

AVIS DU CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PÉNITENTIAIRE

Avis 2018-08, du 21 décembre 2018 : accès aux images des caméras de surveillance par les commissions de surveillance

Dans le cadre de leur mission, les commissions de surveillances sont régulièrement confrontées à des plaintes de détenus concernant le comportement de surveillants ou le recours à la violence, pour lesquelles ils renvoient aux images des caméras de surveillance présentes dans les prisons afin d'étayer leurs plaintes. En cas de contestation portant sur des faits précis, les commissions de surveillance devraient pouvoir demander et examiner ces images.

Certaines directions refusent par principe d'accorder l'accès à la commission malgré le consentement explicite du détenu concerné : seul l'avocat du détenu aurait droit d'accéder à ces images - dans le cadre d'une plainte pénale - (Saint-Gilles). Selon la loi caméras¹, la demande d'images caméra se limiterait à la personne filmée et au gestionnaire des images (Bruges). Dans d'autres cas, la direction argumente qu'aucune image n'est disponible : les enregistrements auraient été effacés parce que le disque dur était plein, il n'y aurait rien à voir sur les images parce que la caméra n'était pas orientée vers le lieu de l'incident, etc. (Anvers).

Que dit la loi de principes à propos de la surveillance par caméras au sein de la prison et de l'accès aux images enregistrées ?

Seul l'article 137, § 1^{er}, de la loi de principes², portant sur l'enfermement en cellule de punition, traite de l'observation par caméra : « *Sur avis positif du médecin, une observation par caméra, microphone ou tout autre moyen technique peut être mise en place lorsqu'elle est indiquée pour préserver l'intégrité physique du détenu. Le détenu est informé de cette mesure.* »

Seule l'observation par caméra en cellule de punition est dès lors prévue par la loi. Elle est assortie de trois conditions : 1. être nécessaire pour préserver l'intégrité physique du détenu ; 2. uniquement sur avis positif du médecin ; 3. le détenu doit être informé de la mesure. Le paragraphe 2 dispose que le directeur et un médecin rendent quotidiennement visite au détenu. Le paragraphe 3 habilite les instances chargées de la surveillance (les commissions de surveillance) à rendre visite au détenu en cellule de punition.

¹ Loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, MB du 31 mai 2007.

² Telle que modifiée par la loi du 11 juillet 2018, MB du 18 juillet 2018.

La loi de principes ne règle pas expressément l'accès aux images enregistrées.

La loi de principes ne contient aucune prescription en matière de surveillance par caméras ailleurs qu'en cellule de punition. Puisque la surveillance par caméras en cellule entre dans le champ d'application de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et constitue une atteinte à la vie privée de l'intéressé, toute surveillance par caméras doit être régie par la loi³. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a déjà établi à plusieurs reprises une violation de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme en raison de la surveillance par caméras dans des cellules en l'absence de base légale⁴.

La loi caméras est-elle d'application dans les prisons ?

L'article 2 de la loi caméras⁵ précise les lieux auxquels elle s'applique. La prison doit être considérée comme un lieu fermé avec des zones accessibles au public et des zones non accessibles au public, dans lesquelles la loi caméras est donc d'application⁶.

Selon l'article 3 de la loi caméras⁷, cette loi est applicable à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance dans les lieux visés à l'article 2, ayant pour *finalité* de :

1. prévenir, constater ou déceler des *infractions* contre les personnes ou les biens ;
2. prévenir, constater ou déceler des *incivilités* [...] ou maintenir l'*ordre public*.

En principe, la surveillance par caméras au sein des prisons pourrait entrer dans cette catégorie lorsque, par exemple, il s'agit de prévenir ou de constater des faits violents entre détenus, à l'encontre d'un surveillant ou commis par un surveillant, ou la dégradation de locaux ou de mobilier.

Toutefois, la surveillance par caméra dans les cellules est la plupart du temps utilisée en premier lieu à d'autres fins, à savoir la *protection des détenus*, en veillant à leur bien-être et leur santé. Les images caméra peuvent également jouer un rôle essentiel dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Le détenu se trouve dans une position extrêmement vulnérable qui l'empêche de se défendre. Il s'agit souvent de situations où la parole de l'un s'oppose à la parole de l'autre et seules des images caméra apportent de la clarté dans l'affaire. Dans ce cadre, le Conseil d'État a reconnu que l'accès aux images caméra peut s'avérer nécessaire pour la protection des *droits de la défense*. La direction ne peut s'appuyer uniquement sur les rapports disciplinaires du personnel pénitentiaire lorsque les détenus nient ou contestent les faits et, dans ce cas, l'accès aux images caméra ne peut être refusé⁸. Ce point de vue concorde avec la jurisprudence française en la matière : la visualisation d'images caméra fait partie des droits de la défense dans les procédures disciplinaires pénitentiaires et ne peut être refusée pour des raisons de sécurité⁹.

L'article 3 dispose en outre que la loi caméras n'est pas applicable aux caméras de surveillance dont les modalités d'installation et d'utilisation sont régies par ou en vertu d'une *législation particulière*. À cet égard, il peut notamment être renvoyé à la nouvelle loi football de 2018, qui régit l'installation et le fonctionnement des caméras de surveillance dans les stades de football¹⁰, ou à la réglementation

³ Voir notamment CEDH, Van der Graaf c. Pays-Bas, 1^{er} juin 2004.

⁴ Voir notamment CEDH, Khan c. Royaume-Uni, 12 mai 2000 ; CEDH, Allan c. Royaume-Uni, 5 novembre 2002 ; CEDH, Vasilica Mocanu c. Roumanie, 6 décembre 2016.

⁵ Telle que modifiée par la loi du 21 mars 2018, MB du 16 avril 2018.

⁶ Le ministre de la Justice l'a confirmé dans la réponse donnée le 19 novembre 2012 à la question parlementaire n° 0593 du 23 juillet 2012, La Chambre, Session 53.

⁷ Telle que modifiée par la loi du mercredi 21 mars 2018, MB du lundi 16 avril 2018.

⁸ CdE, 20 décembre 2016, arrêt n° 236 828, BAMOUHAMMAD.

⁹ Conseil d'État fr., 25 juillet 2016, n° 400777 ; Trib. adm. Lyon, 25 septembre 2018, n° 1606836.

¹⁰ Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, MB du 3 février 1999, modifiée par la loi du 3 juin 2018, MB du 18 juin 2018, notamment le chapitre IIbis.

distincte en matière d'utilisation de caméras par la police dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire, insérée en 2018 dans la loi sur la fonction de police¹¹.

Pour ce qui concerne la surveillance de cellules à l'aide de caméras, il peut être renvoyé à l'arrêté sur les cellules de 2007, dont l'article 10 contient quelques prescriptions sommaires en matière de surveillance par caméra de cellules de police¹². Cet arrêté ne concerne toutefois pas les prisons. L'article 137, § 1^{er}, de la loi de principes peut également être considéré comme une législation particulière de la sorte, mais il ne s'applique qu'à la surveillance par caméra dans les cellules de punition. Au demeurant, il est clair que la finalité de l'observation par caméra en cellule de punition diffère de celle de la loi caméras : l'observation par caméra en cellule de punition n'est possible que pour préserver l'intégrité physique du détenu.

Enfin, le nouvel article 3/1 de la loi caméras dispose qu'en cas d'installation de caméras pour plusieurs finalités, [...] différentes législations peuvent s'appliquer de manière simultanée. En cas de conflit, la loi caméras prime.

Puisqu'il n'existe (en dehors de la cellule de punition) aucune réglementation particulière en matière de surveillance par caméras au sein de la prison, il peut être conclu que la loi caméras est d'application.

Quelles sont les règles selon la loi caméras ?

Lorsqu'il s'agit de caméras installées dans des lieux fermés non accessibles au public (comme la prison), les règles de l'article 7 de la loi caméras¹³ s'appliquent. Chaque prison doit le notifier aux services de police, doit tenir un registre et doit apposer les pictogrammes nécessaires. Le *visionnage* des images en temps réel n'est admis que dans le but de permettre d'intervenir immédiatement en cas d'infraction, de dommage, d'incivilité ou d'atteinte à l'ordre public. L'*enregistrement* d'images n'est autorisé que dans le but de réunir la preuve de faits ou de rechercher et d'identifier les auteurs des faits, les témoins ou les victimes. Les images ne peuvent en principe être *conservées* plus d'un mois, sauf si elles peuvent contribuer à apporter la preuve des faits. Il n'est pas précisé qui décide de la pertinence ou non des images ou qui en assure le contrôle. Ce délai peut être prolongé à trois mois pour les lieux présentant un risque particulier pour la sécurité. Il a été récemment prévu par AR que les prisons font partie de ces lieux¹⁴.

L'article 9 de la loi caméras dispose que seul le « responsable du traitement »¹⁵ (le gestionnaire des images) a accès aux images. Il est également soumis au devoir de discrétion en ce qui concerne les données personnelles fournies par les images. L'article 12 confère en outre à chaque personne filmée un droit d'accès aux images.

La loi caméras ne prévoit aucun délai minimal de conservation. Le gestionnaire n'est pas tenu de conserver les images durant un délai déterminé. Cela occasionne souvent des problèmes lorsque des détenus invoquent les images pour étayer leur version des faits : il leur est alors répondu que les images ont déjà été effacées en raison de problèmes de capacité ou parce que les frais liés à une conservation plus longue sont trop importants. À l'instar de la Commission de la protection de la vie privée (devenue depuis le 25 mai 2018 l'« Autorité de protection des données » (APD)), il peut toutefois être argumenté que certaines exigences doivent être posées en matière de conservation

¹¹ Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, MB du 22 décembre 1992, modifiée par la loi du 21 mars 2018, MB du 16 avril 2018.

¹² Arrêté royal du 14 septembre 2007 relatif aux normes minimales, à l'implantation, et à l'usage des lieux de détention utilisés par les services de police, MB du 16 octobre 2007. En 2011, à la demande de la police, la Commission de la protection de la vie privée a émis une recommandation sur la surveillance par caméras des cellules de police (recommandation n° 06/2011 du 6 juillet 2011).

¹³ Telle que modifiée par la loi du 21 mars 2018, MB du 16 avril 2018.

¹⁴ AR du 6 décembre 2018, MB du 18 décembre 2018, art. 3,5°.

¹⁵ Terme inséré dans la loi caméras par la loi du 30 juillet 2018, MB du 31 août 2018.

lorsque la surveillance par caméras vise en premier lieu la protection de l'intéressé¹⁶. Dans ce cas, le principe selon lequel le délai de conservation doit être suffisant pour permettre à l'intéressé de réagir lorsqu'un incident s'est produit s'applique. Compte tenu de la situation spécifique de l'incarcération, un délai de conservation de trois mois semble raisonnable. Lorsqu'un incident se produit effectivement, le rapport sur l'incident devrait être automatiquement accompagné des images caméra.

Sur quoi peut se fonder le droit d'accès des commissions de surveillance ?

Dans le cadre de sa mission de surveillance générale, la commission de surveillance doit disposer d'un droit autonome d'accès aux images caméra.

Sur la base de l'article 26, § 2, 1^o, de la loi de principes, qui entre en vigueur le 1^{er} septembre 2019¹⁷, la commission de surveillance a pour mission d'exercer un contrôle indépendant sur la prison pour laquelle elle est compétente, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant.

Afin de rendre ce contrôle possible, la commission dispose d'un certain nombre de compétences étendues (d'enquête), conformément à l'article 27, §§ 1^{er} et 2, de la loi de principes¹⁸ :

- elle a librement accès à tout moment à tous les endroits de la prison et, moyennant autorisation préalable du détenu, à l'espace de séjour individuel du détenu ;
- elle a le droit de consulter, sauf exceptions prévues par la loi, tous les documents se rapportant à la prison, y compris le registre des sanctions disciplinaires, le registre des mesures de sécurité, du régime de sécurité particulier individuel et des mesures de coercition¹⁹, et, moyennant autorisation écrite préalable du détenu, à toutes les pièces contenant des informations personnelles concernant le détenu. La condition est que le recours à ces compétences soit nécessaire à l'exercice de ses missions et que les règles de sécurité soient respectées.

La commission est en outre habilitée à entretenir une correspondance avec le détenu sans être contrôlée et au contact personnel sans surveillance avec le détenu, y compris avec les détenus en cellule sécurisée ou en cellule de punition²⁰.

L'accès aux images caméra fait nécessairement aussi partie de ces compétences. Cette optique est soutenue par le projet de loi récemment déposé concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, qui instaure un service d'inspection interne pour les prisons. Dans le cadre de l'exécution de ses missions, ce service d'inspection devrait avoir librement accès aux prisons et à tout document relatif à l'administration pénitentiaire, *en ce compris les images caméras existantes*²¹. Il n'y a pas de raison d'appliquer des normes distinctes au service d'inspection interne et aux organes de contrôle externes, qui exercent tous une forme de contrôle sur les prisons.

Ces compétences tiennent suffisamment compte des prescriptions en matière de vie privée puisqu'elles requièrent le consentement explicite du détenu lorsqu'il s'agit d'accéder à des données individuelles. La surveillance caméra ne peut en outre jamais fournir des images qui portent atteinte à la vie privée et à l'intimité de la personne filmée²².

¹⁶ Recommandation n° 06/2011 du 6 juillet 2011 sur l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance dans les lieux de détention et dans d'autres lieux du commissariat (CO-AR-2010-04).

¹⁷ AR du 19 juillet 2018, MB du 24 juillet 2018. L'article 138ter de l'AR du 21 mai 1965, qui s'applique entre-temps, est formulé de manière pratiquement identique.

¹⁸ Ces dispositions correspondent à l'article 138quater, §§ 1^{er} et 2, de l'AR du 21 mai 1965.

¹⁹ Artt. 115, 118, § 6, et 121 de la loi de principes.

²⁰ Articles 113, § 3, et 137, § 3.

²¹ Art. 9, §3, du projet de loi du 31 octobre 2018, La Chambre, doc. 54 K 3351/001.

²² Article 10 de la loi caméras et article 10 de l'arrêté sur les cellules.

Conclusion

On peut conclure que la commission de surveillance peut se prévaloir de l'article 27 de la loi de principes pour obtenir l'accès aux images des caméras de surveillance au sein de la prison. Pour éviter que ce droit soit d'ordre plutôt théorique puisque les images ne sont souvent conservées que pendant une durée très courte, la loi devrait fixer le délai minimal de conservation des images, de préférence trois mois avec un minimum absolu d'un mois. Afin d'éviter toute manipulation lors de la sélection des images pertinentes à conserver, ce délai minimal devrait s'appliquer à *toutes* les images caméra.

Au nom du Conseil central de surveillance pénitentiaire,


Véronique LAURENT
Présidente