



Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Avis sur le projet de loi n°8065 (« Bodycams ») portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Résumé

Le gouvernement a demandé l'avis de la CCDH sur le projet de loi relatif à la création d'un cadre légal pour l'utilisation de caméras-piétons (« bodycams »). Avec ce projet de loi, les agents de police auront la possibilité d'enregistrer les images et le son des incidents dans le cadre de leurs interventions, que ce soit dans un lieu ouvert au public ou un lieu privé. Dans son avis, la CCDH ne se prononce pas sur l'opportunité même (pour ou contre) de ces caméras, mais s'intéresse avant tout aux modalités de leur utilisation et à leur encadrement légal car ce sont généralement ceux-ci qui peuvent poser problème en termes de respect des droits humains.

I. Des objectifs a priori légitimes mais déséquilibrés

Tout d'abord, la CCDH constate que le projet de loi indique que les finalités poursuivies sont la prévention d'incidents et la collecte de preuves en cas d'infractions pénales. Ces objectifs peuvent en principe être considérés comme légitimes au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et justifier certaines ingérences dans l'exercice des droits humains. Il ressort du texte soumis à l'avis de la CCDH que le gouvernement a essentiellement conçu le dispositif des bodycams en tant que moyen de protection des agents de police face aux attaques physiques, verbales et juridiques de la part des citoyens.

Dans son avis, la CCDH ne remet pas en question le besoin éventuel de protéger les agents de police, mais elle regrette l'existence d'un **déséquilibre manifeste qui peut être constaté à la fois dans les objectifs poursuivis et dans les modalités de mise en œuvre du dispositif de bodycams**. Ni la collecte de preuves en cas d'infractions pénales commises à l'encontre de personnes autres que les agents de police (p.ex. en cas de violences domestiques ou de traite des êtres humains), ni la prévention ou la répression de comportements fautifs de la police (p.ex. en cas de violences policières) n'ont été développées dans le projet de loi. Seules deux phrases dans l'exposé des motifs indiquent que les bodycams seraient un outil « à charge et à décharge » et protégeraient les citoyens en cas de « *comportements fautifs* » des agents de police. Il n'y a aucune autre précision ou disposition légale y relative dans le texte, ce qui n'est pas resté sans conséquences sur

la cohérence et la proportionnalité du dispositif prévu. La CCDH recommande par conséquent au gouvernement et au parlement d'adopter une approche plus équilibrée et complète en termes d'objectifs poursuivis : il faudra tenir dûment compte de l'impact des bodycams sur toute la société en adoptant une approche fondée sur tous les droits humains concernés et veiller à la cohérence des modalités de mise en œuvre. Le dispositif des caméras-piétons doit à la fois pouvoir protéger les droits des citoyens, donc aussi des victimes et des agents de police.

La CCDH s'interroge par ailleurs sur la décision du gouvernement de justifier la nécessité du dispositif des bodycams en se référant principalement aux « *expériences positives* » constatées dans d'autres pays. Selon certaines études plus nuancées, **la détermination des conditions et modalités à mettre en place pour atteindre les différentes finalités des caméras requiert des analyses approfondies**. L'objectif de recueillir des preuves notamment dans le cadre de violences domestiques ou encore celui 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 ou des plaintes injustifiées. De plus, il semble y avoir une nécessité d'individualiser cet outil au niveau national et local : ce qui fonctionne dans un certain pays ne fonctionne pas forcément dans un autre. Les modalités doivent donc être analysées et adaptées en fonction des objectifs poursuivis et des spécificités et besoins locaux.

En tout cas, la CCDH recommande **d'impliquer les acteurs de terrain** tels que les policiers et la société civile **dans l'élaboration du projet de loi et la mise en œuvre du dispositif prévu**. Il est important qu'une évaluation systématique ait lieu qui tiendra également compte des risques de discrimination et des droits humains de toutes les personnes concernées.

L'absence d'équilibre dans les buts poursuivis mentionné ci-dessus se ressent également au niveau des dispositions légales et de la mise en œuvre pratique du projet de loi.

II. Le manque de proportionnalité par rapport aux modalités du dispositif prévu

À part certaines garanties minimales destinées à réduire le pouvoir conféré aux policiers et l'ingérence dans l'exercice des droits humains (p.ex. enregistrement des 30 secondes avant le déclenchement, limitation de l'enregistrement à des incidents et non à toutes les interventions, journalisation des accès aux enregistrements, délai de conservation de 28 jours sauf exceptions, obligation de transparence et d'information vis-à-vis des personnes par rapport au port des caméras et à l'enregistrement), le projet de loi accorde une large marge d'appréciation aux agents de police individuels. Il appartiendra à ces derniers de déclencher manuellement l'enregistrement lorsqu'ils estiment qu'un incident s'est produit ou est susceptible de se produire. Lorsque cet incident a pris fin, il leur appartiendra également d'arrêter manuellement l'enregistrement. Le cadre légal prévu n'est pas très précis : certaines notions clés (comme p.ex. « incidents ») ne sont pas définies et il n'est pas clair qui pourra porter des caméras et à quel moment, s'il s'agira d'une faculté ou d'une obligation de les porter et de procéder à des enregistrements, quelles seront les conséquences éventuelles en cas de déclenchement injustifié ou de refus de déclenchement, etc.

La CCDH met en garde contre une telle approche, qui **expose les agents de police à une insécurité juridique et les citoyens à un risque d'arbitraire**. En effet, il n'y a pas de dispositions dans le projet de loi qui permettent de concilier les différents objectifs et droits en cause, de sorte que la CCDH se doit de demander dans quelle mesure le projet de loi est réellement en mesure d'atteindre l'objectif de la collecte des preuves et la prévention

d'incidents lorsque les victimes des infractions ne sont pas des agents de police, mais des personnes tierces.

Elle exhorte le gouvernement et le parlement à **prévoir des garanties supplémentaires et des mesures alternatives pour rétablir un certain équilibre** : l'on pourrait p.ex. réfléchir à prévoir un déclenchement obligatoire sur demande de la personne faisant l'objet d'une intervention ou 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. Il y aura lieu de déterminer ces modalités en étroite collaboration notamment avec la Police et la société civile. En tout cas, il faudra fournir plus de précisions dans le texte du projet de loi.

Il faudra également veiller à ce que les agents de police qui seront équipés de caméras auront un **accès effectif à des formations de qualité** qui tiennent également compte des avantages, des limites et des risques liés aux bodycams, y compris pour l'exercice des droits humains.

Dans son avis, la CCDH note par ailleurs favorablement que le projet de loi prévoit le principe d'une obligation de transparence par rapport au port des caméras et d'information par rapport à l'utilisation de celles-ci : les agents devront informer les personnes filmées au moment du déclenchement et un signal sonore annoncera ce dernier. Un signal visuel indique ensuite qu'un enregistrement est en cours. Or, le projet de loi prévoit aussi des exceptions à cette obligation d'information. Alors que la CCDH estime qu'il peut être justifié, dans certaines situations très exceptionnelles, de ne pas procéder à une information des personnes filmées, elle regrette que les termes employés dans le projet de loi (« *circonstances particulières* ») sont particulièrement vagues et laissent de nouveau un pouvoir discrétionnaire trop important à la Police. **Des précisions supplémentaires sont donc nécessaires pour éviter une insécurité juridique et pour réduire le risque d'arbitraire.** En outre, il faudra également **prévoir une information générale du grand public sur le dispositif des bodycams et sur leurs droits.**

Enfin, la CCDH constate que les dispositions du projet de loi relatives à **la sécurisation et la protection des enregistrements méritent d'être complétées et précisées davantage** dans le texte de la loi ou à tout le moins dans un texte réglementaire, au lieu de renvoyer à des instructions internes de la Police. La sécurisation et l'intégrité des données enregistrées devront être garanties à toute étape de l'enregistrement et aussi lors d'une utilisation p.ex. lors de procédures judiciaires ou disciplinaires. En même temps, la CCDH déplore que le projet de loi ne prévoit aucune possibilité pour les personnes filmées ayant un intérêt légitime d'accéder aux données enregistrées. Elle exhorte le gouvernement et le parlement à **prévoir un accès explicite et effectif aux données les concernant en mettant en place une procédure visible et accessible**, tout en veillant aux droits des autres personnes visibles ou audibles dans les enregistrements.