



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 38/2023 du 9 février 2023

Objet: Demande d'avis concernant une proposition de loi modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel effectué à des fins journalistiques (55-2694/001) (CO-A-2022-312).

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de la Présidente de la Chambre des représentants, Madame Eliane Tillieux, reçue le 13 décembre 2022 ;

Émet, le 9 février 2023, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Présidente de la Chambre des représentants a sollicité l'avis de l'Autorité à propos d'une proposition de loi *modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel effectué à des fins journalistiques* (ci-après « la proposition de loi » ou « la proposition »)¹.
2. Afin de concilier le droit à la liberté d'expression et le droit à la protection des données à caractère personnel, **l'article 85.2 du RGPD** impose aux Etats membres de prévoir, « *dans le cadre du traitement réalisé à des fins journalistiques ou à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire, [...] des exemptions ou des dérogations au chapitre II (principes), au chapitre III (droits de la personne concernée), au chapitre IV (responsable du traitement et sous-traitant), au chapitre V (transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales), au chapitre VI (autorités de contrôle indépendantes), au chapitre VII (coopération et cohérence) et au chapitre IX (situations particulières de traitement) si celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information* ».
3. En droit belge, c'est **l'article 24 de la LTD** qui met en œuvre l'article 85.2 du RGPD. Cette disposition se lit actuellement comme suit :

« § 1er. On entend par traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques la préparation, la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l'archivage à des fins d'informer le public, à l'aide de tout média et où le responsable du traitement s'impose des règles de déontologie journalistique.

§ 2. Les articles 7 à 10, 11.2, 13 à 16, 18 à 20 et 21.1 du Règlement ne s'appliquent pas aux traitements de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire.

§ 3. Les articles 30.4, 31, 33 et 36 du Règlement ne s'appliquent pas aux traitements à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire lorsque leur application compromettrait une publication en projet ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article.

§ 4. Les articles 44 à 50 du Règlement ne s'appliquent pas aux transferts de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire vers des pays tiers ou à des organisations internationales dans la mesure où cela est nécessaire pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information.

§ 5. L'article 58 du Règlement ne s'applique pas aux traitements de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire,

¹ Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2021-2022, 55-2694/001.

artistique ou littéraire lorsque son application fournirait des indications sur les sources d'information ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article ».

4. La proposition de loi entend apporter **deux modifications** à cette disposition.
5. **Premièrement**, la proposition de loi entend **modifier la définition** de la notion de « *traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques* »² reprise à l'article 24 § 1 de la LTD.
6. **Deuxièmement**, la proposition de loi entend **préciser que les exemptions et dérogations** prévues par l'article 24 de la LTD ne s'appliquent que « *dans la mesure où celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information* »³. Elle entend, à cette fin, introduire un **nouveau § 1^{er}/1** à l'article 24 de la LTD.
7. En outre, **sans que cela se reflète dans le dispositif** de la proposition de loi, les **développements** qui la précèdent **entendent établir** que les modifications apportées à l'article 24 de la LTD permettraient de considérer que « *l'enregistrement vidéo d'une intervention policière relèvera le plus souvent du champ d'application de l'exemption journalistique* » et qu' « *il semble [...] y avoir peu de circonstances dans lesquelles le fait de filmer de bonne foi une intervention policière est contraire à la protection des données, tant qu'il y a un lien avec l'intérêt général et tant que les principes de l'article 5 sont respectés* ».

² C'est l'Autorité qui souligne.

³ C'est l'Autorité qui souligne.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

8. Dans un premier temps, l'Autorité analyse la conformité des deux modifications apportées à l'article 24 de la LTD par la proposition de loi avec les principes fondamentaux de la protection des données. Elle émet, dans un second temps, quelques observations fondamentales sur les développements de la proposition de loi qui affirment que les enregistrements vidéo d'interventions policières constituent quasi-systématiquement des traitements de données à des fins journalistiques.

A. À propos des modifications apportées par la proposition de loi au dispositif de l'article 24 de la LTD

1) Quant à la définition de la notion de « traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques » (article 24 § 1 en projet de la LTD)

9. L'article 24 § 1^{er} de la LTD, tel qu'il est en vigueur, définit la notion de « *traitements de données à caractère personnel à des fins journalistiques* » comme « *la préparation, la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l'archivage à des fins d'informer le public, à l'aide de tout média et où le responsable du traitement s'impose des règles de déontologie journalistique* »⁴.
10. La proposition de loi entend supprimer le critère du respect des règles de déontologie journalistique par le responsable du traitement et le remplacer par un critère qui se rapporte à l'objectif du traitement, à savoir informer le public sur un sujet d'intérêt général ou en vue de contribuer à un débat public relatif à un sujet d'intérêt général. Les développements de la proposition de loi indiquent que l'abandon du critère relatif au respect de la déontologie journalistique s'impose à la suite de l'arrêt *Buidvis*⁵ de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la CJUE »).
11. Dans cet arrêt, qui porte sur l'interprétation de l'article 9 de la directive 95/46⁶, la CJUE a décidé qu'« *afin de tenir compte de l'importance que détient la liberté d'expression dans toute société démocratique, il convient d'interpréter les notions y afférentes, dont celle de journalisme, de manière large* ». Ainsi, toutes les personnes qui exercent des « activités de journalisme » – et pas uniquement les « journalistes professionnels »⁷ – doivent pouvoir bénéficier des exemptions et dérogations aux

⁴ C'est l'Autorité qui souligne.

⁵ CJUE, arrêt du 14 février 2019, C-345/14 (Buidvis).

⁶ Bien que l'article 9 de la directive 95/46 ait une portée similaire à l'article 85 du RGPD, ces deux dispositions ne sont pas identiques. L'article 9 de la directive 95/46 disposait que : « *Les États membres prévoient, pour les traitements de données à caractère personnel effectués aux seules fins de journalisme ou d'expression artistique ou littéraire, des exemptions et dérogations au présent chapitre, au chapitre IV et au chapitre VI dans la seule mesure où elles s'avèrent nécessaires pour concilier le droit à la vie privée avec les règles régissant la liberté d'expression* » (c'est l'Autorité qui souligne).

⁷ Et les « entreprises de média »

règles relatives à la protection des données qui sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données et la liberté d'expression⁸.

12. Selon les développements de la proposition de loi, le critère du respect de la « déontologie journalistique » serait contraire au droit européen parce qu'il aboutirait à limiter le bénéfice des exemptions et dérogations prévues en exécution de l'article 85 du RGPD aux seuls journalistes de profession, à l'exclusion des journalistes citoyens (qui sont parfois dénommés également « néo-journalistes »).
13. L'Autorité est d'avis qu'il convient de **retenir une approche plus nuancée**.
14. Certes, une analyse de la jurisprudence européenne⁹ révèle bien que l'exercice d'une activité de type journalistique n'est pas l'apanage des journalistes professionnels¹⁰ et que d'autres catégories de personnes (à l'instar d'ONG ou même de particuliers, y compris celles et ceux qui exercent « *la fonction de blogueurs et d'utilisateurs populaires de médias sociaux* »¹¹), peuvent, en effet, se voir reconnaître le statut de « *chien de garde semblable par son importance à celui de la presse* »¹². Il ne fait pas de doute, à la lecture de la jurisprudence européenne, que ces « nouveaux chiens de garde » doivent dès lors bénéficier du niveau élevé de protection qui est accordé à la presse en raison de son rôle¹³. Toutefois, l'analyse de la jurisprudence européenne, en particulier celle de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »)¹⁴, révèle également que – contrairement à ce que semblent avancer les développements de la proposition de loi – les personnes qui exercent des activités de journalisme – et dont la liberté d'expression doit dès lors bénéficier d'un niveau élevé de protection – sont tenues d'agir « *de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit*

⁸ Cette tendance à interpréter largement la notion de journalisme peut découler du fait que, comme la Chambre contentieuse l'a souligné dans sa décision 13/2022 du 27 janvier 2022, « *La Directive 95/46/CE [...] invitait les États membres à prévoir, pour les traitements de données à caractère personnel effectués aux seules fins de journalisme (ou d'expression artistique ou littéraire), des exemptions et dérogations nécessaires pour concilier le droit à la vie privée avec les règles régissant la liberté d'expression, sans couvrir explicitement les traitements réalisés dans le cadre de l'exercice de la liberté d'expression indépendamment de la sphère journalistique. Ceci explique une tendance observée en jurisprudence à interpréter de manière très large la notion de 'journalisme' de façon à couvrir toutes formes de liberté d'expression, avant l'entrée en vigueur du RGPD dont les dispositions offrent une protection distincte à la liberté d'expression en dehors du contexte du journalisme* » (cons. 71).

⁹ Et plus précisément la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH ») et de la CJUE. À ce propos, l'Autorité rappelle que, comme le relève la CJUE dans son arrêt Buidvis, « *il convient [...] conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, de donner [à l'] article 7 [de la Charte des droits fondamentaux] le même sens et la même portée que ceux conférés à l'article 8, paragraphe 1, de la CEDH, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il en va de même pour ce qui est de l'article 11 de la Charte et de l'article 10 de la CEDH* » (références omises).

¹⁰ Voyez, en particulier, CJUE, 16 décembre 2008, C-73/07 (Satamedia) et CJUE, arrêt du 14 février 2019, C-345/14 (Buidvis)

¹¹ CEDH, aff. Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie, § 168.

¹² Voyez, par exemple, CEDH (GC), arrêt du 22 avril 2013, aff. *Animal defenders international c. Royaume-Uni*, § 102-103 ; CEDH, arrêt du 1^{er} décembre 2009, aff. *Karsai c. Hongrie*, § 35 ; CEDH (GC), arrêt du 8 novembre 2016, aff. *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, §§ 159, 165-168 ; CEDH (GC), arrêt du 8 juillet 1999, aff. *Başkaya et Okçuoğlu c. Turquie*, § 61-67 ; CEDH (GC), arrêt du 22 octobre 2007, aff. *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France*, § 48 ; CEDH, arrêt du 27 juin 2017, aff. *Medzeliš islamske zajednice brcko et autres c. Bosnie-Herzégovine*, § 86.

¹³ Voyez, par exemple, CEDH, aff. Karsai c. Hongrie, § 35.

¹⁴ Voyez, par exemple, CEDH (GC) arrêt du 8 novembre 2016, aff. *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, § 159 ; CEDH, décision du 11 mars 2014, aff. *Bartnik c. Pologne*, § 7

dans le respect de la *déontologie journalistique* »¹⁵, quand bien même ces personnes ne sont pas des journalistes de profession. Le respect de la **déontologie journalistique** semble ainsi être considéré comme un **contrepoids à la protection élevée** qui est reconnue à la **liberté d'expression** des journalistes et autres « chiens de garde » de la démocratie.

15. L'Autorité n'est dès lors pas pleinement convaincue par l'une des prémisses sur laquelle semblent s'appuyer les développements la proposition de loi, à savoir que seuls les journalistes professionnels – à l'exclusion donc des « journalistes citoyens » – doivent s'imposer le respect des règles de déontologie journalistique¹⁶. En effet, il ressort de la jurisprudence européenne que **toute personne qui exerce une activité de journalisme** et qui entend bénéficier du niveau élevé de protection accordé à la liberté de la presse est tenue de **respecter**, au moins, **les règles déontologiques les plus évidentes**¹⁷, à savoir, notamment, veiller à ce que l'information diffusée contribue à un débat public sur un sujet d'intérêt général, s'assurer que les faits relatés soient exacts ou à tout le moins vraisemblables, ce qui implique d'avoir cherché à vérifier, de manière diligente, la véracité des allégations faites, distinguer les faits relatés des opinions personnelles émises et veiller à ce que les opinions (jugements de valeur) reposent sur une base factuelle suffisante.
16. Le *Conseil de déontologie journalistique* adopte d'ailleurs une approche similaire puisque le Code de déontologie journalistique¹⁸, qu'il a adopté, s'applique à toute personne qui participe à diffuser de l'information de type journalistique vers le public, et donc pas uniquement aux journalistes de profession¹⁹. Il en va de même pour le *Raad voor de Journalistiek* qui considère également que les règles de la déontologie journalistique s'appliquent à toute personne qui exerce une activité de journalisme, et qui répond alors à la définition de journaliste, et pas uniquement aux journalistes

¹⁵ Voyez, par exemple, CEDH (GC) arrêt du 8 novembre 2016, *aff. Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, § 159; CEDH, arrêt du 27 juin 2017, *aff. Medzelis islamske zajednice brcko et autres c. Bosnie-Herzégovine*, § 87.

¹⁶ Dans les développements de la proposition de loi, il est clairement indiqué que « après la modification de la loi, ces journalistes pourront exercer leurs activités sans qu'il soit exigé d'eux qu'ils se fixent pour objectif de respecter la déontologie journalistique, à condition évidemment qu'ils se comportent en "chien de garde" de la démocratie et qu'ils assument les devoirs et responsabilités qui en découlent ».

¹⁷ Voyez, par exemple, CEDH, arrêt du 1^{er} décembre 2009, *aff. Karsai c. Hongrie* ; CEDH (GC) arrêt du 8 novembre 2016, *aff. Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie* ; CEDH, arrêt du 27 juin 2017, *aff. Medzelis islamske zajednice brcko et autres c. Bosnie-Herzégovine*.

¹⁸ Ce code a été adopté le 16 octobre 2013 par le Conseil de déontologie journalistique.

¹⁹ Voir la définition de la notion de « journaliste » donnée dans ledit Code (« *Est journaliste au sens de ce Code toute personne qui contribue directement à la collecte, au traitement éditorial, à la production et/ou à la diffusion d'informations, par l'intermédiaire d'un média, à destination d'un public et dans l'intérêt de celui-ci* »). Sur son site Internet, le Conseil de déontologie journalistique écrit que « *Pour les journalistes, l'obligation déontologique naît de l'exercice d'une activité qui a une répercussion dans la société. Ce n'est donc pas le fait d'être professionnel du journalisme qui oblige à respecter la déontologie, ni d'être membre ou pas d'une association professionnelle ; c'est le fait de diffuser de l'information de type journalistique vers le public. [...] Le CDJ s'intéresse donc à tous ceux qui font du journalisme, que ce soit leur occupation principale ou non. Le CDJ entend couvrir l'ensemble des activités journalistiques, en ce compris tout acte et comportement dans les différentes étapes du processus de fourniture de l'information. Il a pour champ d'action tous les médias diffusant de l'information, qu'il s'agisse de presse écrite ou audiovisuelle ou de médias électroniques, et que lesdits médias soient généralistes ou spécialisés. A l'inverse, le CDJ n'est pas compétent pour les expressions autres que journalistiques : la publicité, le divertissement, les films et séries...Il le devient cependant dès lors qu'une confusion risque d'apparaître entre ces expressions-là et la démarche journalistique* » (<https://www.lecdj.be/fr/deontologie/definition-champ-daction-du-cdj/>).

professionnels²⁰. Il ne faut toutefois pas en déduire – comme l’a rappelé la Chambre contentieuse dans sa décision n° 13/2022 – qu’une personne doit avoir formellement souscrit à un code de déontologie afin de pouvoir invoquer l’exception de traitement journalistique²¹. Rappeler que toute personne qui exerce une activité de journalisme, y compris les journalistes citoyens, doit respecter les règles de déontologie journalistique de base ne peut, bien entendu, pas revenir à exiger de tous les journalistes non professionnels qu’ils adhèrent à une association professionnelle de journalistes.

17. Dans ce contexte, l’Autorité doute dès lors que les critères retenus actuellement par l’article 24 de la LTD pour qualifier un traitement de données à caractère personnel de traitement « à des fins journalistiques » (à savoir : un traitement (1) à des fins d’informer le public (2) par un responsable du traitement qui s’impose des règles de déontologie journalistique²²) soient, en soi, contraires à la jurisprudence européenne et à l’exigence, rappelée dans l’arrêt *Buidvis*, d’interpréter de manière large la notion de « journalisme ».
18. Toutefois, ce constat n’empêche, bien évidemment, pas le législateur de modifier la définition de la notion de « traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques » et de retenir d’autres critères pour qualifier une « activité de journalisme ».
19. L’Autorité est d’ailleurs d’avis que la définition actuelle soulève des difficultés par rapport à l’exigence de prévisibilité qui s’impose en la matière. En effet, la référence aux règles de la déontologie journalistique sans identification précise de ces règles ou de l’autorité qui est habilitée à les définir ne permet ni aux responsables du traitement ni aux personnes concernées de déterminer, avec suffisamment de certitude, les conditions auxquelles un responsable du traitement peut, ou non, se prévaloir des dérogations et exemptions prévues à l’article 24 de la LTD.
20. La proposition de loi entend abandonner le critère du respect, par le responsable du traitement, de la déontologie journalistique par un critère portant exclusivement sur la finalité du traitement, à savoir *informer le public sur un sujet d’intérêt général* ou *en vue de contribuer à un débat public sur un sujet d’intérêt général*.
21. Comme l’indiquent les développements de la proposition de loi, la définition de traitement de données à des fins journalistiques se base sur une analyse de la jurisprudence européenne et belge. Cette

²⁰ Voyez, notamment, les décisions suivantes du *Raad voor de Journalistiek* dans lesquelles celui-ci s’est prononcé sur le (non-) respect des règles de déontologie journalistique par des « journalistes non professionnels » : [Pvis t/ HRM News](#) ; [HRM Focus en HRMBlogs en Ernst](#); [Bashar t/ Belemturktv.com](#); [Engelbosch t/ Trudocs.be](#); [Vleugels t/ Heistonline](#)

²¹ Cons. 75

²² L’Autorité relève, en outre, que la formulation retenue par le législateur belge exclut d’autant moins les journalistes citoyens que la qualification de traitement à des fins journalistiques dépend, notamment, du choix du responsable du traitement de s’imposer le respect des règles de déontologie journalistique. Le respect de ces règles ne doit pas être imposé par un organe externe (tel le Conseil de la déontologie journalistique). Toute personne qui traite des données afin d’informer le public et qui décide de s’imposer le respect des règles de déontologie journalistique pourra se prévaloir des exemptions et dérogations prévues par l’article 24 de la LTD.

analyse révèle que l'exercice de la liberté d'expression s'apparente à une activité de journalisme lorsque l'objectif est d'informer le public sur un sujet d'intérêt général qui fait l'objet d'un débat d'intérêt public.

22. L'Autorité se demande toutefois si la définition retenue par la proposition de loi n'est pas un peu trop large. En effet, avec l'usage du « ou » entre les termes « *sur un sujet d'intérêt général* » et « *en vue d'apporter une contribution à un débat public relatif à un sujet d'intérêt général* », un traitement de données à caractère personnel en vue d'informer le public sur un sujet d'intérêt général, mais qui ne cherche pas à contribuer à un débat d'intérêt public pourrait être qualifié de traitement de données à des fins journalistiques et bénéficier, en conséquence, des exemptions et dérogations prévues par l'article 24 de la LTD. Or, selon l'Autorité, la jurisprudence européenne révèle que l'information du public sur un sujet d'intérêt général doit nécessairement s'inscrire dans le cadre de, ou, à tout le moins, être susceptible de générer, un débat d'intérêt public pour qu'il soit question d'une activité journalistique (et que la responsable du traitement puisse bénéficier de la protection élevée reconnue aux « chiens de garde » de la démocratie)^{23, 24}. S'il est vrai que la plupart du temps l'information du

²³ Voyez en ce sens également, l'avis d'initiative de l'Organe de contrôle de l'information policière (« COC ») concernant les situations dans lesquelles des citoyens 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, rendu le 22 novembre 2021, disponible à l'adresse suivante : https://www.organedecontrôle.be/files/DD200025_Avis_dInitiative_F_SIGN%C3%89_00045750.pdf. Voyez également l'avis du COC du 1^{er} février 2023 relatif à la proposition de loi examinée dans le cadre du présent avis.

²⁴ À propos de la notion de « contribution à un débat d'intérêt public sur un sujet d'intérêt général », l'**Autorité renvoie à la jurisprudence**, bien établie, de la **Cour européenne des droits de l'homme**. Dans un arrêt du 10 novembre 2015, la Cour a synthétisé ainsi ce qu'il faut entendre par cette notion (références omises):

« 97. *Le Gouvernement arguë qu'une interprétation trop extensive de cette notion serait de nature à annihiler toute protection de la vie privée des personnes publiques. A cet égard, la Cour souligne que la définition de ce qui est susceptible de relever de l'intérêt général dépend des circonstances de chaque affaire.*

98. *Elle rappelle également qu'elle a déjà eu l'occasion de se prononcer sur diverses situations dont elle a conclu que, tout en étant susceptibles d'être rattachées à la vie privée, elles pouvaient légitimement être portées à la connaissance du public. Elle a alors pris en compte un certain nombre de facteurs permettant de déterminer si une publication révélant des éléments de la vie privée concernait également une question d'intérêt général. Parmi ces facteurs figurent l'importance de la question pour le public ainsi que la nature de l'information révélée.*

99. *Elle a notamment admis par le passé que des éléments de la vie privée puissent être révélés en raison de l'intérêt que le public peut avoir à prendre connaissance de certains traits de la personnalité de la personne publique en cause. Il reste cependant que la vie amoureuse et sentimentale d'une personne présente en principe un caractère strictement privé. Dès lors, en général, les détails afférents à la vie sexuelle ou aux moments intimes d'un couple ne devraient pouvoir être portés à la connaissance du public, sans consentement préalable pour ce faire, que dans des circonstances exceptionnelles.*

100. *La Cour a également souligné maintes fois que, s'il existe un droit du public à être informé, droit qui est essentiel dans une société démocratique et peut même, dans des circonstances particulières, porter sur des aspects de la vie privée de personnes publiques, des publications ayant pour seul objet de satisfaire la curiosité d'un certain lectorat sur les détails de la vie privée d'une personne ne sauraient, quelle que soit la notoriété de cette personne, passer pour contribuer à un quelconque débat d'intérêt général pour la société.*

101. *Ainsi, un article portant sur les liaisons extraconjugales qu'auraient entretenues des personnalités publiques de premier plan, hauts fonctionnaires de l'État, ne fait que colporter des ragots servant uniquement à satisfaire la curiosité d'un certain lectorat. De même, la publication de photographies représentant dans des scènes de la vie quotidienne une princesse qui n'exerce aucune fonction officielle ne vise qu'à satisfaire la curiosité d'un certain public. La Cour réaffirme à cet égard que l'intérêt général ne saurait être réduit aux attentes d'un public friand de détails quant à la vie privée d'autrui, ni au goût des lecteurs pour le sensationnel voire, parfois, pour le voyeurisme.*

102. *Pour vérifier qu'une publication portant sur la vie privée d'autrui ne tend pas uniquement à satisfaire la curiosité d'un certain lectorat mais constitue également une information d'importance générale, il faut apprécier la totalité de la publication et rechercher si celle-ci, prise dans son ensemble et au regard du contexte dans lequel elle s'inscrit, se rapporte à une question d'intérêt général.*

103. *À cet égard, la Cour précise qu'ont trait à un intérêt général les questions qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité. Tel est le cas également des questions qui sont susceptibles de créer une forte controverse, qui portent sur un thème social important, ou encore qui ont trait à un problème dont le public aurait intérêt à être informé* » (affaire Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France, §§ 97-103).

Dans d'autres arrêts ultérieurs, la CEDH a résumé sa position comme suit : « *La Cour a souligné que la définition de ce qui pourrait constituer un sujet d'intérêt public dépend des circonstances de chaque affaire. Ont trait à un intérêt public les questions*

public sur un sujet d'intérêt général s'inscrira dans un débat d'intérêt public déjà existant ou aura pour objectif de générer un tel débat, les développements de la proposition de loi semblent ne pas exclure qu'une information sur un sujet d'intérêt général puisse être partagée en dehors de tout débat d'intérêt public, même potentiel. La question se pose alors de savoir si les traitements de données à caractère personnel qui seraient effectués pour pouvoir diffuser une telle information doivent bénéficier des dérogations et exemptions prévues par l'article 24 de la LTD pour concilier le droit à la protection des données et la liberté de la presse. L'Autorité en doute. En effet, le **rôle de « chien de garde »** de la démocratie que jouent les journalistes (qu'il s'agisse de journalistes professionnels ou de journalistes citoyens) est intimement **lié à la tenue de débats d'intérêt public** sur un sujet d'intérêt général. Ainsi, il n'apparaît pas pertinent de qualifier de « journalisme » le fait d'informer le public en dehors de tout débat d'intérêt public et, dans la foulée, d'accorder aux personnes qui diffusent une telle information les mêmes exemptions et dérogations que celles qui sont reconnues aux personnes qui cherchent à informer le public en vue de contribuer à, ou de générer, un débat d'intérêt public sur un sujet d'intérêt général. **L'Autorité recommande dès lors d'adapter la définition reprise dans la proposition de loi** comme suit : « la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l'archivage à des fins d'informer le public, à l'aide de tout média, sur un sujet d'intérêt général en vue d'apporter une contribution à un débat d'intérêt public ou de susciter un tel débat ».

*qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité. Tel est le cas également des questions qui sont susceptibles de créer une forte controverse, qui portent sur un thème social important, ou qui ont trait à un problème dont le public aurait intérêt à être informé. **L'intérêt public ne saurait être réduit aux attentes d'un public friand de détails quant à la vie privée d'autrui, ni au goût des lecteurs pour le sensationnel voire, parfois, pour le voyeurisme.** Pour vérifier qu'une publication a trait à un sujet d'importance générale, il faut en apprécier la totalité, eu égard au contexte dans lequel elle s'inscrit » (voyez, par exemple, CEDH (GC) arrêt du 8 novembre 2016, *aff. Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, § 162 ; C.E.D.H., arrêt du 26 mai 2020, *aff. Marina c. Roumanie*, § 70 ; c'est l'Autorité qui souligne).*

2) Quant à l'insertion d'un nouveau paragraphe précisant que les exemptions et dérogations prévues par l'article 24 LTD ne s'appliquent que « dans la mesure où celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information ».

23. La proposition de loi entend insérer un nouveau § 1/1 à l'article 24 de la LTD, lequel prévoit que « *Les traitements de données à caractère personnel réalisés à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire bénéficient des exemptions et dérogations prévues dans le présent article, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information* ».
24. Les développements de la proposition de loi justifient l'insertion de cette nouvelle disposition en soulignant que, dans sa rédaction actuelle, l'article 24 de la LTD accorde, de manière automatique, des exemptions aux articles 7 à 10²⁵, 11.2²⁶, 13 à 16²⁷, 18 à 20²⁸ et 21.1²⁹ du RGPD (art 24 § 2 de la LTD) alors que l'article 85 du RGPD impose aux Etats membre, dans le cadre des traitements réalisés à des fins journalistiques, de prévoir « *des exemptions ou des dérogations au chapitre II (principes), au chapitre III (droits de la personne concernée), au chapitre IV (responsable du traitement et sous-traitant), au chapitre V (transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales), au chapitre VI (autorités de contrôle indépendantes), au chapitre VII (coopération et cohérence) et au chapitre IX (situations particulières de traitement) si celles-ci sont nécessaires pour concilier le droit à la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression et d'information* »³⁰.
25. L'Autorité partage, bien évidemment, le constat posé par les développements de la proposition de loi selon lequel le caractère automatique des exemptions accordées aux responsable du traitement qui réalise un traitement de données à des fins journalistiques n'est pas conforme à l'article 85 du RGPD. Il convient effectivement de revoir l'article 24 de la LTD afin de **supprimer les dérogations et exemptions automatiques** qu'il contient. Le législateur doit, en effet, veiller à ce que la réglementation accorde, **dans le respect du principe de prévisibilité, les seules dérogations et exemptions** qui sont effectivement **nécessaires** pour atteindre un juste équilibre entre le droit à la

²⁵ L'article 7 du RGPD porte sur les conditions applicables au consentement. L'article 8 du RGPD porte sur les conditions applicables au consentement des enfants en ce qui concerne les services de la société de l'information. L'article 9 du RGPD porte sur l'interdiction de principe de traitement des données sensibles. L'article 10 porte sur les conditions dans lesquelles les données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions peuvent être traitées.

²⁶ L'article 11.2 porte sur les traitements de données ne nécessitant pas l'identification de la personne concernée.

²⁷ L'article 13 porte sur les informations à fournir lorsque des données à caractère personnel sont collectées auprès de la personne concernée. L'article 14 porte sur les informations à fournir lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée. L'article 15 concerne le droit d'accès de la personne concernée. L'article 16 consacre le droit de rectification.

²⁸ L'article 18 consacre le droit à la limitation du traitement. L'article 19 impose au responsable du traitement une obligation de notification en ce qui concerne la rectification ou l'effacement de données à caractère personnel ou la limitation du traitement. L'article 20 consacre un droit à la portabilité des données.

²⁹ L'article 21.1 consacre le droit d'opposition.

³⁰ C'est l'Autorité qui souligne.

protection des données et la liberté d'expression, en particulier lorsqu'elle est utilisée dans le contexte d'une activité journalistique.

26. La disposition en projet (à savoir, le nouvel article § 1/1 de l'article 24 de LTD) se limite toutefois à répéter le principe consacré par l'article 85 du RGPD, sans donner aucune indication supplémentaire et concrète sur les circonstances et les conditions dans lesquelles il convient de considérer qu'une dérogation ou une exemption à certaines dispositions du RGPD est nécessaire pour concilier la liberté d'expression et le droit à la protection des données. **La disposition en projet ne présente dès lors aucune plus-value juridique par rapport à l'article 85 du RGPD.** En outre, telle qu'elle est rédigée, cette disposition **viole l'interdiction de retranscription** des règlements européens³¹.
27. Afin d'exécuter correctement l'obligation qui est imposée aux Etats membres par l'article 85 du RGPD, la **proposition de loi devrait préciser**, avec suffisamment de **prévisibilité**, les **circonstances** dans lesquelles les **dérogations aux dispositions du RGPD sont nécessaires** pour concilier la liberté d'expression et le droit à la protection des données dans le cadre de traitements de données réalisés à des fins journalistiques.
28. L'Autorité relève, à ce propos, que les §§ 3 et 5 de l'article 24 de la LTD sont plus précis que ne le sont les §§ 2 et 4 de la LTD. En effet, l'article 24 § 3 de la LTD prévoit que « *Les articles 30.4, 31, 33 et 36 du Règlement ne s'appliquent pas aux traitements à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire lorsque leur application compromettrait une publication en projet ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article* »³² et l'article 24 § 5 de la LTD indique que « *L'article 58 du Règlement ne s'applique pas aux traitements de données à caractère personnel effectués à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire lorsque son application fournirait des indications sur les sources d'information ou constituerait une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article* »³³. Ces dispositions précisent les critères à l'aune desquels les responsables du traitement, et en cas de contestation, l'Autorité et les juges doivent apprécier le caractère nécessaire des dérogations aux dispositions concernées du RGPD. Elles ne se contentent pas de répéter le RGPD et apportent dès lors une prévisibilité supplémentaire à ce que contient déjà le RGPD.
29. À propos de l'article 24 § 5 de la LTD, **l'Autorité se demande toutefois si le critère du secret des sources** repris à l'article 24 § 5 de la LTD **est pertinent pour les traitements** de données à

³¹ Pour rappel, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne en raison du fait qu'un tel procédé pourra "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26).

³² C'est l'Autorité qui souligne.

³³ C'est l'Autorité qui souligne.

caractère personnel effectués **à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire**. En effet, si – comme le souligne la CEDH, le « *protection des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse* »^{34,35}, il n'en va pas de même pour les sources dans le cadre universitaire, notamment. L'Autorité **invite dès lors le législateur à évaluer** dans quelle mesure il **convient de maintenir, ou pas, le critère** « fournir des indications sur les sources d'information » retenu par l'article 24 § 5 de la LTD pour déterminer les situations dans lesquelles l'article 58 du RGPD ne doit pas s'appliquer aux traitements de données à caractère personnel à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire.

30. Par ailleurs, l'Autorité relève que ni le RGPD ni la LTD ne définissent les **notions** de traitements de données à caractère personnel **à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire**. L'exigence de prévisibilité requiert pourtant de **définir ces notions** qui sont utilisées pour identifier des circonstances dans lesquelles un responsable du traitement peut être dispensé de respecter certaines dispositions du RGPD. Il conviendrait dès lors que le législateur leur apporte une définition, ne fût-ce que large, de ces notions.
31. Pour conclure, le législateur devrait examiner de manière minutieuse les situations dans lesquelles il peut exister des conflits entre les exigences imposées par le RGPD et l'exercice effectif d'une activité journalistique (ou d'une activité universitaire, artistique ou littéraire) afin de pouvoir identifier les exceptions et les dérogations qui doivent être accordées aux responsables du traitement qui effectuent des traitements de données à caractère personnel à des fins journalistiques (ou à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire). **Le législateur doit ainsi déterminer dans quelles circonstances – ou à tout le moins à l'aune de quels critères – il est nécessaire d'autoriser un responsable du traitement qui réalise un traitement de données à des fins journalistiques de déroger à certaines dispositions du RGPD et, le cas échéant, lesquelles.**
32. L'Autorité devrait ensuite être, à nouveau, consultée afin de lui permettre d'évaluer si les exemptions et dérogations qui sont prévues respectent bien les exigences de prévisibilité, nécessité et proportionnalité.

3) Remarque additionnelle en cas d'adoption de la proposition

33. L'Autorité rappelle que l'article 85.3 du RGPD dispose que « *Chaque État membre notifie à la Commission les dispositions légales qu'il a adoptées en vertu du paragraphe 2 et, sans tarder, toute*

³⁴ CEDH, arrêt du 27 mars 1996, arrêt Goodwin c. Royaume-Uni, § 39.

³⁵ En droit belge, la protection des sources journalistiques est consacrée dans la loi du 7 avril 2005 relatives à la protection des sources journalistiques.

disposition légale modificative ultérieure ou toute modification ultérieure les concernant ». Si la proposition de loi était adoptée, l'Etat doit le notifier, sans délai, à la Commission européenne.

B. A propos des développements de la proposition de loi concernant l'enregistrement vidéo d'interventions policières

34. Les développements de la proposition de loi se clôturent sur une discussion relative aux « *répercussions de la modification* » apportée à la définition de la notion de « *traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques* » sur l'enregistrement vidéo³⁶ d'interventions policières³⁷. Ils précisent que « *l'enregistrement vidéo d'une intervention policière relèvera le plus souvent du champ d'application de l'exemption journalistique [...]* » et qu'il « *y aura moins de conditions qui s'appliqueront en ce qui concerne le consentement (articles 7 et 8), la fourniture d'informations aux personnes concernées (article 13), le droit d'accès (article 15), le droit à la limitation du traitement (article 18) et le droit de s'opposer au traitement (article 21.1)* ». Les développements ajoutent que « *aucune exception n'a été prévue aux articles 5 et 6 du RGPD. Cela signifie que le traitement des données à caractère personnel, même s'il relève du champ d'application de l'exception journalistique, doit toujours être conforme aux principes généraux en matière de protection des données à caractère personnel* ». À propos de la base de licéité (article 6 du RGPD), les développements indiquent que les journalistes (citoyens) peuvent invoquer un intérêt légitime (article 6.1.f) du RGPD pour fonder la licéité du traitement de données et qu'il n'est alors pas nécessaire d'obtenir le consentement (article 6.1.a) du RGPD) des personnes concernées. Les développements de la proposition de loi concluent qu'« *il semble donc y avoir peu de circonstances dans lesquelles le fait de filmer de bonne foi une intervention policière est contraire à la protection des données, tant qu'il y a un lien avec l'intérêt général et tant que les principes de l'article 5 sont respectés. Dans les cas concrets contestés, la question de savoir si c'est le cas devra être appréciée par le juge, après les faits. Sur la base du RGPD, il n'y a en tout cas aucune raison de faire interrompre l'enregistrement de manière préventive ou de saisir une caméra. L'objectif du législateur était en effet d'interdire tout contrôle a priori, lorsqu'il est question de fins journalistiques* ».

35. L'Autorité a **plusieurs observations** à formuler à propos de ces développements.

36. **Premièrement**, l'Autorité relève que les développements de la proposition de loi, sans le préciser explicitement, se concentrent sur les enregistrements vidéo d'interventions policières en vue de leur diffusion. En effet, les développements affirment que la modification de la définition de « *traitement à des fins journalistiques* » éliminera les incertitudes juridiques entourant le droit pour les citoyens de filmer les agents de police ; ce qui présuppose que les enregistrements vidéo ont été réalisés en vue

³⁶ L'Autorité constate que les développements de la proposition de loi ne mentionnent que l'enregistrement vidéo, mais il faut souligner que le même raisonnement s'applique également à la prise de photo.

³⁷ Voyez, Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2021-2022, n° 2694/011, pp. 30 à 34.

de leur diffusion à des fins d'informer le public dans le cadre d'un débat d'intérêt public. À ce propos, l'Autorité entend souligner que **la finalité journalistique ne constitue pas la seule finalité pour laquelle une personne peut légitimement filmer des agents de police** au cours d'une intervention policière. Une personne peut, en effet, filmer une intervention policière pour d'autres finalités, comme, par exemple, se réserver des preuves en vue d'introduire une plainte à l'encontre d'un agent de police qui n'aurait pas respecté les règles qui s'imposent à lui. Dans ce cas, le traitement de données (à savoir : l'enregistrement vidéo de l'intervention policière) ne poursuit pas une finalité journalistique et ne pourrait dès lors pas bénéficier des dérogations et exemptions prévues par l'article 24 de la LTD ; ce qui ne veut pas dire que le traitement de données (à savoir donc l'enregistrement vidéo) ne peut pas être réalisé de manière licite. Tout d'abord, l'Autorité relève qu'il ne peut **pas être exclu que, dans certaines conditions, un tel traitement** de données à caractère personnel (à savoir : l'enregistrement vidéo d'une intervention policière, à l'exclusion de toute diffusion publique³⁸) **puisse relever de « l'exception domestique »** prévue par l'article 2.2.c) du RGPD. Par exemple, si une personne filme une intervention policière concernant exclusivement une personne avec laquelle elle entretient des liens familiaux ou amicaux afin de lui permettre de disposer de preuves pour porter plainte contre l'agent de police qui aurait commis des violences policières, on pourrait considérer que ce traitement de données ne relève pas du champ d'application du RGPD parce qu'il s'agirait d'un traitement effectué « *par une personne physique dans le cadre d'une activité strictement personnelle ou domestique* »³⁹. Mais l'Autorité rappelle que, conformément à une jurisprudence constante de la CJUE, **l'article 2.2.c) du RGPD**, qui exclut du champ d'application du RGPD les traitements de données qui sont effectués « *par une personne physique dans le cadre d'une activité strictement personnelle ou domestique* », doit être **interprété restrictivement**⁴⁰. Ainsi, l'Autorité est d'avis que **l'enregistrement vidéo d'une intervention policière** peut, dans certaines circonstances, **ne relever ni de l'exception domestique ni de la finalité journalistique**. Cela sera, par exemple, le cas si une personne filme une intervention policière, qui ne la concerne pas directement mais dont elle est témoin, non pas afin d'informer le public dans le cadre d'un débat d'intérêt public, mais afin de déposer une plainte auprès du Comité P. En principe, le responsable du traitement (la personne qui filme l'intervention policière) est alors tenu de respecter toutes les dispositions du RGPD lorsqu'il réalise ce traitement de données, y compris celles qui sont relatives à l'information des personnes

³⁸ L'Autorité relève que la diffusion publique de l'enregistrement vidéo (ou de photos) ne pourra, en principe, jamais être considérée comme « *un activité strictement personnelle ou domestique* » et qu'un tel traitement de données relève dès lors nécessairement du champ d'application du RGPD. Seule la communication de cette vidéo à la personne avec laquelle elle entretient des liens familiaux ou amicaux pourrait continuer à relever de l'exception domestique.

³⁹ La Cour d'appel de Liège a ainsi jugé, dans un arrêt du 16 février 2016, qu'en produisant des photographies de la partie civile dans le cadre d'une procédure judiciaire qui l'oppose à la partie civile, le prévenu avait agi « à des fins exclusivement personnelles » (Liège (8è ch.), 16 février 2016, *Revue du droit des technologies de l'information*, n° 65/2016, p. 91 et s.)

⁴⁰ Voyez, notamment, CJUE, arrêt du 6 novembre 2003, *Lindqvist*, cons. 47 ; CJUE, arrêt du 11 décembre 2014, C-212/13, *Ryneš*, cons. 29.

concernées⁴¹ et aux autres droits des personnes concernées⁴² ou encore celle qui impose une limitation de la conservation des données collectées⁴³, étant entendu que le consentement de la personne concernée au sens de l'article 6 du RGPD n'est dans de telles circonstances et de manière évidente, pas la base de licéité adéquate. Toutefois, **le législateur pourrait**, en se fondant sur **l'article 23.1.e) et i) du RGPD**⁴⁴, « limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22 » s'il s'avère que **de telles limitations sont nécessaires** pour garantir la protection des droits et libertés des personnes qui font l'objet d'interventions policières et veiller à ce qu'il existe un contrôle démocratique effectif de la police. L'article 23 du RGPD impose, à ce sujet, que les limitations prévues respectent « l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle[s] constitue[nt] une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir ». À la connaissance de l'Autorité, une telle norme législative n'existe pas actuellement⁴⁵.

37. **Deuxièmement**, l'Autorité estime important de rappeler que **l'enregistrement vidéo** d'une intervention policière constitue un **traitement de données distinct** de la **diffusion de cette vidéo** (que cela soit sur les réseaux sociaux ou ailleurs), quand bien même l'un (l'enregistrement) précède souvent⁴⁶ l'autre (la diffusion). Il s'ensuit qu'il **convient d'évaluer**, de manière distincte, **la licéité de ces deux traitements** au regard du RGPD. À ce propos, l'Autorité relève, par exemple, que la balance des intérêts qui doit systématiquement être réalisée par le responsable du traitement qui se

⁴¹ Voyez les articles 12 et 14 du RGPD. En général, c'est l'article 13 du RGPD qui s'appliquera puisque les données (les images filmées) seront collectées directement auprès de la personne concernées (à savoir les agents et les autres personnes filmé.e.s). Cette disposition liste les informations qui doivent systématiquement être communiquées aux personnes concernées par le responsable du traitement. *A priori*, une personne qui filme une intervention policière ne semble pas pouvoir se prévaloir de l'exception prévue par l'article 13.4 du RGPD.

⁴² Voyez, en particulier, les articles 15 à 22 du RGPD. L'Autorité relève que l'exercice de certains de ces droits – comme le droit à l'effacement, le droit à la limitation ou encore le droit d'opposition – est soumis à des conditions et ne constitue pas des prérogatives absolues au bénéfice de la personne concernée. Par exemple, un agent de police ne pourrait pas exiger l'effacement d'une vidéo dans laquelle il apparaît si la conservation de cette vidéo est nécessaire « à la constatation, à l'exercice ou à la défense de droits en justice » (article 17.3.e) du RGPD).

⁴³ Ce principe, consacré par l'article 5.1.e) du RGPD, impose au responsable du traitement de supprimer les données qu'il a collecté dès que celles-ci ne sont plus nécessaires au regard de la finalité pour laquelle elles sont traitées. Ainsi, par exemple, si une personne filme une intervention policière afin de pouvoir, le cas échéant, introduire une plainte à l'encontre d'un agent de police qui n'aurait pas respecté les règles qui s'imposent à lui et qu'il apparaît que l'intervention policière s'est déroulée dans le respect des règles, la personne qui a filmé cette intervention est, en principe, tenue d'effacer l'enregistrement (puisque sa conservation n'est pas/plus nécessaire pour atteindre la finalité poursuivie, étant donné qu'elle n'a pas introduit de plainte). L'Autorité relève toutefois que cette décision d'effacement ne peut lui être imposée, de manière unilatérale, par la police.

⁴⁴ Pour rappel, l'article 23 du RGPD permet au législateur de limiter « la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir [notamment] la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui ».

⁴⁵ En outre, cette norme pourrait aussi, dans une certaine mesure, se fonder sur l'article 85 du RGPD. En effet, comme la Chambre contentieuse l'a déjà pointé dans sa décision n° 13/2022, « l'article 85 du RGPD vise de manière générale la nécessité de concilier le droit à la protection des données avec la liberté d'expression, en donnant pour exemples non limitatifs de ce deuxième paramètre, le traitement à des fins journalistiques et à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire. Ceci permet donc aux États membres de prévoir des exemptions visant la liberté d'expression au-delà des cas d'expression 'journalistique', ce qui pourrait impliquer la liberté de tout un chacun de s'exprimer sur les réseaux sociaux sans nécessairement prétendre à la qualité de journaliste ».

⁴⁶ Bien que l'enregistrement d'une vidéo précède souvent sa diffusion, cela n'est plus nécessairement le cas. En effet, il est désormais possible de diffuser, sur certains réseaux sociaux, des vidéos « en direct » sans que celles-ci aient été préalablement enregistrées.

fonde sur l'article 6.1.f) du RGPD pour asseoir la licéité de son traitement ne sera pas la même – et ne penchera pas nécessairement du même côté – selon que le traitement consiste en l'enregistrement d'une intervention policière ou en sa diffusion, et ce en raison des niveaux d'ingérence différents qui sont générés par ces deux types de traitement⁴⁷. De même, le respect des principes fondamentaux relatifs au traitement des données à caractère personnel (article 5 du RGPD) peut être apprécié différemment selon que le traitement consiste en l'enregistrement vidéo d'une intervention policière ou en sa diffusion. Par exemple, l'article 5.1.c) du RGPD (principe de minimisation des données) exige, dans la plupart des cas, de « flouter » les visages des agents filmés et de toute autre personne apparaissant sur les images avant de les diffuser, à moins qu'il s'avère effectivement nécessaire que les visages ne soient pas « floutés » pour que la diffusion de ces images puisse contribuer à un débat d'intérêt public (et ce, quand bien même la diffusion de cet enregistrement répond à la définition de traitement de données à des fins journalistiques).

38. **Troisièmement**, l'Autorité constate que les développements de la proposition de loi semblent considérer que tout enregistrement vidéo d'une intervention policière peut quasi-systématiquement être diffusé, étant donné que – selon les développements – « *l'enregistrement vidéo d'une intervention policière relèvera le plus souvent du champ d'application de l'exemption journalistique* ». L'Autorité n'est **pas convaincue que la diffusion** d'un enregistrement vidéo d'une intervention policière rencontre (quasi) systématiquement les critères **permettant de le qualifier de traitement à des fins journalistiques**. L'Autorité doute, en effet, que la diffusion d'un enregistrement vidéo d'agents de police rencontre (quasi) systématiquement le critère ayant trait à la contribution d'un débat d'intérêt public. En effet, ce n'est pas parce que la police exerce une mission d'intérêt général – et qu'elle dispose du monopole de l'usage de la force – que la diffusion d'un enregistrement vidéo d'une intervention policière contribue toujours à un débat d'intérêt public ou est en mesure de susciter un tel débat. Il appartient au responsable du traitement – et, en cas de contestation, à l'Autorité ou aux juridictions – de faire **cette évaluation au cas par cas**, selon les circonstances de l'espèce.
39. **En conclusion**, l'Autorité invite le législateur à une **plus grande prudence** lorsqu'il avance que les modifications apportées par la proposition de loi à l'article 24 de la LTD apportent « *une plus grande clarté légale* »⁴⁸ quant aux conditions dans lesquelles une intervention policière peut être filmée et diffusée par les citoyen.ne.s. En effet, contrairement à ce que semblent avancer les développements, les enregistrements vidéo d'interventions policières ne répondent nécessairement à la définition de « traitement à des fins journalistiques » (y compris telle qu'elle serait modifiée à la suite de l'adoption de la proposition de loi). Parallèlement, il semble que les développements semblent faire l'impasse sur

⁴⁷ L'Autorité relève encore que s'il s'agit de diffuser l'enregistrement la balance des intérêts en présence sera également fonction de la finalité concrète de cette diffusion. Si la finalité de la diffusion est d'informer le public dans le cadre d'un débat d'intérêt public sur un sujet d'intérêt général (et que le traitement répond dès lors à la définition de « traitement à des fins journalistiques »), l'intérêt légitime du responsable du traitement pèsera plus lourd que si la finalité de la diffusion est, par exemple, uniquement de nourrir la curiosité du public sans apporter une contribution à un débat d'intérêt public.

⁴⁸ Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2021-2022, n° 2694/011, p. 31.

le fait que les interventions policières peuvent être légitimement filmées pour d'autres finalités ; ce qui ne dispense toutefois pas les responsables de tels traitements de devoir respecter, en principe, toutes les dispositions du RGPD, à moins que le traitement de données puisse se prévaloir de « l'exception domestique ». Si le législateur voulait dispenser les personnes qui filment les interventions policières – pour d'autres finalités qu'une finalité journalistique sans que ces traitements soient effectués « *dans le cadre d'une activité strictement personnelle ou domestique* » – de certaines dispositions du RGPD, il pourrait adopter une mesure législative en ce sens, à condition que cette mesure respecte les exigences de l'article 23 du RGPD. Enfin, la proposition de loi n'apporte pas la prévisibilité requise concernant les conditions dans lesquelles les journalistes (professionnels et citoyens) peuvent se prévaloir des dérogations et exemptions prévues par l'article 24 de la LTD (*cf. supra*), y compris donc lorsqu'il s'agit de filmer et de diffuser des interventions policières en vue de contribuer à un débat d'intérêt public.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis que les modifications suivantes devraient être apportées à la proposition de loi :

- Adapter la définition de traitement à des fins journalistiques comme suit : « la collecte, la rédaction, la production, la diffusion ou l'archivage à des fins d'informer le public, à l'aide de tout média, sur un sujet d'intérêt général en vue d'apporter une contribution à un débat d'intérêt public ou de susciter un tel débat » (cons. 9-22).
- Supprimer le nouveau § 1/1 que l'article 2 de la proposition de loi entend insérer à l'article 24 de la LTD (cons. 23-27)
- Insérer, dans la proposition de loi, des dispositions qui précisent, avec suffisamment de prévisibilité, les circonstances dans lesquelles des dérogations aux dispositions du RGPD sont nécessaires pour concilier la liberté d'expression et le droit à la protection des données dans le cadre de traitements de données réalisés à des fins journalistiques, ou donner à tout le moins les critères à l'aune desquels la nécessité des dérogations peut être évaluée (cons. 27 ; 31).

L'Autorité attire l'attention du législateur sur les éléments suivants :

- Le législateur devrait évaluer dans quelle mesure le critère se rapportant au secret des sources, qui est retenu par l'article 24 § 5 de la LTD, est effectivement pertinent pour déterminer les situations dans lesquelles l'article 58 du RGPD ne doit pas s'appliquer aux

traitements de données à caractère personnel à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire (cons. 29)

- Le législateur devrait définir les notions de traitements de données à caractère personnel à des fins d'expression universitaire, artistique ou littéraire (cons. 30)
- Le législateur devra, à nouveau, consulter l'Autorité après avoir déterminé, dans un projet ou une proposition de loi, les critères à l'aune desquelles il convient d'apprécier s'il est nécessaire que les responsables du traitement qui réalisent des traitements à des fins journalistiques bénéficient d'exemptions et de dérogations au RGPD pour concilier leur droit à la liberté de la presse avec le droit à la protection des données des personnes concernées (cons. 32).
- Si la proposition de loi était adoptée, il conviendrait de le notifier, sans délai, à la Commission européenne (cons. 33)
- Les développements de la proposition de loi devraient faire l'objet d'une plus grande prudence quand ils affirment que les modifications apportées par la proposition de loi à la définition de « traitement à des fins journalistiques » apportent « une plus grande clarté légale » quant aux conditions dans lesquelles une intervention policière peut être filmée et diffusée (cons. 34-39)

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédric Morlière, Directrice