



**Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et  
de la Fonction publique**

**Chambre des Représentants**

**11 février 2014**

**Note relative à la proposition de loi modifiant la loi du  
21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de  
surveillance**

**(DOC 53-3290/001)**

## Introduction

La Ligue des Droits de l'Homme (LDH) tient à remercier la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des Représentants pour son invitation.

En préambule, il convient de souligner que les commentaires initiaux de la LDH concernant tant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance<sup>1</sup> que la loi du 12 novembre 2009 visant à modifier la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance<sup>2</sup> sont toujours d'actualité, dans une large mesure. De ce fait, les positions de la LDH de l'époque<sup>3</sup> sont également toujours pertinentes et mériteraient d'être prises en compte à l'occasion du débat ouvert par cette proposition de loi.

On peut également souligner que ces critiques sont partagées par une partie de la doctrine<sup>4</sup>.

Ensuite, l'Exposé des motifs de la présente proposition<sup>5</sup> part du postulat de l'inadaptation de la législation existante au regard des réalités policières, cela sans aucunement étayer cette affirmation. Or, force est de constater que les représentants des forces de l'ordre sont très divisés sur les questions soulevées par cette proposition, par exemple sur la question du recours aux bodycams<sup>6</sup>. La nécessité d'une telle adaptation de la loi à ces « *réalités policières* » peut donc être au minimum contestée.

## Modifications de la proposition de loi

1. Les auteurs de la proposition estiment que, au vu des évolutions technologiques permanentes, il ne serait pas pertinent de lister exhaustivement les types de caméras mobiles auxquelles les services de police pourraient avoir recours (l'Exposé des motifs cite les mini-caméras, les bodycams, les drones, les ANPR, etc.<sup>7</sup>). A nos yeux, toutefois, il paraît indispensable de prévoir une telle liste limitative. En effet, il n'est pas à exclure que certains modèles de caméras mobiles existants ou à venir soient plus intrusifs que d'autres, entraînant dès lors des ingérences plus ou moins importantes dans le droit au respect de la vie privée des individus. Contrairement à ce que semblent avancer les auteurs de la proposition, l'objectif du législateur n'est pas d'être à la pointe de la technologie mais bien d'assurer le respect des droits fondamentaux des citoyens, en ce compris le droit au respect de la vie privée. Une liste limitative des moyens technologiques que vise la proposition doit donc nécessairement être intégrée dans l'art. 2.

2. Il convient de souligner un volet positif de cette proposition de loi, à savoir le fait de prévoir que, en cas de concurrence de législations s'appliquant à une situation donnée, les règles les plus strictes devront s'appliquer. La proposition permet ainsi de faire primer la réglementation la plus protectrice des droits fondamentaux des citoyens. La proposition gagnerait toutefois à être encore plus claire en insérant les

---

<sup>1</sup> M.B. 31/05/2007.

<sup>2</sup> M.B. 18/12/2009.

<sup>3</sup> Voir notamment

[http://www.liguedh.be/images/PDF/documentation/analyses\\_juridiques/camera\\_de\\_surveillance\\_note.pdf](http://www.liguedh.be/images/PDF/documentation/analyses_juridiques/camera_de_surveillance_note.pdf).

<sup>4</sup> F. DUMORTIER, « La vidéosurveillance sous l'angle de la proportionnalité. Premières réflexions au sujet de la loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance », *Revue du Droit des Technologies de l'Information*, n° 29, 2007 ; J. PIERET, « La vidéosurveillance, le politique et le savant. Juste une mise au point? », *L'Année Sociale*, 2007.

<sup>5</sup> p. 3.

<sup>6</sup> Voir, entre autres, les positions de Vincent Gilles et Vincent Houssin, respectivement Président et Vice-Président du Syndicat libre de la fonction publique – Police (V. GILLES et V. HOUSSIN, « Pas de BodyCam », *Argument*, n° 7, septembre 2013, p. 25).

<sup>7</sup> p. 6.

mots « *en terme de respect de la vie privée* » entre les mots « *strictes* » et « *sont appliquées* » de la dernière phrase de l'art. 3/1 de la loi « caméras » (art. 4 de la proposition).

3. Les art. 5 et 6 de la proposition visent à permettre le recours à des caméras fixes provisoires. Toutefois, cette possibilité ne semble pas s'accompagner de la nécessaire information des citoyens qu'implique tout recours à un traitement de données à caractère personnel. Ainsi, il n'est pas précisé de quelle manière les citoyens seront informés du fait qu'ils sont vidéo-surveillés (par un pictogramme provisoire ?) ni sur quelle étendue devra porter cette information. C'est particulièrement inquiétant au regard du fait que l'Exposé des motifs signale que ces caméras pourront couvrir l'ensemble du territoire de la commune<sup>8</sup>.

Par ailleurs, les auteurs de la proposition considèrent que la situation actuelle en vertu de laquelle une autorisation préalable du conseil communal est nécessaire pour le déplacement de ces caméras sur le territoire de la commune est un obstacle pratique pour les policiers. Obstacle qu'il faudrait supprimer en prévoyant une autorisation généralisée du recours à ce type de moyen pour une période et des lieux (pouvant couvrir l'étendue de l'ensemble d'une commune) déterminés. Toutefois, il nous semble qu'au regard de la gravité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée que ce type de caméra implique, qui plus est sans obligation d'information claire à destination des citoyens, une autorisation du conseil communal est indispensable à toutes les étapes, afin que celui-ci puisse jauger de la pertinence de cette ingérence dans les droits fondamentaux de ses concitoyens. Cette faculté d'autorisation généralisée devrait donc être supprimée de la proposition de loi.

4. L'art. 7 de la proposition prévoit que, en cas de vidéosurveillance d'une entrée d'un lieu fermé, les caméras doivent être orientées de manière à limiter la prise d'image de ce lieu « *à son strict minimum* ». Cette formulation laisse donc la possibilité au responsable du traitement de procéder, certes de manière marginale, à une surveillance d'une petite portion de la voie publique ou d'un autre lieu fermé. Afin de limiter cette possibilité, qui ne se justifie en rien, il conviendrait de reformuler cette disposition en prévoyant que les caméras doivent être « *orientées de manière à limiter la prise d'image de ce lieu de manière exclusive* ».

La faculté laissée par le même article d'ajouter à l'entrée de ce lieu un écran témoin montrant au public les images collectées paraît peu opportune. En effet, un tel système permettrait à tout un chacun de visionner les images prises en temps réel, et ce à l'insu des personnes filmées. Le moyen utilisé n'est donc pas approprié à l'objectif poursuivi, qui est d'avertir les individus qu'ils sont filmés. Il faudrait lui préférer le moyen existant, à savoir le pictogramme.

5. L'art. 10 de la proposition insère entre autres un art. 7/1, al. 1, 2° dans la loi « caméras ». Cette disposition donne la possibilité aux fonctionnaires de police d'avoir recours aux caméras mobiles dans une série de situations extrêmement floues : « *dans le cas de situations dangereuses ou lorsque le fonctionnaire de police se sent menacé ou injurié* ».

Tout d'abord, on a du mal à percevoir en quoi il serait nécessaire de filmer une situation dans laquelle un fonctionnaire serait victime d'une injure. En effet, le recours à la vidéosurveillance pour lutter contre l'injure, infraction pénale mineure, est clairement contraire à la CEDH, en ce qu'il s'agit d'un moyen disproportionné pour atteindre cet objectif, fût-il légitime.

En outre, afin de respecter l'art. 8, § 2 CEDH, il faut définir clairement les concepts évoqués (« *situation dangereuse* », « *menace* », etc.). A défaut, les situations dans lesquelles ce type de surveillance pourrait s'opérer seraient nombreuses et peu claires, ce qui serait totalement disproportionné. En effet, les forces de l'ordre ont par définition pour vocation d'intervenir dans des situations dangereuses, ce qui signifie que cette surveillance pourrait être quasi-permanente.

---

<sup>8</sup> p. 8.

Enfin, comme la mise en route de la surveillance par caméra mobile dans ce type de circonstance sera de la décision discrétionnaire du fonctionnaire de police, qui décidera du moment où il active sa caméra, sans autorisation ni notification préalable, des risques d'abus doivent être pris en compte. En effet, une telle faculté permet au fonctionnaire d'enclencher la caméra au moment qui lui semble le plus opportun, sans être contraint de filmer l'ensemble des événements, qui pourraient donner une vision différente de la situation. En bref, il pourra discrétionnairement sélectionner les moments qui seront soumis à surveillance ou non. Le risque de biais dans la récolte de ces images est donc inévitable.

Il conviendrait donc d'envisager de ne pas avoir recours à ce type de faculté dans le chef des forces de l'ordre. Si cela devait tout de même être le cas, il faut nécessairement encadrer de manière beaucoup plus stricte cette faculté. Le cas échéant, il faudrait également prévoir des garanties spécifiques pour que le fonctionnaire ne puisse en aucun cas contourner la procédure<sup>9</sup>.

L'art. 7/1, al. 1, 4° de la loi « caméras » (introduit par l'art. 10 de la proposition) prévoit que les cas dans lesquels la surveillance à l'aide de caméras mobiles pourra avoir lieu pourront être déterminés par un arrêté royal. Cette disposition est extrêmement problématique. En effet, seule la loi doit déterminer dans quelles circonstances une telle surveillance peut avoir lieu. A défaut, la proposition sera nécessairement en contradiction avec l'art. 22 de la Constitution combiné avec l'art. 53 CEDH. Il est en effet indispensable que la loi détermine dans quelles circonstances une telle ingérence dans le droit au respect de la vie privée du citoyen peut avoir lieu.

6. Avant d'avoir recours à une surveillance par caméra mobile, les responsables du traitement devraient avoir reçu une autorisation préalable en ce sens par une instance de contrôle, idéalement la Commission de protection de la vie privée (CPVP), après une enquête de sécurité établissant clairement que le recours à une telle technologie est nécessaire pour aboutir à l'objectif poursuivi, en conformité avec le principe de subsidiarité consacré par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. La proposition, et plus particulièrement les art. 7/2, § 3, al. 2, 7/4, § 1er, 7/4, § 3, al. 2 et 7/6, § 1<sup>er</sup>, al. 2 de la loi « caméras » proposés, devrait intégrer cette obligation préalable, plutôt que de prévoir une simple notification à la CPVP.

7. Les art. 12 à 14 et 15 à 17 de la proposition visent à introduire la possibilité d'avoir recours à des caméras mobiles pour d'autres acteurs que les forces de l'ordre, à savoir les services de sécurité civile (service de protection civile et pompiers) et les services d'inspection (douanes, etc.). Il s'agit là indéniablement d'une extension considérable du champ d'application de la loi. Il s'agira dès lors de vérifier si une telle extension entre encore dans les conditions prévues pour déroger valablement à l'article 8 CEDH.

En effet, les missions de ces services ne comprennent pas d'assurer le respect de l'ordre. C'est une mission qui est en effet dévolue aux services de police. Il n'y a donc aucune raison de permettre à ces services d'avoir recours aux caméras mobiles. Un tel recours est clairement disproportionné.

8. L'art. 7/4, § 5 de la loi « caméras » (introduit par l'art. 14 de la proposition) prévoit différentes finalités pour permettre l'enregistrement d'images par des caméras mobiles. L'une de ces finalités est de « réunir la preuve de nuisances ». Outre le fait que ce terme n'est pas juridiquement défini, et peut donc permettre un enregistrement dans une série indéterminée et illimitée de situations, les « nuisances » ne constituent pas une infraction. On voit mal en quoi une preuve de ces nuisances est nécessaire : soit c'est une infraction, et dans ce cas elle tombe sous le coup de l'autre finalité déterminée par la loi (réunir la preuve de « faits constitutifs d'infraction »), soit ce n'est pas une infraction et dès lors il est inutile de se ménager des moyens de preuve à l'aide d'images vidéo.

---

<sup>9</sup> En effet, ce dispositif pourrait être utilisé pour lutter contre des phénomènes de violences policières. Voir par exemple [http://www.nytimes.com/2013/08/22/us/in-california-a-champion-for-police-cameras.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/08/22/us/in-california-a-champion-for-police-cameras.html?pagewanted=all&_r=0).

De même la finalité qui prévoit de permettre l'enregistrement d'images par des caméras mobiles. pour « *identifier les perturbateurs de l'ordre public* » appelle les mêmes critiques : tout d'abord, le concept de « *perturbateur* » n'est pas juridiquement défini, ensuite il n'est pas nécessaire de procéder à l'enregistrement d'images dès lors qu'aucune infraction n'est commise.

En outre, comme cette faculté est confiée aux services de sécurité civile (voir ci-dessus), il est permis de douter que ceux-ci soient compétents pour exercer ce type de tâches, qui devraient être réservées aux forces de l'ordre.

La proposition doit dès lors nécessairement être modifiée afin de clarifier la finalité de l'enregistrement d'images et, par ce biais, respecter le principe de finalité de l'ingérence dans la vie privée des individus et le caractère de proportionnalité de cette ingérence. Il est important de souligner que le droit pénal est de stricte interprétation et que cette disposition a pour effet d'étendre implicitement le filet pénal sans prévoir les garanties attachées au droit pénal.

9. La possibilité prévue par l'art. 18 de la proposition de laisser au fonctionnaire de police signaler oralement l'activation de caméras de surveillance mobiles miniatures risque d'entraîner une série de difficultés en pratique. En effet, comment savoir si le signal d'activation a bel et bien été donné ? Il existe là un risque réel que le droit à l'information du citoyen soit limité à une portion congrue. Il conviendrait donc de s'assurer que cet avertissement soit également enregistré.

Ce problème est rendu plus aigu en raison du fait que, comme relevé au point 1. ci-dessus, les avancées technologiques permettent d'avoir recours à des caméras miniatures qui resteront invisibles pour l'interlocuteur du fonctionnaire de police. Le devoir d'information en est dès lors d'autant plus accru.

10. Les auteurs de la proposition entendent l'imiter le droit d'accès des citoyens aux images de vidéosurveillance. La question posée est celle de savoir comment se matérialise ce droit d'accès dans le domaine particulier de la vidéosurveillance. Les auteurs jugent que l'on peut se contenter de montrer les passages de la vidéo où apparaissent les personnes concernées.

Cette solution ne donne pas entière satisfaction. En effet, il existe un risque de violer la vie privée des autres personnes éventuellement présentes sur la vidéo en montrant des extraits où ils apparaissent sans leur accord. Une solution devrait être d'empêcher – au moyen d'un floutage – que l'on puisse reconnaître des personnes sur la vidéo autre que la personne ayant demandé le droit d'accès. En outre, il ne faut pas exclure l'hypothèse de la remise matérielle de ces extraits vidéo pour autant que cela soit strictement encadré et conditionné et que la vie privée des autres personnes éventuellement présentes sur la vidéo soit respectée.