disciplinaires. ».

81. À cet égard, on peut se demander si l'article 41 de la LPD, qui prévoit des limitations des droits de la personne concernée (qui peut aussi être un fonctionnaire de police), s'applique au traitement des plaintes. L'Organe de contrôle renvoie à ce sujet aux avis susmentionnés du 11 juillet 2022 et du 28 novembre 2022 relatifs 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).

⁵⁴ Loi du 13 mai 1999 « *portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police* ».

D'un autre côté, on pourrait déduire de l'exposé des motifs que l'auteur de l'avant-projet, en dépit de la proposition de loi susmentionnée sur laquelle l'Organe de contrôle a à deux reprises émis un avis, ne veut en aucune manière réglementer un droit d'accès aux images des caméras dès lors qu'il indique : « *Il va de soi que la question de l'accès des citoyens aux données traitées ne peut pas se concevoir en fonction des technologies ou des catégories de technologie (caméras) utilisées. Une approche globale doit être prévue.* »⁵⁵.

L'Organe de contrôle est évidemment d'accord qu'une approche globale doit être prévue pour la problématique de l'accès du citoyen aux données policières. La solution proposée par l'Organe de contrôle dans son avis susmentionné du 8 mai 2020 concernant l'utilisation de *bodycams* n'a en tout cas pas été formulée dans une optique technologique. Il s'agit d'une solution au cas par cas qui n'empêche toutefois pas une approche plus large et globale du droit d'accès. Cependant, l'accès aux images des caméras a une autre portée que l'accès aux données policières conservées dans les banques de données opérationnelles (sans que l'Organe de contrôle ne puisse s'étendre plus longuement sur ce point ni n'en ait l'intention).

82. Pour terminer, l'article 7 de l'avant-projet dispose que les autorisations préalables de principe qui ont déjà été délivrées par les instances compétentes et qui ont trait à l'utilisation des caméras visées dans l'avant-projet restent valables. Bien que l'Organe de contrôle comprenne sans nul doute l'objectif de cette disposition, on peut tout de même se demander si cela se justifie automatiquement en droit à la lumière de l'élargissement de la compétence de traitement à l'enregistrement de son (sans parler d'un éventuel maintien de la période tampon), de l'extension territoriale de l'utilisation des caméras et de l'analyse d'impact et de risques obligatoire (dont l'analyse d'impact relative à la protection des données) exigée par l'article 25/4 §2, 2^e alinéa de la LFP.

E) Conclusion

83. Pour résumer, il ressort des remarques formulées dans le présent avis qu'il est important que l'auteur de l'avant-projet formule et justifie suffisamment et clairement la dérogation (ingérence dans le droit fondamental). Plus l'ingérence (dérogation) dans le droit fondamental est profonde, plus la motivation doit être étoffée. Chaque personne concernée doit savoir clairement dans quelles circonstances et sous quelles conditions la conversation avec le fonctionnaire de police peut être enregistrée pendant une intervention, ou même quand la communication de la personne concernée avec un tiers peut être enregistrée alors qu'elle ne fait pas l'objet de l'intervention mais se trouve dans les environs immédiats de l'intervention. Dès lors que cela est difficile ou impossible à évaluer pendant la période tampon étant donné que la personne concernée, et a fortiori un tiers, ne fait (font) même

⁵⁵ Exposé des motifs, p. 6.

pas encore potentiellement l'objet de l'intervention, il va de soi que l'enregistrement tampon relève (potentiellement) de la situation d'un enregistrement secret. Par conséquent, la justification de cette ingérence profonde dans le droit fondamental à la communication (et le cas échéant également au respect de la vie privée) est, à la lumière du principe de proportionnalité, soumise à des exigences (garanties) plus poussées que dans le cas de l'enregistrement d'une communication à laquelle le citoyen prend potentiellement part (étant entendu que l'article 259*bis* du Code pénal ne joue pas nécessairement un rôle, si ce n'est dans les circonstances décrites dans les arrêts du 9 septembre 2008 et du 17 novembre 2015 de la Cour de cassation). Au vu de ce qui précède, l'Organe de contrôle est d'avis que la nécessité et la proportionnalité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et/ou à la communication n'est pas suffisamment justifiée pour le traitement du son, du moins en mode stand-by ou pendant l'enregistrement dit 'tampon', sans préjudice du constat pratique que la grande majorité des zones de police n'utilisent pas (ou plus) le mode tampon et que revenir sur cette pratique entretemps installée ne serait que contreproductif.

84. À cet égard, le présent avis attire l'attention sur une série de problèmes (fondamentaux) successifs de l'avant-projet et formule des requêtes et des propositions d'amendements qui permettront à l'avant-projet de mieux supporter l'évaluation en fonction des droits fondamentaux et qui fournissent au moins des pistes de réflexion pour équilibrer les intérêts en présence.

Sur un certain nombre de points, l'avant-projet doit être adapté afin de satisfaire aux exigences de qualité imposées à une base légale à l'égard de la légistique (définitions et remaniements) et surtout des droits fondamentaux. La plupart des dispositions de l'avant-projet requièrent une attention particulière à l'égard de la prévisibilité (dont la lisibilité et la clarté). Les amendements proposés par l'Organe de contrôle peuvent remédier à ces problèmes, ce qui soulève la question de savoir si l'auteur de l'avant-projet ne pourrait pas atteindre le même résultat en adaptant d'une part légèrement l'article 25/2 §2, 2°, b) de la LFP – la caméra mobile portée par un membre du cadre opérationnel de la police, identifiable comme tel conformément à l'article 41 de la LFP (sans l'avertissement) – et en complétant d'autre part l'article 25/3 d'une disposition règlementant l'enregistrement de son, par dérogation à l'article 259*bis* du Code pénal, (1) lorsque la caméra a été activée et (2) lorsque l'enregistrement audio est strictement nécessaire, moyennant la suppression du mode tampon.

Enfin, il convient également de vérifier si – et dans l'affirmative dans quelle mesure – une synergie pourrait être recherchée avec la proposition de loi relative au délai de conservation minimal des images (audiovisuelles) de caméras et au droit d'accès des citoyens à ces images.

PAR CES MOTIFS,

l'Organe de contrôle de l'information policière

prie le demandeur de donner suite aux remarques pertinentes formulées plus haut dans l'avis.

Avis approuvé par l'Organe de contrôle de l'information policière le 21 février 2023.

Pour l'Organe de contrôle,
Le Président a.i.,
Frank Schuermans (SIGNÉ)