

# DROIT DE FILMER LA POLICE : DE L'UTILITÉ D'AVOIR RECOURS À LA BONNE FOCALÉ

OBSERVATIONS SUR L'AVIS D'INITIATIVE ADOPTÉ PAR L'ORGANE  
DE CONTRÔLE DE L'INFORMATION POLICIÈRE DU 22 NOVEMBRE 2021.

*Version courte*



## TABLE DES MATIÈRES

POURQUOI CET AVIS ? .....	3
QUE DIT LE COC DANS CET AVIS ? .....	3
OBSERVATIONS SUR CET AVIS: .....	4
1. COMPÉTENCE DU COC ? .....	4
2. MANQUE D'OBJECTIVITÉ DE L'AVIS ET INTERPRÉTATION PARTIALE DE LA JURISPRUDENCE ? .....	4
ANALYSE COMPARÉE.....	5
UNE SÉLECTION DE DÉCISIONS À LA CARTE.....	5
L'INTERPRÉTATION DE LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE.....	5
SUR L'INITIATIVE LÉGISLATIVE PRÉCONISÉE DANS UN OBJECTIF DE SÉCURITÉ JURIDIQUE.....	6
CONTEXTE DANS LE DROIT DE FILMER.....	7
3. CONCLUSION .....	7

Avec le soutien de

En novembre dernier, le COC, l'Organe de contrôle de l'information policière, a publié un avis « concernant les situations dans lesquelles des citoyen·nes filment des interventions de police et concernant la protection des données à caractère personnel et de la vie privée des fonctionnaires de police à l'égard de tiers pendant l'exécution de leurs missions policières ».

Cet avis entretient le flou sur le droit ou non pour des citoyen·nes de filmer des policiers en fonction et de diffuser ensuite les images, ainsi que sur l'attitude à adopter par les policiers concernés. Il est question ici de la balance entre la protection des droits du policier au respect de sa vie privée et de ses données personnelles, et l'exercice de la liberté d'expression par le citoyen·ne, par exemple lorsqu'il souhaite dénoncer un abus de pouvoir.

Dans un premier temps, nous résumerons l'avis du COC, avant d'exposer nos interrogations, commentaires et réserves.

### **Pourquoi cet avis ?**

Le COC mentionne qu'il n'existe aucune disposition légale explicite réglementant le fait de filmer ou de photographier des interventions policières et qu'il est souvent interrogé par les services de police sur la question de savoir si la police peut agir contre la prise d'images et en faire une constatation. Vu l'absence de cadre juridique clair, il a décidé de se saisir du sujet afin d'offrir aux services de police des réponses, notamment à la question de savoir si un policier a droit ou non, pendant l'exercice de ses missions, à la protection de ses données personnelles et de sa vie privée.

### **Que dit le COC dans cet avis ?**

Selon le COC, le fait qu'il ne soit « pas interdit » de filmer des fonctionnaires de police ne signifie pas automatiquement que ce soit autorisé, les policiers jouissant du droit au respect de la vie privée dans l'exercice de leurs fonctions également.

Le COC reconnaît que les citoyens peuvent filmer des agents en toute légalité, notamment à des fins journalistiques ou pour prouver le caractère illégitime ou excessif d'une intervention de police, dans le cadre du contrôle social sur le monopole de la violence ou l'exercice de la contrainte par les forces de l'ordre. Il estime cependant qu'ils ne peuvent se contenter d'invoquer la liberté d'expression ou le fait que le policier se trouve dans un lieu public pour prendre des images de l'intervention. Il considère en outre qu'il conviendrait d'effectuer une distinction selon la nature de l'intervention (interpellation banale ou intervention survenant dans un contexte touchant au débat social).

Le COC liste ensuite les dispositions législatives potentiellement applicables à l'enregistrement et/ou la diffusion d'images, en ce compris les sanctions pénales.

Le COC souligne aussi dans son avis que : « si le fonctionnaire de police est filmé dans des circonstances qui font que cet acte est illicite, les images ou photos peuvent être saisies en vertu de l'article 35 du Code d'instruction criminelle, lu conjointement avec l'article 39bis du même code, pour être utilisées pour prouver l'infraction ». L'Organe de contrôle insiste toutefois sur l'impact profond sur la vie privée d'une saisie, et *a fortiori* de la lecture

du support numérique. Pour cette raison, il propose une application graduelle de cet acte d'information invasif et recommande de faire intervenir le magistrat compétent. Il soutient en outre que s'il n'est « pas automatiquement permis » de saisir l'appareil de la personne ayant pris les images, il est indiqué de lui offrir la possibilité d'effacer les images en présence du policier, « en supposant qu'elle ne s'y oppose pas », voire de rechercher et sélectionner les images avant extraction.

Pour terminer, le COC appelle à une initiative législative pour répondre à certaines questions, comme celles-ci : est-il en principe permis ou interdit de prendre des images de policiers en intervention ? Y a-t-il des circonstances dans lesquelles la police peut obliger la personne à arrêter de filmer ? Dans quel cas la diffusion d'images des interventions est-elle licite ? Quels moyens la police pourrait-elle adopter dans une situation où il ne serait pas permis de filmer et quelles sont les procédures à suivre pour, en pareil cas, recueillir des preuves et les conserver ?

### Observations sur cet avis :

L'avis rendu par le COC soulève plusieurs questionnements, commentaires et réserves suivants :

#### 1. Compétence du COC ?

D'emblée, relevons que le COC - autorité de contrôle indépendante - est chargé de contrôler la protection des données personnelles relatives aux citoyen·ne·s lorsque ces données sont traitées par des services de police dans l'exercice de leurs missions, en particulier lorsque ces données sont enregistrées dans des bases de données gérées par la police.

Si le COC est compétent pour donner son avis sur toute question relative à la gestion de « l'information policière », il ne nous semble pas l'être pour contrôler le traitement effectué par des citoyen·nes de données personnelles relatives à des fonctionnaires de police.

Le COC semble d'ailleurs bien conscient de ce problème puisqu'il fait remarquer lui-même dans son avis que celui-ci « n'a pas été formulé dans la perspective du citoyen. Strictement parlant, cet [sic] traitement relève en effet de la compétence de l'Autorité de protection des données (APD) ».

Il nous paraît dès lors interpellant que le COC sorte ainsi de son champ de compétences pour adopter d'initiative un avis sur la question de la vie privée des policiers. Il en va d'autant plus ainsi que l'initiative législative que l'Organe de contrôle appelle de ses vœux pourrait aboutir à l'adoption de dispositions visant à protéger spécifiquement les données personnelles et la vie privée d'une catégorie de fonctionnaires.

#### 2. Manque d'objectivité de l'avis et interprétation partielle de la jurisprudence ?

Plusieurs éléments nous posent question quant à la sélection et à l'interprétation faites par le COC des dispositions législatives et décisions de jurisprudence évoquées dans son avis :

- Analyse comparée

Le COC se livre à une analyse de droit comparé et passe en revue la législation de cinq pays (Pays-Bas, France, Danemark, Allemagne, Espagne) sans expliciter les raisons pour lesquelles il les a sélectionnés.

Par ailleurs, cette analyse élude certaines positions ou décisions de poids adoptées en la matière. Exemple : pour ce qui est de la France, le COC ne fait aucune allusion à la position de l'Autorité de contrôle de la police française (semblable à notre Comité P) sur le sujet qui est pourtant d'une très grande clarté : les forces de l'ordre « doivent considérer comme **normale l'attention que des citoyens ou des groupes de citoyens peuvent porter à leur mode d'action. Le fait d'être photographiés ou filmés durant leurs interventions ne peut constituer aucune gêne pour des policiers soucieux du respect des règles déontologiques** » (Commission nationale de déontologie de la sécurité [CNDS] en France, avis du 05/04/2006, saisine n° 2005-29. Rapport annuel 2006, p. 32).

- Une sélection de décisions à la carte

Dans son avis, le COC passe en revue la jurisprudence européenne et nationale mais souligne principalement les décisions ou passages en faveur de la thèse des services de police.

Pour ce qui est de la jurisprudence nationale, **le COC se réfère exclusivement à des décisions émanant de juridictions néerlandophones**, passant notamment sous silence le jugement du Tribunal de police du Brabant wallon du 12 novembre 2018 (« Dans le cas d'espèce [un citoyen contestait une amende administrative infligée pour refus d'obtempérer à l'injonction d'arrêter de filmer une scène de fouille de sécurité sur un groupe de jeunes], le simple fait de filmer la scène du contrôle ne paraît être de nature en lui-même à être contraire à la sécurité ou à la tranquillité publique » ou « Bien au contraire, le simple fait de filmer une scène paraît de nature à devenir une attitude banale, si l'on s'en réfère aux projets développés dans plusieurs zones de police visant à permettre aux policiers de porter une petite caméra sur eux pour filmer leurs interventions ») et le jugement rendu le 24 octobre 2019 par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles dans l'affaire « Don't Shoot » (bien que cette décision ne soit pas exempte de critiques et fasse l'objet d'un appel toujours en cours, le tribunal avait décidé que la divulgation de photos de policiers en exercice était assimilable à la divulgation de photos de personnes publiques, concluant ainsi à leur autorisation tacite - bien que non absolue - à la reproduction des images à des fins d'information).

- **L'interprétation de la jurisprudence européenne** : le COC invoque les arrêts *Pentikäinen contre Finlande* du 20/10/2015 et *Von Hannover contre Allemagne* du 07/02/2012, **pour en déduire** que le premier critère de la pondération des intérêts entre la liberté d'expression et le droit à la vie privée serait « **la nature de l'événement** ». Or la jurisprudence constante de la CEDH parle de « **contribution à un débat d'intérêt général** » (outre la notoriété de la personne visée, la forme et les répercussions de la publication, etc.), ce qui est beaucoup moins réducteur.

- Le COC passe totalement sous silence la définition très large donnée par la Cour de Justice de la notion d'activités journalistiques dans l'arrêt *Buivids*, qui constitue l'apport essentiel de cette décision [concernant un citoyen letton ayant pris des images dans un commissariat et les ayant diffusées sur YouTube] : « Ces « activités de journalisme » recouvrent « celles qui ont pour finalité la divulgation au public d'informations, d'opinions ou d'idées, sous quelque moyen de transmission que ce soit ». Il n'en retient singulièrement que le fait que l'exercice de missions policières dans le domaine public n'exclut pas la protection des données personnelles. Il en déduit par ailleurs que la Cour aurait exclu que le fait de filmer des agents en exercice puisse bénéficier de l'exemption prévue pour les finalités strictement personnelles, alors que ce constat n'est pas explicite dans l'arrêt (qui souligne surtout le fait que la vidéo avait été publiée sur Internet sans restriction d'accès).
- Il nous paraît dangereux et contestable que le **COC admette la possibilité d'une saisie des appareils ou des données par le fonctionnaire de police, au seul motif que ce fonctionnaire estimerait que le fait de filmer viole la protection de ses données personnelles** (le fonctionnaire étant dès lors nécessairement juge et partie). A nouveau, l'Organe de contrôle omet de mentionner qu'aux termes du jugement - qu'il cite pourtant dans son avis - du Tribunal correctionnel néerlandophone de Bruxelles du 28 janvier 2021, deux agents qui avaient confisqué la caméra d'un journaliste sans base juridique valable ont été condamnés pour vol d'usage. Pour le surplus, le fait de permettre au citoyen d'effacer ou de sélectionner lui-même les images, sous prétexte d'assurer le respect du principe de proportionnalité, n'est nullement de nature à nous rassurer vu la pression qui pourrait ainsi être exercée sur le preneur d'images sans aucun contrôle extérieur.
- Pour ce qui est des décisions inédites citées par le COC, prononcées par le Tribunal correctionnel et la Cour d'appel de Gand ainsi que par le Tribunal correctionnel du Limbourg, nous avons sollicité leur communication auprès de l'Organe de contrôle pour pouvoir les analyser. Nous nous sommes toutefois vu opposer une fin de non-recevoir au motif que le COC n'était pas « un service de documentation au service du grand public ».
- Le COC égrène longuement les sanctions pénales prévues par différents textes, dont certaines sont totalement hors sujet (délit de contrefaçon en droit d'auteur), ou portent sur des infractions spécifiques et non sur le seul fait de filmer (harcèlement, rébellion, « port d'armes », etc.).
- **Sur l'initiative législative préconisée par le COC dans un objectif de sécurité juridique** : nous ne partageons pas l'avis du COC selon lequel la sécurité juridique imposerait de légiférer en la matière.

La jurisprudence européenne permet déjà d'effectuer une pondération entre le droit du policier au respect de ses données personnelles et l'exercice par le citoyen de sa liberté d'expression. Et cela doit se faire au cas par cas et non en recourant à une nouvelle disposition qui cadenserait le droit de filmer, alors que les dernières affaires de violences policières révélées ces dernières années ont pu sortir du silence justement grâce à des images issues de la société civile.

On ne peut donc qu'être surpris par l'invitation du COC au législateur à répondre à plusieurs questions liées au droit de filmer via des dispositions générales et non en appréciant *a posteriori* l'ensemble des circonstances concrètes d'une affaire, alors qu'il admet que c'est ce que préconise la Cour européenne des droits de l'homme.

- **Contexte dans le droit de filmer :** le COC semble considérer d'emblée qu'une distinction s'imposerait selon le contexte, entre le fait de filmer une intervention banale, une intervention recourant manifestement à un usage excessif de la violence, ou un événement touchant à l'opinion publique, alors que les conditions d'une interpellation ou d'un contrôle d'identité peuvent bien entendu parfaitement participer d'un débat d'intérêt général.

En outre, à supposer qu'une telle distinction soit établie, comment demander au citoyen d'effectuer une analyse en amont de la nature de l'intervention policière en cours et des questions d'intérêt public qu'elle pourrait faire naître ? A l'évidence, c'est tabler sur le fait que, dans le doute, il s'abstiendra...

Il nous paraît donc que le cadre d'intervention des services de police, au même titre que les autres circonstances, devra nécessairement être analysé *a posteriori* par le juge mais ne peut servir à exclure d'emblée la possibilité d'enregistrer des images.

### 3. Conclusion

A la lumière de ces considérations, l'initiative législative préconisée par le COC - outre les questions de compétence et d'objectivité évoquées plus haut - ne nous paraît ni opportune, ni justifiée, et certainement pas au regard du motif invoqué, à savoir remédier à l'insécurité juridique.

Les principes fixés par la Cour européenne des droits de l'homme imposent en effet une appréciation au cas par cas, afin de trouver un équilibre entre la liberté d'expression du citoyen et le droit à l'information du public d'une part, et la protection des données personnelles des policiers d'autre part. Le respect du principe de proportionnalité avant toute ingérence dans la liberté d'expression doit également être vérifié de façon systématique et avec d'autant plus de rigueur que le droit à l'information du public sur des questions d'intérêt général est en jeu.

Le droit de filmer des fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs missions ne nous semble donc pouvoir être limité que dans des circonstances où il mettrait en péril le maintien de l'ordre public ou la sécurité des personnes, ou serait de nature à compromettre une opération en cours.

En revanche, la diffusion des images pourrait être sanctionnée s'il apparaissait que le citoyen ne pouvait pas se prévaloir d'un intérêt légitime primant sur les droits du policier. Les exemptions et dérogations prévues en matière de finalités journalistiques pourront en tout état de cause être invoquées par le preneur d'images, même non professionnel, pour autant qu'il puisse démontrer avoir pour seul objectif la divulgation d'informations, d'opinions ou d'idées.

Si la pondération des droits et intérêts en présence reste un exercice délicat et complexe, toute restriction générale apportée à la liberté de prendre des images de fonctionnaires en exercice ne pourrait constituer qu'un recul par rapport au nécessaire contrôle démocratique sur l'action policière.






### **Liga voor Mensenrechten**

Leopold II-Laan 53,  
1080 Sint-Jans-Molenbeek  
policewatch@mensenrechten.be  
www.mensenrechten.be

 mensenrechtenBE

 @police\_watch\_belgium

 mensenrechtenBE


 mensenrechten




### **Ligue des droits humains asbl**

Bd Leopold II 53, 1080 Molenbeek-Saint-Jean  
Tél.: 02/209 62 80 - Fax: 02/209 63 80  
ldh@liguedh.be - www.liguedh.be

liguedhbe 

ligue\_des\_droits\_humains  
police\_watch\_belgium 

liguedh\_be 

LDH BELGIQUE 