

N° 8065⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018
sur la Police grand-ducale**

* * *

AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

(13.12.2022)

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
I. Les bodycams : une ingérence nécessaire pour le maintien de l'ordre public ?	3
A. Le constat d'un déséquilibre entre les objectifs poursuivis	3
B. La nécessité présumée des bodycams	5
II. La recherche de l'équilibre entre droits des particuliers et protection de l'ordre public	7
A. Le déclenchement et l'arrêt manuel des caméras par les agents de police	7
B. La transparence du port des caméras et l'information des personnes filmées	10
C. La sécurisation des enregistrements et l'accès des personnes à leurs données personnelles	10
III. Conclusion	13
IV. Recommandations	13

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

*

INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH a été saisie en date du 16 août 2022 du projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Ce projet de loi prévoit la création d'un cadre légal pour l'utilisation de caméras-piétons (« *bodycams* ») portées sur le corps par les agents de la police.¹

¹ À noter que lorsque la CCDH utilise le terme « agent de police », elle se réfère de manière générale à toute personne de la Police grand-ducale qui sera susceptible de porter des caméras. Il ne ressort pas clairement du projet de loi sous avis quelles personnes vont concrètement porter des caméras et à quels moments.

Il s'agit de donner à la Police la possibilité de « *procéder en tous lieux, au moyen de caméras fournies au titre de l'équipement, à un enregistrement audiovisuel de ses interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident (...)* », dans « *l'exercice de ses missions de police judiciaire et de police administrative* ». ² Initialement, il serait prévu de doter 1.682 policiers de caméras-piétons et d'équiper en premier lieu les policiers en uniforme des unités opérationnelles, selon un projet qui est chiffré à près de six millions d'euros pour les cinq premières années. ³

La CCDH note que le Luxembourg suivra ainsi certains autres pays européens qui ont déjà mis en place, sous une forme ou une autre, des dispositifs similaires. Les auteurs du projet de loi font ainsi référence aux expériences faites en Allemagne, en Belgique, en France, aux Pays-Bas et en Suisse pour justifier l'utilité et la mise en place des *bodycams*. Le modèle proposé par le projet de loi sous avis semble être surtout inspiré de la loi française, ⁴ qui a d'ailleurs été déclarée conforme, sous certaines réserves, à la Constitution française par le Conseil constitutionnel en 2021. ⁵

On peut observer, partout dans le monde, un renforcement du développement et du déploiement de technologies de surveillance. Tandis que les uns soulignent la nécessité d'outils performants pour répondre aux défis d'une société qui est en croissance démographique et technologique permanente, ⁶ d'autres contestent cette évolution en soulignant les risques pour les libertés individuelles. ⁷ Les nouvelles technologies peuvent être particulièrement performantes et apparaître comme des solutions permettant de répondre à des besoins de sécurité de plus en plus complexes. Or, il est établi qu'elles comportent souvent également des risques pour les droits humains, notamment lorsqu'il s'agit de mesures à caractère répressif dont les effets et les implications ne sont pas encore tout à fait connus et encadrés, ⁸ et surtout face à l'émergence de possibilités de relier certains dispositifs à des applications d'intelligence artificielle. En tout cas, tous les mécanismes de surveillance doivent être encadrés juridiquement en garantissant un équilibre entre « *la sécurité voulue par l'État, et les libertés et droits fondamentaux des individus* ». ⁹

La CCDH rappelle qu'une mesure étatique instaurant un outil de surveillance doit poursuivre un objectif légitime, être adéquatement encadrée et respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, pour garantir le respect des droits humains. Ce n'est donc généralement pas l'outil en tant que tel mais une utilisation et un encadrement juridique inadéquats qui peuvent poser problème.

Dans le présent avis, l'analyse portera dans un premier temps sur la nécessité de l'ingérence causée par les *bodycams* pour le maintien de l'ordre public (I). Dans un deuxième temps, la CCDH analysera si la solution proposée par le projet de loi répond également aux exigences de proportionnalité afin de déterminer si le gouvernement a réussi à ménager un juste équilibre entre les différents droits et intérêts en jeu (II).

*

² Projet de loi 8065, Article 43ter (1), disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8065>.

³ *Ibid*, Fiche financière, p. 19 ; Commentaire de l'article, p. 6.

⁴ Article L241-1 du Code de la sécurité intérieure français, disponible sur www.legifrance.gouv.fr/.

⁵ Conseil constitutionnel, *Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021*, disponible sur www.legifrance.gouv.fr.

⁶ Voir l'avis du Syvicol, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0135/011/270112.pdf> ; Rapport d'évaluation sur l'expérimentation de l'emploi des caméras mobiles par les agents de police municipale en France, 7 juin 2018, disponible sur <https://www.interieur.gouv.fr> ; Rapport d'évaluation sur l'essai-pilote des caméras-piétons (*bodycam*) dans le canton de Vaud et en ville de Lausanne, avril 2020.

⁷ Voir le Défenseur des droits de la République Française, *Rapport sur les Technologies biométriques : l'impératif respect des droits fondamentaux*, p. 8, disponible sur www.defenseurdesdroits.fr. Voir aussi l'avis de la CNCDH sur la prévention des pratiques de contrôles d'identités abusives et/ou discriminatoires, disponible sur www.legifrance.gouv.fr; Ligue des droits humains, *Note de position de la ligue des droits humains sur le recours aux bodycams par les forces de police*, disponible sur https://policewatch.be/files/PW_analyse_bodycams_Vlongue.pdf.

⁸ Cynthia Lum et autres, *Research on body-worn cameras. What we know, what we need to know*, 24 mars 2019, *Criminology & Public Policy*, Volume 18, Issue 1, p. 93-118, disponible sur <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1745-9133.12412>.

⁹ Clémence Codron, *Peut-on éviter la surveillance ?*, pp. 227-232, dans *Vidéo-surveillance et détection automatique des comportements anormaux*, Jean-Jacques Lavenue et Bruno Villalba, 2011, Presses universitaires du Septentrion, p. 232.

I. LES BODYCAMS : UNE INGERENCE NECESSAIRE POUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC ?

La CCDH estime tout d'abord que le recours aux caméras-piétons (bodycams), qui, contrairement à la vidéosurveillance des lieux publics¹⁰ seront également utilisables dans des lieux privés et pourront enregistrer le son, est susceptible de constituer une ingérence considérable dans l'exercice des droits humains des personnes faisant l'objet d'une intervention, des personnes tierces éventuelles et même, dans certains cas, des personnes qui porteront ces caméras.¹¹ En fonction des situations, des lieux filmés et de l'utilisation des enregistrements, ce nouveau dispositif peut impacter non seulement le droit au respect de la vie privée et familiale, mais aussi l'exercice d'autres droits humains tels que la liberté de religion, la liberté d'expression et de manifestation, le droit à un procès équitable, etc.¹² Le risque de discriminations, en l'absence d'un cadre légal et de formations basés sur les droits humains, est dans ce contexte également non négligeable.¹³

Ceci dit, les ingérences découlant du recours au dispositif des caméras-piétons peuvent être justifiées lorsque celles-ci poursuivent un objectif légitime (A) et sont nécessaires dans une société démocratique pour atteindre cet objectif (B).

A. Le constat d'un déséquilibre entre les objectifs poursuivis

Dans la limite du respect de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH »), les États disposent généralement d'une certaine latitude par rapport aux objectifs poursuivis, qui sont analysés de manière plutôt succincte lorsque la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « CourEDH ») vérifie l'existence d'un but légitime.¹⁴

L'alinéa 2 de l'article 43^{ter} du projet de loi prévoit deux finalités : la prévention d'incidents et la répression d'infractions. Il s'agit ainsi d'une part de la prévention des incidents au cours des interventions policières et d'autre part de la constatation des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves. Selon l'exposé des motifs, les caméras-piétons constitueraient un « *moyen de désescalade et d'apaisement de l'agressivité aussi bien verbale que physique* » des personnes pouvant prévenir les outrages et attaques contre les policiers.¹⁵ En ce qui concerne le volet répressif, les caméras-piétons permettraient de « *procurer une vue objective des faits* » et de contribuer « *dans le cadre d'une enquête à la justification de la légalité et de la légitimité des actions de la Police.* »¹⁶ Les auteurs du projet de loi indiquent par ailleurs que les citoyens seraient « *de plus en plus enclins à exercer leur droit légitime de critiquer ou de contester des actions de la Police* » et « *de filmer et publier les actions de la Police,* » ce qui créerait une image incomplète ou infidèle de la situation tandis que les enregistrements policiers permettraient de donner une « *vue objective des faits* ». ¹⁷ Ainsi, les caméras contribueraient à prémunir les membres de la Police grand-ducale contre les plaintes non fondées. Enfin, l'exposé des motifs indique encore qu'il s'agirait d'un outil qui fonctionnerait « *à charge et à décharge (...) autant au service de la Police que de la population* » alors qu'elle protégerait « *les citoyens en cas de comportement fautif de la Police* ». ¹⁸

La CEDH et la jurisprudence de la Cour en matière de vidéosurveillance considèrent la défense de l'ordre public et la prévention des infractions pénales, la sûreté publique ou la protection des droits et libertés d'autrui comme étant des objectifs légitimes. Il appartient en effet à l'État de prendre des mesures pour mettre toutes les personnes, tant les particuliers que les policiers, à l'abri d'éventuelles

10 CCDH, Avis 02/2020 du 25 février 2020 sur le projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, disponible sur <https://ccdhd.public.lu>.

11 Julian Delia, *Use of body cameras by the police can interfere in right to privacy – Giovanni Bonello*, 1^{er} octobre 2021, disponible sur <https://theshiftnews.com/>.

12 CCDH, *Avis 02/2020 du 25 février 2020 sur le projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale*, p. 2, disponible sur <https://ccdhd.public.lu>.

13 *Ibid.*, p. 4.

14 Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 31 août 2022, p.12, disponible sur https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_fra.pdf.

15 Projet de loi 8065, *Exposé des motifs*, p.1.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, p. 3

18 *Ibid.*, p. 1.

violences et de veiller au respect de l'ordre public.¹⁹ Dans ce sens, les objectifs poursuivis par le projet de loi sous avis pourraient être considérés comme légitimes. La CCDH constate toutefois que tant l'exposé des motifs que le commentaire des articles indiquent clairement que l'intention des auteurs du projet de loi était avant tout de créer un outil destiné à renforcer l'action des forces de l'ordre et de les protéger d'éventuelles attaques physiques, verbales ou juridiques. La CCDH se doit de regretter cette vision unilatérale qui risque d'ignorer l'existence des autres objectifs et impacts pour la société, abordés seulement de manière marginale dans le projet de loi.

En effet, ni le texte du projet de loi, ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne développent la finalité du projet de loi de contribuer à la « *constatation des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves* », lorsque ces infractions ne sont pas commises à l'encontre de policiers, mais à l'encontre de personnes tierces dans des domaines où la collecte de preuves est particulièrement difficile, par exemple dans le cadre de violences domestiques²⁰ ou de traite des êtres humains. Il n'est pas clair si et sous quelles conditions les « incidents » ou « interventions », notions qui ne sont pas définies plus amplement par le projet de loi, ou encore les infractions ne ciblant pas les agents de police, pourront donner lieu à un enregistrement (voir le chapitre II.A ci-dessous). La CCDH estime qu'il faudra mener des réflexions supplémentaires à cet égard en étroite collaboration avec la Police, les victimes de violences et leurs représentants afin de veiller, d'une part, à l'efficacité du dispositif et, d'autre part, à la protection des droits humains de toutes les personnes concernées.²¹

De plus, l'idée que les caméras-piétons peuvent fonctionner « *à charge et à décharge* » et protéger les « *citoyens en cas de comportement fautif de la Police* » est seulement très brièvement abordée dans l'exposé des motifs.²² Il n'y a aucune disposition explicite dans ce sens dans le texte du projet de loi. Certes, ce dernier prévoit quelques garanties de base pour les personnes filmées (obligation de transparence et d'information, enregistrement de certaines données relatives à l'identification du porteur de la caméra et du jour/heure et du lieu d'enregistrement, limites de la durée de conservation des données, contrôle de l'accès aux données, etc.), ce que la CCDH salue, mais il n'en reste pas moins que le gouvernement a essentiellement opté pour un modèle qui risquera de créer un déséquilibre entre la prise en compte des droits humains individuels et l'objectif tendant à protéger l'ordre public. La CCDH estime qu'il y a lieu de rappeler que le fait de filmer et de publier les actions des agents de police peut, sous certaines conditions, faire partie de l'exercice des droits humains.²³ Il peut d'ailleurs s'agir de l'un des seuls moyens permettant de contribuer à prouver les allégations de comportements fautifs de la Police. Initialement, l'outil des bodycams était justement conçu pour protéger les citoyens contre des violences policières.²⁴ D'un point de vue des droits humains, il est donc interpellant de constater que ces dernières années il semble y avoir une tendance émergente à inverser ce principe.

La CCDH estime qu'il est dès lors important de déterminer avec précision les objectifs poursuivis et, par souci de cohérence, de veiller à ce que la loi soit formulée d'une manière équilibrée pour répondre aux spécificités requises pour atteindre les différents objectifs. L'objectif de recueillir des preuves, notamment dans le cadre de la constatation d'infractions pénales, ou encore l'objectif de la protection contre les éventuels comportements fautifs de la Police, peuvent exiger des réflexions et des garanties légales différentes de l'objectif de la protection des agents de Police contre des violences et plaintes injustifiées. En tout cas, la CCDH rappelle que lorsqu'un nouvel outil répressif est mis en

19 Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, PUF, 11^e édition, p. 164 et suivantes.

20 La CCDH note que le commentaire de l'article indique qu'entre 2018 et 2021, la Police aurait mené 3.448 interventions dans ce cadre et plus de 500 interventions en 2022.

21 A noter que selon une étude menée aux Pays-Bas, l'utilité des bodycams pour la collecte de preuves n'a pas encore pu être déterminée : « *As a tool to gather evidence, the results were decidedly disappointing: not a single recording was used as evidence in a criminal proceeding (Flight 2019: 56-57)* » (Lotte Houwing et Gerard Ritsema van Eck, *Police Bodycams as Evidentiary Tools ? : Reflections on the Debate in the Netherlands*, 2020, *Surveillance & Society*, 18(2), 284-287, p. 285, disponible sur <https://pure.rug.nl>). Voir dans ce même sens Sander Flight, *Evaluatie Pilot Bodycams Politie Eenheid Amsterdam 2017-2018*, Politie en Wetenschap, 2019, disponible sur www.politieenwetenschap.nl/cache/files/5d8e04f882382PW93A.pdf.

22 Projet de loi 8065, *Exposé des motifs*, p. 3.

23 Voir, dans ce sens, l'arrêt C-345/18 du 14 février 2019 de la Cour de Justice de l'Union européenne, paragraphe 69, disponible sur <https://curia.europa.eu/>. Voir aussi le rapport parallèle de l'institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains pour le Comité contre la Torture, 4^e rapport périodique de la Belgique, 14 juin 2021, p. 25, disponible sur <https://tbinternet.ohchr.org>.

24 Lotte Houwing et Gerard Ritsema van Eck, *Police Bodycams as Evidentiary Tools ? : Reflections on the Debate in the Netherlands*, 2020, *Surveillance & Society*, 18(2), 284-287, p. 284, disponible sur <https://pure.rug.nl>

place, même s'il poursuit un objectif légitime tel que la préservation de l'ordre public, le législateur doit assurer la conciliation entre les différents objectifs et droits en cause, notamment en assortissant le dispositif de garanties adéquates pour les citoyens et les agents de police concernés.²⁵ L'existence d'un déséquilibre dans la poursuite des objectifs et le manque de réflexions cohérentes y relatives sont, le cas échéant, susceptibles de remettre en cause la proportionnalité (voir le chapitre II) et la nécessité du dispositif prévu.

B. La nécessité présumée des bodycams

Afin d'être conforme aux droits humains, toute ingérence doit, en plus de poursuivre un objectif légitime, aussi être nécessaire. La CCDH rappelle que le terme « nécessaire » signifie que le recours aux caméras-piétons doit être moins intrusif que tout autre moyen permettant de réaliser le même objectif et qu'il doit être réellement capable d'atteindre l'objectif poursuivi. Alors que l'utilité des caméras-piétons et leur aptitude à atteindre les différents objectifs ne sera pas analysée en détail dans le présent avis, la CCDH souhaite quand même partager certaines réflexions de nature plus générale y relatives.

Elle note que le gouvernement a décidé de ne pas « passer par une étape préliminaire d'un projet-pilote afin d'analyser d'abord l'utilité des caméras-piétons », et ce au vu des « expériences positives tirées des projets-pilotes menés par les pays voisins et afin de répondre au besoin de sécurisation physique des membres de la Police dans le cadre de leurs interventions ».²⁶ La CCDH tient à souligner que malgré l'existence de plusieurs études portant sur les caméras-piétons relevant certains effets positifs, l'efficacité et l'utilité réelle pour les différents objectifs indiqués par le gouvernement ne semblent pas faire l'objet d'un consensus, surtout en ce qui concerne l'objectif de la prévention des infractions commises à l'encontre des policiers et l'objectif de la protection contre les violences policières.²⁷ Comme déjà mentionné ci-dessus, pour que les *bodycams* puissent être un outil efficace complémentaire pour la Police et la protection des citoyens, il faudra dépasser la simple question du « pour ou contre les caméras » et s'interroger sur les conditions à éventuellement mettre en place pour garantir que les divers objectifs poursuivis puissent être réellement atteints. Dans ce contexte, la CCDH regrette que les études et analyses sur lesquelles le gouvernement s'est basées pour justifier l'introduction des caméras-piétons n'aient pas été développées plus amplement dans l'exposé des motifs et que des analyses plus nuancées,²⁸ notamment par rapport à la question de savoir si et surtout sous quelles conditions les caméras permettent réellement de donner une « vue objective des faits »,²⁹ n'aient pas du tout été abordées. Par exemple, il ne faut pas oublier que la « *bodycam* fournit des prises de vues qui ne sont pas le reflet exact de ce que le-la policier-ère voit : celui-celle-ci perçoit en effet des

25 Dennis-Kenji Kipker, *Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz von vollzugspolizeilichen Body-Cams*, 11 septembre 2015, disponible sur <https://intrapol.org/>.

26 Projet de loi 8065, *Exposé des motifs*, p. 4.

27 Voir p.ex. Sander Flight, *Opening up the black box : understanding the impact of bodycams on policing*, European Law Enforcement Research Bulletin, p. 51, disponible sur <https://bulletin.cepol.europa.eu/>: "The evidence on [bodycams] is substantially long on evidence but rather short on theory. Why should [bodycams] 'work' and under what conditions or on whom? (...) We have no clear idea on how the mechanisms of deterrence and increased self-awareness work, nor do we know who is influenced by the bodycam: the police officer, the citizen or both." Il ne semble ainsi par exemple pas clair si les bodycams « ont limité l'agressivité du public ou si les forces de l'ordre ont agi de manière plus professionnelle, ce qui a eu pour effet qu'elles soient traitées avec plus de respect » (Ligue des droits humains, *Note de position de la ligue des droits humains sur le recours aux bodycams par les forces de police*, p. 6, disponible sur <https://policewatch.be/>). Voir aussi Lena Donaubauer, *Der polizeiliche Einsatz von Bodycams: Eine Untersuchung aus kriminologischer, verfassungsrechtlicher und menschenrechtlicher Perspektive*, disponible sur <https://ebookcentral.proquest.com/>.

28 Emmanuel-Pierre Guittet et autres, *Democratic Oversight of the Police*, Parlement européen, mai 2022, pp. 33 et suivantes, disponible sur www.europarl.europa.eu/ ; C. Lum et autres, *Research on body-worn cameras. What we know, what we need to know*, 24 mars 2019, *Criminology & Public Policy*, Volume 18, Issue 1, p. 93-118, disponible sur <https://onlinelibrary.wiley.com> ; Sander Flight, *Opening up the black box : understanding the impact of bodycams on policing*, European Law Enforcement Research Bulletin, disponible sur <https://bulletin.cepol.europa.eu/> ; Hartmut Aden, *Bodycams bei der Polizei – nicht nur zum Schutz von Polizistinnen und Polizisten!*, 2 mars 2019, disponible sur <https://verfassungsblog.de> ; Ligue des droits humains, *Note de position de la ligue des droits humains sur le recours aux bodycams par les forces de police*, disponible sur <https://policewatch.be/>.

29 Lotte Houwing et Gerard Ritsema van Eck, *Police Bodycams as Equiveillance Tools ? : Reflections on the Debate in the Netherlands*, 2020, *Surveillance & Society*, 18(2), 284-287, disponible sur <https://pure.rug.nl>.

éléments que la bodycam ne voit pas, et inversement ».³⁰ La CCDH se demande en outre si les expériences des pays, auxquels les auteurs font référence dans l'exposé des motifs, sont transposables à la situation au Luxembourg, sachant qu'il « *est indispensable de prendre en compte les contextes (historiques, organisationnels, sociétaux, communautaires...) dans lesquels les rapports entre police et public s'inscrivent et au sein desquels les bodycams sont amenées à jouer un rôle* ». ³¹ De surplus, les caméras-piétons ne pourront « *jamais saisir la nuance du contexte global qui sous-tend les interactions entre la police et les personnes racisées (...) et [d]es outils similaires peuvent mener à des résultats différents en raison de variations concernant les États, lieux, communautés, etc. dans lesquels ils sont déployés* », ³² d'où l'importance d'individualiser l'analyse de l'utilisation des *bodycams* au niveau national et local. La CCDH rappelle que tous ces éléments devraient être pris en compte pour établir l'utilité du dispositif prévu par le projet de loi et pour évaluer si d'autres mesures ou modalités moins intrusives ne pourraient pas atteindre les mêmes objectifs. Tout cela devra en tout cas aussi être dûment abordé lors des formations relatives à l'utilisation des caméras et au visionnage des enregistrements pour les policiers, mais aussi les magistrats et toute autre personne amenée à interpréter les enregistrements. ³³

La CCDH s'interroge par ailleurs d'une manière plus générale sur la cohérence de l'approche du gouvernement de ne pas recourir d'abord à un projet-pilote pour analyser l'utilité des *bodycams*, alors que dans d'autres domaines, où il s'agit p.ex. de promouvoir et de protéger les droits humains de certaines personnes, ³⁴ il est systématiquement procédé à des analyses et des projets-pilotes préalables, malgré l'existence d'expériences positives documentées dans de nombreux autres États. La CCDH salue cependant que l'exposé des motifs prévoit qu'une étude « *portant principalement sur le retour d'expérience (volet pratique, technique et juridique) de l'utilisation des caméras sera réalisée, après deux ans d'utilisation pour dresser un bilan (...) et le cas échéant adapter le cadre légal (...)* ». ³⁵ Elle estime qu'il faudra en effet assurer un suivi continu des mesures répressives et également tenir compte de l'expertise des acteurs de terrain, y compris la société civile (p.ex. organisations spécialisées en matière de racisme ou de violences basées sur le genre). Toutefois, il est également indispensable que cette étude évalue l'impact potentiel sur les droits humains des différentes personnes. La CCDH recommande au gouvernement et au parlement d'inclure cette obligation de révision dans le texte du projet de loi et non seulement dans l'exposé des motifs.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH estime qu'il faudra revoir le dispositif prévu par le projet de loi afin de créer une mesure plus équilibrée en termes d'objectifs poursuivis. La recherche de cet équilibre est également primordiale pour l'analyse de la proportionnalité de la mesure.

*

30 À noter que dans l'exposé des motifs, les auteurs estiment que les *bodycams* montrent la perspective du policier et permettent de mieux comprendre le contexte et la raison pour laquelle la Police est intervenue. Or, « *le point de vue qui enregistre n'est jamais neutre puisqu'il donne à voir certaines choses et pas d'autres ; de même, la personne qui regarde l'image l'interprète à partir de son vécu et de sa culture, à partir de qui elle est* » (Ligue des droits humains, *Note de position de la ligue des droits humains sur le recours aux bodycams par les forces de police*, p. 15 et 18, disponible sur <https://policewatch.be/>). Voir aussi Lotte Houwing et Gerard Ritsema van Eck, *Police Bodycams as Equiveillance Tools?: Reflections on the Debate in the Netherlands*, 2020, *Surveillance & Society*, 18(2), 284-287, p. 285, disponible sur <https://pure.rug.nl>.

31 Ligue des droits humains, *Note de position de la ligue des droits humains sur le recours aux bodycams par les forces de police*, p. 17, disponible sur <https://policewatch.be/>.

32 *Ibid.*

33 Voir, dans ce sens notamment le Rapport d'évaluation sur l'essai-pilote des caméras-piétons (*bodycam*) dans le canton de Vaud et en ville de Lausanne, p. 34, avril 2020 : « *Alors qu'il existe à présent un ensemble d'études étayées sur l'impact des bodycam dans le travail des policier-ère-s en rue, seulement quelques travaux se sont intéressés à la suite des procédures et aux effets des visionnements des images par les procureur-e-s, les avocats ou encore les juges (Birck, 2018 ; Phillips, 2018)* ».

34 Voir p.ex. la couverture universelle, les projets pilotes pour le respect des droits humains par les entreprises avec participation majoritaire de l'État, les projets pilotes en relation avec les mesures d'assistance pour les personnes en situation de handicap.

35 Projet de loi 8065, *Exposé des motifs*, p. 5.

II. LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE ENTRE DROIT DES PARTICULIERS ET PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC

Le critère de la proportionnalité exige que le dispositif prévu par le projet de loi n'aille pas au-delà de ses finalités et que ses avantages ne soient pas contrebalancés par les inconvénients causés par la mesure au regard de l'exercice des droits fondamentaux. En tenant dûment compte de ces principes, le gouvernement et le parlement devront trouver un équilibre entre la protection de l'ordre public et le respect des droits humains individuels. La recherche de cet équilibre – particulièrement difficile dans un domaine tellement complexe et en développement permanent – sera analysée sous les points suivants. Tout d'abord, il y a lieu de s'interroger sur les critères permettant l'utilisation des caméras-piétons, notamment par rapport au déclenchement de l'enregistrement (A). Ensuite, la CCDH s'intéressera aussi aux risques liés à l'enregistrement et à la transparence de l'utilisation des caméras (B). Enfin, elle abordera encore les questions qui se posent en matière de protection et de sécurisation des données enregistrées ainsi que du droit d'accès aux données par les personnes concernées (C).

A. Le déclenchement et l'arrêt manuel des caméras par les agents de police

La CCDH note que le projet de loi prévoit que les caméras n'enregistreront pas en permanence, sauf en ce qui concerne le pré-enregistrement sur la mémoire intermédiaire.³⁶ Selon le commentaire des articles, ceci réduirait l'ingérence pour les personnes filmées ainsi que pour les policiers portant les caméras qui ne pourront ainsi pas être surveillés sur leur lieu de travail.³⁷ Les caméras devront être déclenchées et arrêtées manuellement par les agents de police et ceci uniquement « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* », dans l'exercice des « *missions de police judiciaire et de police administrative* ». ³⁸ Il y est également précisé que « *l'intervention normale doit demeurer une situation sans trace vidéo* » et que les critères de déclenchement « *devront guider le policier dans l'utilisation de la caméra* ». ³⁹ Selon les auteurs du projet de loi, il s'agirait ainsi d'éviter un déclenchement systématique « *sans raison* » ou injustifié. Il y a encore lieu de noter que les caméras seront toujours en mode « *stand-by* » en collectant des données « *sur sa mémoire intermédiaire (...) [et qui seront] écrasées automatiquement toutes les 30 secondes, à moins que l'enregistrement de la caméra ne soit déclenché par le porteur* ». ⁴⁰ Dans un tel cas, les 30 secondes précédentes seront également enregistrées sur la mémoire permanente de la caméra afin de comprendre les circonstances ayant motivé la décision de déclenchement et de contrer d'éventuels reproches de provocation.

D'une manière générale, la CCDH se doit de constater que le projet de loi **accorde un pouvoir d'appréciation considérable aux agents de la police** en restant plutôt vague par rapport aux circonstances justifiant ou non un déclenchement de l'enregistrement. Le projet de loi ne précise pas non plus quels agents et à quels moments ces derniers pourront ou devront porter des *bodycams*. Cette large marge d'appréciation est principalement due au fait que le projet de loi réserve le choix de déclencher l'enregistrement exclusivement aux agents de police. Cela pourrait donner lieu à des décisions arbitraires et créer une situation d'insécurité juridique à la fois pour les agents concernés que pour les personnes en contact avec eux.

Tout d'abord, comme explicité ci-dessus, ni le projet de loi, ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne **précisent les notions « d'incident » et « d'intervention »**. Le commentaire des articles semble indiquer que l'existence de « *violences physiques et verbales et des menaces faites envers les policiers* »⁴¹ serait à considérer comme des incidents justifiant le déclenchement de

³⁶ *Ibid*, Article 43ter (1) alinéa 2.

³⁷ *Ibid*, Commentaires des articles, p. 7.

³⁸ *Ibid*, Article 43ter (1), alinéa 1er. La CCDH note que le Code de la sécurité intérieure français utilise une formulation différente. Il s'agit des « *missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire* ». Il pourrait s'avérer opportun de clarifier davantage le périmètre dans lequel les caméras pourront être utilisées au Luxembourg ainsi que les agents qui seront autorisés (ou obligés) à porter les caméras.

³⁹ *Ibid*, Commentaires des articles, p. 7.

⁴⁰ *Ibid*, p. 9.

⁴¹ *Ibid*, p. 7.

l'enregistrement. Si une certaine flexibilité pourrait être justifiée étant donné qu'une loi ne peut jamais prévoir toutes les situations susceptibles de se produire, la CCDH estime qu'il serait important de fournir plus de précisions y relatives dans le texte du projet de loi afin de clarifier au mieux les situations justifiant, respectivement exigeant un enregistrement. La CCDH se demande notamment si toute infraction pénale, indépendamment de sa gravité, sera considérée comme un incident et/ou si certains événements qui ne sont pas des infractions pourront être considérés comme des incidents par la Police. Elle renvoie dans ce contexte également à l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) française qui avait estimé qu'il faudrait « *définir plus précisément les conditions d'utilisation de ces caméras afin d'éviter toute collecte disproportionnée de données à caractère personnel* ». ⁴² En tout cas, si toute forme de menace et de violence envers les policiers sera considérée comme un incident justifiant un déclenchement, ceci devra également être le cas pour toute autre personne victime de telles infractions. Il sera également important de prévoir des formations professionnelles, avant le déploiement du dispositif, pour les porteurs de caméras qui aborderont également la question de l'impact sur les droits humains et des risques de discriminations, notamment structurelles. Dans ce dernier contexte, la CCDH note favorablement que le Ministre de la sécurité intérieure a souligné **l'importance des formations** lors de la présentation officielle du projet de loi. ⁴³ Elle invite le gouvernement et le parlement à prévoir des dispositions explicites y relatives dans le texte de la loi ou dans un acte réglementaire, au lieu de mentionner les formations uniquement dans la fiche financière. ⁴⁴

Ensuite, selon la formulation actuelle du projet de loi, il semblerait que **le recours aux caméras-piétons ainsi que le déclenchement de l'enregistrement resteront facultatifs** pour les agents de la police. Il ne semble donc pas être exclu qu'un agent puisse décider, malgré la survenance d'un « incident » tel que prévu par la loi, de ne pas déclencher l'enregistrement. En France, la loi étant également silencieuse par rapport aux suites éventuelles, le Ministre de l'intérieur avait estimé que « *l'agent qui n'aurait pas activé la caméra devrait en répondre à son supérieur hiérarchique, le plaçant dans une 'situation inconfortable'* ». ⁴⁵ La CCDH s'interroge sur l'intention des auteurs du projet de loi sous avis : est-ce qu'il y aura des suites quelconques en cas de non-déclenchement d'une caméra alors que les circonstances l'auraient permises ou requises, et le cas échéant lesquelles ? Comment dans un tel cas différencier entre une situation où il a été sciemment refusé d'utiliser la caméra et p.ex. une situation où cela était impossible à cause de la soudaineté des faits ? En tenant compte de la difficulté pour les agents de police d'apprécier sur le terrain et dans l'immédiat la nécessité du déclenchement, la CCDH estime qu'il faudra prévoir un cadre légal et des lignes directrices claires et adaptés aux différentes situations. ⁴⁶

De plus, la CCDH note que **le projet de loi ne prévoit pas non plus de conséquences** en cas de déclenchement de l'enregistrement qui serait contraire aux critères fixés par le projet de loi. Est-ce qu'il y aura des sanctions en cas de non-respect des dispositions du projet de loi et si oui, lesquelles ? Quelles suites seront d'ailleurs réservées aux données enregistrées dans une telle situation ? Le commentaire des articles semble indiquer implicitement que ces données ne pourront pas être utilisées ; or, aucune disposition explicite y relative ne figure dans le texte du projet de loi. ⁴⁷ Qui procédera dans ce

42 CNIL, Délibération n°2016-385 du 8 décembre 2016, disponible sur www.legifrance.gouv.fr. Pour la situation en Belgique, voir Organe de contrôle de l'information policière, *Avis d'initiative suite aux constatations dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation de bodycams*, 8 mai 2020, paragraphe 65, disponible sur www.organedecontrôle.be.

43 Steve Remesch, *Das Gesetzesprojekt für Bodycams sieht einen weitreichenden Nutzungsspielraum – aber auch strenge Regeln für den Umgang mit den Bildern*, Luxemburger Wort, 19 juillet 2022, disponible sur <https://www.wort.lu/de/lokales/bodycams-kommen-mit-strengen-regeln-fuer-Polizisten-62d6dda0de135b9236fc7f28>.

44 Projet de loi 8065, *Fiche financière*, p. 18 : « *Chaque agent doté d'une caméra-piéton est par ailleurs tenu d'être formé à l'utilisation des caméras-piétons* »

45 CNCDH, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, 8 novembre 2016, point 55, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

46 Voir dans ce contexte notamment Sander Flight, *Opening up the black box : understanding the impact of bodycams on policing*, European Law Enforcement Research Bulletin, p. 57, disponible sur <https://bulletin.cepol.europa.eu> : « *Use of force depended on how well officers complied with protocol. (...) A final point that needs to be stressed is that guidelines are only meaningful when introduced together with mechanisms to enforce compliance. Without a system of, for instance, random pulls of recordings and internal sanctions for officers who do not comply with the protocol, the policy will remain ineffectual.* »

47 Projet de loi 8065, *Commentaire des articles*, p. 8 : « *Le risque que des enregistrements ne puissent pas être utilisés par la suite à cause de l'impossibilité ou de l'oubli de l'annonce orale, que ce soit à cause de l'immédiateté du danger, du stress ou pour tout autre motif, est trop grand* ».

cas à l’effacement éventuel des données et comment éviter que les agents puissent dissimuler des enregistrements incriminants les concernant ?

Au vu de toutes ces imprécisions et au-delà de l’insécurité juridique pour les agents de police, il faut se demander si et dans quelle mesure les caméras-piétons pourraient contribuer à l’élucidation des infractions ne ciblant pas la Police et à la protection des citoyens en cas de comportement fautif des agents de Police. Dans ce contexte, il faut encore noter que les auteurs du projet de loi ont opté intentionnellement pour une **exclusion de la possibilité de permettre aux personnes faisant l’objet d’une intervention de demander l’enregistrement**, ce qui aurait pu rétablir dans une certaine mesure l’équilibre entre les différentes parties.⁴⁸ Les victimes d’infractions commises par des personnes tierces ne pourront pas non plus demander ni le déclenchement ni l’arrêt de l’enregistrement. Elle regrette que selon le commentaire des articles, le gouvernement a décidé de suivre la position du Sénat français qui « *craignait que ce moyen risquerait d’être instrumentalisé et pourrait affaiblir l’action des forces de l’ordre* », sans pour autant fournir plus d’explications à cet égard.⁴⁹ La CCDH souligne que ce raisonnement ne permet pas de justifier l’absence d’alternatives au pouvoir d’appréciation exclusif des agents. À l’instar de l’Assemblée nationale française, elle estime que lorsqu’on recourt à des caméras-piétons, il faudra « *conforter les agents dans leurs missions (...) [et] garantir les droits des individus concernés dans leurs relations avec les forces de l’ordre* »,⁵⁰ en prévoyant p.ex. une obligation de déclencher l’enregistrement sur demande de la personne faisant l’objet d’une intervention.⁵¹ Certes, une telle possibilité n’écarterait pas non plus tout risque de refus ou d’impossibilité de déclenchement de la caméra. Il faudrait donc prévoir encore d’autres mesures pour réduire le déséquilibre. À titre d’exemple, il pourrait s’avérer opportun d’analyser le recours à des déclenchements automatiques en fonction de certains événements et interventions (p.ex. au début de chaque nouvelle opération de contrôle d’identité⁵²), de réfléchir à l’opportunité de prolonger la durée de l’enregistrement permanent avant le déclenchement alors que la durée de 30 secondes prévue par le projet de loi peut s’avérer insuffisante⁵³ et de prévoir l’enregistrement pendant une certaine durée après l’arrêt de la caméra (ce qui semble être le cas en France⁵⁴), et en tout cas de préciser davantage les modalités d’utilisation dans le texte de la loi tout en prévoyant des formations et lignes directrices claires et uniformes avant toute utilisation des caméras-piétons⁵⁵.

La CCDH note encore que le projet de loi ne fait **aucune référence aux capacités techniques des caméras** utilisées (p.ex. infra-rouge, autonomie, outils d’intelligence artificielle tels que la détection de situations, angle filmé, qualité, possibilité de transmettre les images en direct à un poste de commandement). Ces questions techniques, qui dépassent le cadre du présent avis, ne sont toutefois pas anodines non plus alors qu’elles peuvent également influencer de manière plus ou moins considérable sur l’évaluation de l’efficacité du dispositif et de l’équilibre entre les différents droits impliqués.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH se doit d’inviter le gouvernement et le parlement à prévoir les réponses adéquates à toutes les questions précitées en adoptant une approche basée sur les droits humains. Une telle approche sera bénéfique à la fois pour les policiers et pour les personnes filmées, y compris les victimes d’infractions commises par des tiers. La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à mener des réflexions plus approfondies à cet égard et rappelle la nécessité d’alternatives permettant de rétablir l’équilibre entre les différentes parties.

48 *Ibid.*, p.9.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.* Il s’agit de l’amendement n°CL153 du 12 février 2016, disponible sur www.assemblee-nationale.fr/.

51 Hartmut Aden, *Bodycams bei der Polizei – nicht nur zum Schutz von Polizistinnen und Polizisten*, 2 mars 2019, disponible sur <https://verfassungsblog.de/>.

52 Voir dans ce sens la recommandation de la CNCDH, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d’identité abusives et/ou discriminatoires*, 8 novembre 2016, point 55, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

53 Rapport d’évaluation sur l’essai-pilote des caméras-piétons (bodycam) dans le canton de Vaud et en ville de Lausanne, p. 34, avril 2020.

54 Voir dans ce sens la recommandation de la CNCDH, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d’identité abusives et/ou discriminatoires*, 8 novembre 2016, point 54, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

55 « *Sans règles d’engagement soigneusement conçues, sans formation et sans procédure de suivi de l’usage effectif de la technologie, les bodycams seront rejetées autant par les policier·ère·s que par le public* », Rapport d’évaluation sur l’essai-pilote des caméras-piétons (bodycam) dans le canton de Vaud et en ville de Lausanne, p. 139, avril 2020.

B. La transparence du port des caméras et l'information des personnes filmées

Tout d'abord, la CCDH salue le fait que le projet de loi sous avis prévoit des principes relatifs à la visibilité des caméras et à la transparence relative à leur utilisation. Les caméras devront être portées « *de façon apparente* » par la Police et le commentaire des articles précise qu'elles devront être fixées « *bien visiblement sur le torse du policier* ». ⁵⁶ Les policiers seront obligés d'informer les personnes filmées du déclenchement de l'enregistrement, qui fera en plus l'objet d'un signal sonore ponctuel et un signal visuel permanent indiquera si la caméra se trouve en mode d'enregistrement. La CCDH note positivement que le gouvernement a ainsi voulu éviter que la Police « *ne puisse procéder à des enregistrements à l'insu du citoyen et de s'assurer que la population soit raisonnablement au courant de pouvoir être filmée à tout moment.* » ⁵⁷

Or, l'alinéa 5 de l'article 43ter (4) prévoit que « *en raison de circonstances particulières, il peut être dérogé* » à ces obligations d'information. Le commentaire des articles indique qu'il pourrait par exemple s'agir de manifestations où il serait impossible de prévenir chaque personne individuellement, ou encore d'interventions où les policiers pourraient éteindre le signal sonore et/ou lumineux afin d'éviter de se faire remarquer par les personnes susceptibles de commettre une infraction (p.ex. cambriolage pendant la nuit). ⁵⁸ Si la CCDH reconnaît le besoin de prévoir des exceptions, elle se demande toutefois si la notion de « *circonstances particulières* » est suffisamment claire et elle insiste à ce que celles-ci soient strictement limitées aux situations où cette information est intrinsèquement incompatible avec l'intervention. ⁵⁹ En l'absence d'information préalable, elle s'interroge notamment sur la question de savoir si les *bodycams* pourront remplir leur mission de prévention d'infractions, tel que cela est prévu par le projet de loi. ⁶⁰ Par ailleurs, qui pourra déterminer la présence de telles circonstances – l'agent individuel et/ou les supérieurs hiérarchiques ? Est-ce que les policiers devront procéder à l'information et à l'activation des signaux sonores et visuels dès que ces circonstances cessent d'exister ? La CCDH se demande également si le fait de la désactivation du signal sonore et lumineux sera enregistré automatiquement par la caméra afin de pouvoir vérifier par après si les conditions exceptionnelles étaient réunies et si les droits des personnes filmées ont été respectés.

En outre, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à veiller à ce que cette information soit adaptée aux personnes concernées (p.ex. mineurs, personnes en situation de handicap, personnes ne comprenant pas les langues parlées par les agents).

Enfin, la CCDH note encore que contrairement à la loi française, de laquelle les auteurs se sont inspirés, le projet de loi sous avis ne prévoit pas « *une information générale du public sur l'emploi de ces caméras* ». ⁶¹ Seul le commentaire des articles fait référence à une « *campagne d'information générale du public* » qui serait organisée par la Police. La CCDH salue cette intention et invite le gouvernement et le parlement à inclure une telle disposition dans le projet de loi afin d'informer et de sensibiliser la population toute entière sur l'utilisation des caméras ainsi que sur leurs droits (p.ex. voies de recours, accès aux enregistrements).

C. La sécurisation des enregistrements et l'accès des personnes à leurs données personnelles

Étant donné que les enregistrements des caméras-piétons peuvent contenir des données particulièrement sensibles et importantes, il est crucial de prévoir un cadre légal et/ou réglementaire performant

⁵⁶ Projet de loi 8065, *Commentaire des articles*, p. 8.

⁵⁷ *Ibid*, p. 8.

⁵⁸ *Ibid*, pp. 8 et 9.

⁵⁹ À noter que le Conseil constitutionnel français a constaté dans sa décision que la formulation de la loi française (« *sauf si les circonstances l'interdisent* ») implique que « *ces circonstances recouvrent les seuls cas où cette information est rendue impossible pour des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention* », point 112. www.legifrance.gouv.fr.

⁶⁰ Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi soulignent que l'expérience en Belgique aurait montré une plus-value « *en ce que l'annonce de l'utilisation de la caméra a permis de calmer des situations tendues (...)* », p. 4. Voir aussi l'étude suisse, p. 5 : « *l'annonce orale constitue un moyen efficace de signaler l'équipement et de rechercher un impact sur les comportements des interlocuteurs.* »

⁶¹ Article L241-1 alinéa 4 du Code de la sécurité intérieure, disponible sur www.legifrance.gouv.fr.

garantissant la protection et la sécurisation des données. Le projet de loi contient plusieurs dispositions y relatives, qui ne répondent toutefois pas à toutes les questions qui peuvent se poser. Il est prévu que les enregistrements seront « *transférés sur un support informatique sécurisé garantissant l'intégrité des enregistrements ainsi que la traçabilité des consultations et des motifs de consultation* ». ⁶² En principe, seule la personne qui a procédé à l'enregistrement aura accès à celui-ci – sauf si le directeur général de la Police désigne d'autres membres. Le commentaire des articles précise qu'il s'agirait de garantir que les enregistrements ne puissent être « *ni modifiés, ni manipulés* » par les policiers et « *l'accès immédiat du policier ayant filmé* » répondrait à un « *besoin opérationnel lui permettant de faciliter le travail rédactionnel suite aux interventions par la possibilité de compléter ou confirmer la description circonstanciée des faits* ». L'exposé des motifs précise encore que des « *instructions internes établiront des règles propres à assurer la sécurité des données enregistrées, à en limiter l'accès et à contrôler l'utilisation qui en est faite.* » ⁶³

La CCDH se doit de regretter que **le projet de loi ne précise pas davantage les dispositions relatives à la sécurisation et la protection des enregistrements**, ainsi que l'accès à ceux-ci. Elle note que contrairement au projet de loi sous avis, la loi française prévoit que « *[l]es modalités d'application (...) et d'utilisation des données collectées sont précisées par un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés* ». ⁶⁴ La CCDH se demande notamment quelles mesures seront concrètement prises pour éviter une manipulation ou un accès non-autorisé aux données, à la fois avant le transfert des données sur le support informatique qu'après celui-ci. Sachant que le projet de loi sous avis encadre uniquement la situation postérieure à ce transfert, qui n'aura pas forcément toujours lieu directement après la fin de l'intervention, la CCDH estime qu'il faudra prévoir que les données soient cryptées et sécurisées à chaque étape de l'enregistrement, y compris dans la mémoire interne de la caméra. ⁶⁵ La CCDH se demande en outre s'il y aura des garanties et précautions supplémentaires lorsque des données seront enregistrées qui relèvent par exemple du secret professionnel ou tout autre secret ou confidentialité prévue par la loi ou toute autre situation particulièrement sensible.

Les réponses à toutes ces questions sont d'autant plus importantes alors que le policier qui a procédé à l'enregistrement pourra « *extraire des parties de l'enregistrement pour les joindre à son procès-verbal* ». ⁶⁶ Comment garantir que ces extraits « *permettront de donner une vue d'ensemble* » et objective des faits ? ⁶⁷ La CCDH renvoie dans ce contexte à la note de position de la Ligue des droits humains belge qui a retenu que les agents « *ne devraient pas écrire des rapports sur des faits concernant l'usage de la force après avoir visionné les images prises par la bodycam, mais bien avant visionnage* » étant donné que les effets cognitifs d'interprétation peuvent impacter la mémoire de l'agent. ⁶⁸ Les enregistrements ne remplacent donc pas les procès-verbaux et devraient être considérés comme un outil complémentaire. La CCDH rappelle aussi qu'en France, l'exploitation était limitée et confidentielle, puisque seuls le supérieur hiérarchique de l'agent ou l'institution judiciaire le cas échéant, pouvaient y autoriser l'accès. ⁶⁹ La CCDH déplore que le projet de loi sous avis ne fournit pas plus d'informations à cet égard et incite le gouvernement et le parlement à veiller à ce que toutes ces modalités soient encadrées avant l'utilisation du dispositif des caméras-piétons. Elle les invite également à réfléchir à la mise en place de garanties supplémentaires, p.ex. en prévoyant un contrôle régulier par un organe indépendant de la Police ou en subordonnant l'accès du porteur de la caméra également à une autorisation préalable. En tout cas, il sera indispensable de former tant les agents de police que tout autre personne amenée à analyser les enregistrements sur l'utilité, les risques et les limites de ceux-ci pour l'administration de la preuve.

62 Projet de loi 8065, Article 43ter (5).

63 *Ibid*, Exposé des motifs, p. 5.

64 Article L241-1 alinéa 8 du Code de la sécurité intérieure, disponible sur www.legifrance.gouv.fr.

65 Voir notamment la formulation de l'Article L241-1 alinéa 6 du Code de la sécurité intérieure, disponible sur www.legifrance.gouv.fr: « *Les caméras sont équipées de dispositifs techniques permettant de garantir l'intégrité des enregistrements jusqu'à leur effacement et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre de l'intervention.* »

66 Projet de loi 8065, *Commentaire des articles*, p.9.

67 *Ibid*, Exposé des motifs, p. 3.

68 Ligue des droits humains, *Note de position de la ligue des droits humains sur le recours aux bodycams par les forces de police*, p. 18, disponible sur <https://policewatch.be>.

69 CNCDH, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, 8 novembre 2016, point 54, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>

De plus, est-ce que les personnes filmées auront le **droit d'accéder aux enregistrements** p.ex. pour contester la version des faits décrits dans le procès-verbal et si oui, sous quelles conditions ? La CCDH estime qu'il est important que l'usage des enregistrements ne se fasse pas uniquement dans l'intérêt des forces de l'ordre, mais que les personnes qui ont un intérêt légitime puissent également demander la conservation des enregistrements et puissent y avoir accès pour la défense de leurs intérêts. La CCDH exhorte le gouvernement à prévoir des voies d'accès simplifiées pour les personnes ayant fait l'objet d'une intervention ainsi que toute personne dont l'image ou le son ont été enregistrés – tout en veillant au droit au respect à la vie privée des autres personnes éventuellement présentes et identifiables sur les vidéos (p.ex. en procédant à un floutage).⁷⁰

La CCDH note positivement qu'un **délai de conservation des données** a été prévu. En effet, les données devront être « *effacées automatiquement et de manière définitive du système informatique au terme d'un délai de vingt-huit jours après leur enregistrement sur la caméra* ». ⁷¹ Si les données sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire ou d'une instruction judiciaire, ce délai ne s'appliquera pas. La CCDH invite le gouvernement et le parlement dans ce contexte à inclure explicitement la conservation des données au-delà des 28 jours en cas de procédures disciplinaires à l'encontre des porteurs des caméras, à l'instar de la loi française.⁷² Elle tient d'ailleurs à souligner que le Conseil constitutionnel français a récemment retenu que « *l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations* » doivent être également garanties jusqu'à leur effacement sinon il y aurait une violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable.⁷³ Une disposition explicite dans ce sens mériterait d'être incluse dans la loi luxembourgeoise.

Le projet de loi prévoit encore la possibilité de conserver les enregistrements pendant 10 ans lorsqu'ils ont trait à des interventions policières d'envergure ou présentant un intérêt dans le cadre **d'analyses du déroulement des interventions ou de la formation interne**. Si les images permettent « *d'identifier directement* » une personne concernée, il sera procédé à une anonymisation. Le commentaire des articles précise que les visages seront floutés et que le son sera déformé afin d'empêcher toute identification. La CCDH recommande au gouvernement et au parlement de mentionner la déformation du son également dans le texte du projet de loi au lieu de se référer uniquement aux images. Elle se demande d'ailleurs si dans certains cas il ne faudrait pas également masquer d'autres éléments, p.ex. lorsqu'il s'agit de lieux ou de biens privés permettant d'identifier indirectement une personne.

La CCDH note par ailleurs que pour qu'un enregistrement puisse être utilisé dans ce contexte, il faudra disposer de « *l'autorisation du porteur de la caméra et du directeur général de la Police* ». ⁷⁴ Le commentaire des articles précise encore que le délégué à la protection des données devra préalablement donner son avis.⁷⁵ Si la CCDH peut comprendre le choix du gouvernement d'exiger le consentement de l'agent de police concerné, elle se doit de regretter qu'il n'y a pas de disposition équivalente pour les autres personnes qui ont été filmées. Pourquoi est-ce que le consentement du policier ayant porté la caméra sera requis, tandis que celui des autres personnes concernées, personnes privées et autres policiers, ne le sera pas ? Les données relatives aux personnes filmées ne seront-elles pas d'autant plus sensibles et leur utilisation ne mériterait-elle pas leur accord préalable ? Quid s'il s'agit par exemple d'enfants ou de victimes de violences ? La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à revoir cette disposition et à justifier davantage son choix qui reflète une fois de plus le déséquilibre entre les différents droits et intérêts en cause.

*

⁷⁰ Ligue des droits humains, *Note relative à la proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance*, 11 février 2014, p. 6, disponible sur www.liguedh.be.

⁷¹ Projet de loi 8065, Article 43ter (7).

⁷² Article L241-1 alinéa 7 du Code de la sécurité intérieure, disponible sur www.legifrance.gouv.fr : « *Les enregistrements audiovisuels, hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, sont effacés au bout d'un mois.* »

⁷³ Conseil constitutionnel, *Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021*, point 120, disponible sur www.legifrance.gouv.fr.

⁷⁴ Projet de loi 8065, Article 43ter (8).

⁷⁵ *Ibid*, *Commentaires des articles*, p. 11.

III. CONCLUSION

De plus en plus de pays optent pour l'utilisation de *bodycams* par la Police en tant qu'outil de prévention d'incidents et de répression d'infractions. Avec le projet de loi sous analyse, le Luxembourg compte également s'engager dans cette voie et doter sa Police de cette technologie.

La CCDH estime qu'il faut dépasser la simple question du « *pour ou contre les caméras* » : ce n'est généralement pas l'outil en tant que tel mais une utilisation et un encadrement juridique inadéquats qui peuvent poser problème. Ainsi, il convient de s'interroger sur les objectifs poursuivis et les conditions à éventuellement mettre en place pour garantir que ces objectifs puissent être réellement atteints. L'analyse du dispositif des *bodycams* doit être basée sur le respect des droits humains et le risque de discriminations inhérent à leur utilisation et à l'interprétation des enregistrements. Il ne suffit par ailleurs pas de concevoir les caméras comme un outil susceptible de protéger les agents de police, mais il faudra adopter une approche plus équilibrée en tenant dûment compte de leur impact pour toute la société, notamment pour la « *constatation des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves* » lorsque ces infractions ne sont pas commises à l'encontre de policiers, mais à l'encontre de personnes tierces. Ceci est particulièrement important en cas de violences domestiques ou de traite des êtres humains. Il en va de même lorsqu'il s'agit de documenter des violences policières éventuelles.

Dès lors, il est primordial de définir avec précision les critères et les modalités d'utilisation de cette technologie et de prévoir des procédures claires et transparentes relatives à la protection de données personnelles.

L'utilisation des *bodycams* et la gestion des enregistrements doivent rester à tout moment cohérentes avec les objectifs définis. Pour une acceptation générale, il faudra veiller à ce que ce nouvel outil soit au service des policiers et des citoyens et que la formation des premiers et l'information des derniers soient assurées en permanence. Une évaluation continue de cet outil en sera une condition pour pouvoir adapter les procédures du dispositif aux réalités du terrain et en tirer le plus d'effets positifs possible pour la société.

*

IV. RECOMMANDATIONS

Observations et recommandations générales

1. La CCDH constate que l'objectif de la protection des agents de police est prédominant tandis que les autres objectifs (protection des citoyens et collecte de preuves en cas d'infractions) ne sont guère abordés. La CCDH invite le législateur à mener des réflexions supplémentaires notamment sur l'utilité et l'impact potentiel des *bodycams* sur toute la société afin de concilier davantage les différents objectifs et d'adopter une approche cohérente et conforme aux droits humains. Il sera indispensable d'inclure les acteurs de terrain (y compris les policiers, les victimes et leurs représentants) dans ces réflexions.

2. Il y a lieu de veiller à ce que les finalités, situations, modalités et conditions dans lesquelles les caméras seront utilisées soient déterminées avec précision et adaptées aux objectifs poursuivis. L'objectif de recueillir des preuves notamment dans le cadre de violences domestiques ou encore l'objectif de la protection contre les comportements fautifs de la Police, peuvent requérir des réflexions et des garanties légales différentes de l'objectif de la protection de la Police contre des violences et plaintes injustifiées.

3. La CCDH s'interroge sur le choix du gouvernement de ne pas recourir à des projets-pilotes et souligne le besoin d'individualiser l'analyse de l'utilisation des *bodycams* au niveau national et local au lieu de se référer exclusivement aux expériences faites dans d'autres pays.

4. La CCDH salue l'intention du gouvernement de faire un suivi du dispositif après deux ans. Elle l'invite toutefois à intégrer cela explicitement dans le texte du projet de loi et d'y prévoir une analyse de l'impact potentiel sur les droits humains de toutes les personnes concernées.

Recommandations relatives à l'utilisation des *bodycams*

5. Le déséquilibre dans la poursuite des objectifs a également des conséquences sur la proportionnalité du projet de loi. Ce dernier laisse une grande marge d'interprétation aux agents de police concernant l'utilisation des *bodycams*, ce qui expose les citoyens à un risque d'arbitraire et les policiers à une insécurité juridique. La CCDH estime qu'il faudra définir davantage les conditions d'utilisation des caméras. Les notions d'« incidents » ou d'« interventions » ainsi que les conséquences éventuelles en cas de déclenchement injustifié ou de refus de déclenchement méritent d'être précisées dans le texte du projet de loi.

6. La CCDH invite le législateur à mener des réflexions par rapport à la mise en place d'alternatives et de garanties supplémentaires au déclenchement manuel des caméras par les agents, p.ex. une obligation de déclencher l'enregistrement sur demande de la personne faisant l'objet d'une intervention ou sur demande des victimes d'infractions ; des déclenchements automatiques en fonction de certains événements ou interventions ; une prolongation éventuelle de la durée d'enregistrement avant le déclenchement et un enregistrement après l'arrêt manuel de l'enregistrement.

7. Il faudra assurer une application uniforme et cohérente du dispositif des *bodycams*. Il est impératif d'élaborer des lignes directrices et d'organiser des formations portant également sur les droits humains et les risques de discriminations pour toutes les personnes qui seront amenées à utiliser les caméras-piétons et à analyser les enregistrements. Il faudra également prévoir l'information du grand public sur l'usage des *bodycams* et sur leurs droits.

8. Il est opportun de préciser les capacités et fonctionnalités techniques des caméras alors que cela pourra impacter tant l'efficacité du dispositif que l'analyse de sa proportionnalité.

9. La CCDH salue que le projet de loi prévoit une obligation de transparence relative à l'utilisation des caméras-piétons. Or, elle recommande de préciser davantage les situations et les conditions permettant de déroger à cette obligation et de prévoir des garanties supplémentaires dans ces situations. Il est également important de veiller à l'accessibilité des informations communiquées aux personnes concernées.

Recommandations relatives à l'accès aux enregistrements, à la sécurisation et la protection des données

10. La CCDH recommande de préciser les modalités relatives à la sécurisation et la protection des enregistrements dans la loi et estime qu'il est insuffisant de conférer cette responsabilité à des instructions internes de la Police. Il faudra en tout cas prévoir la sécurisation des données à toute étape de l'enregistrement. Il est aussi important de prévoir des garanties supplémentaires telles qu'un contrôle régulier par un organe indépendant de la Police.

11. Elle s'interroge également sur l'accès aux enregistrements et l'usage qui en sera fait après leur transfert sur le support informatique sécurisé. Il faudra garantir que les enregistrements ne remplacent pas les PV mais constituent un élément complémentaire. Les formations devront également insister sur les avantages, les limites et les risques des enregistrements pour l'administration de la preuve.

12. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à prévoir un accès explicite et effectif aux données enregistrées pour toute personne ayant un intérêt légitime à accéder aux enregistrements les concernant, avec des garanties pour les droits des autres personnes visibles ou audibles dans les enregistrements.

13. La CCDH s'interroge sur le choix du gouvernement consistant à exiger uniquement le consentement préalable du porteur de la caméra pour l'utilisation des enregistrements sous forme anonymisée à des fins de formation, mais non celui des autres personnes filmées. Elle recommande de prévoir une exigence similaire pour ces dernières.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2022.

