

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 22 juin 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "concernant l'installation et le fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades, la création d'une banque de données des images, et les modalités auxquelles cette banque doit répondre", a donné le 28 juin 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 22 juni 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de installatie en de werking van bewakingscamera's in de stadions, de oprichting van een bestand der beelden en de modaliteiten waaraan dit bestand dient te voldoen", heeft op 28 juni 1999 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre et le préambule sont rédigés en des termes quasi identiques.

En l'occurrence, cette motivation telle qu'elle est reproduite dans la lettre de demande d'avis est la suivante :

"Ces impératifs urgents sont motivés par la circonstance que le comportement violent dans les stades connaît une réelle recrudescence contre laquelle

.../...

il convient d'intervenir immédiatement et au moyen de tous les instruments juridiques disponibles.

Considérant que les normes qui sont adoptées dans le présent arrêté font partie d'un ensemble normatif pris en exécution de la loi. Que la sécurité juridique et la cohérence requièrent que cet ensemble normatif soit introduit dans l'ordre juridique belge de façon coordonnée, de telle sorte qu'il est indiqué que cet arrêté puisse être publié en même temps que les autres arrêtés portant exécution de la loi. Que le volet répressif est déjà en vigueur de telle sorte qu'il paraît également indiqué que les normes mêmes puissent entrer en vigueur le plus rapidement possible. Considérant que chaque report entraîne le risque de porter préjudice à la crédibilité des règles et des sanctions.

Considérant que, de plus, une publication immédiate de ces normes est aussi nécessaire pour apporter les adaptations nécessaires afin que les mesures incluses dans cet arrêté puissent être rencontrées.

Considérant de plus qu'il est important que ces normes puissent entrer en vigueur avant le début de la prochaine saison de football de telle sorte qu'elles puissent être testées au moins pendant une saison avant l'organisation de l'EURO 2000."

*

*

*

Dans le bref délai qui lui a été imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité aux observations ci-après

.../...

Intitulé

L'intitulé de l'arrêté royal en projet doit être modifié afin de tenir compte de l'observation qui sera formulée à propos de l'article 4.

Préambule

Alinéa 2

Il n'y a pas lieu de viser l'avis favorable de l'inspecteur des Finances, dès lors que l'arrêté en projet n'est pas susceptible de créer des recettes ou des dépenses pour l'Etat.

Alinéa 3

Ce visa est à omettre, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ne constituant pas un fondement légal à l'arrêté en projet.

Dispositif

Article 1er

Le 2° doit être rédigé comme suit :

.../...

"2° local de commandement: le local visé au point 5.5. de l'annexe I de l'arrêté royal du 2 juin 1999 contenant les normes de sécurité à respecter dans les stades de football;".

Article 2

Cette disposition entend rendre le projet applicable "aux matches nationaux de football organisés par un club de première division nationale ou de deuxième division nationale et aux matches internationaux de football".

L'auteur du projet ne doit cependant pas perdre de vue que l'organisateur est défini par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football comme étant

"la personne physique ou morale qui organise ou fait organiser, en tout ou en partie, un match national de football ou un match international de football, à son initiative ou à l'initiative d'un tiers.".

Un club de première ou de deuxième division nationale pourrait donc se soustraire aux obligations que le présent projet tend à lui imposer en n'organisant pas lui-même les matches de football auxquels il participe et qui se déroulent dans le stade qu'il utilise habituellement.

Il y a lieu de revoir l'article examiné pour tenir compte de cette observation.

.../...

Article 4

L'article 10, alinéa 1er, 6°, de la loi du 21 décembre 1998 précitée habilite le Roi à déterminer dans quels cas et selon quelles modalités des caméras de surveillance doivent être installées par les organisateurs de matches de football.

Selon le commentaire de cette disposition,

"Les caméras (alinéa 1er, 6°) ont pour but de pouvoir détecter et identifier les auteurs de trouble dans le stade. Les données personnelles récoltées grâce à ces caméras seront utilisées tant par les organisateurs eux-mêmes, pour la procédure d'exclusion civile, que par les forces de l'ordre afin de leur permettre de dresser un procès-verbal constatant les faits qui peuvent être sanctionnés pénalement ou administrativement." (1).

La finalité de l'installation de caméras étant la détection des infractions et l'identification de leurs auteurs, il peut être admis que cette habilitation emporte également celle de déterminer les modalités de l'enregistrement des images, sans que ces modalités ne puissent toutefois déroger à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

En particulier, le Roi ne peut imposer aux organisateurs un traitement de données personnelles qui excéderait

(1) Exposé des motifs du projet de loi, devenu la loi du 21 décembre 1998 (Doc. parl., Chambre, n° 1572/1 - 97/98, p. 9).

ce qui est nécessaire aux objectifs poursuivis par la loi du 21 décembre 1998.

A cet égard, il y a lieu d'observer que la détection des infractions et l'identification de leurs auteurs ne justifient pas que les images soient reprises dans un "fichier", celui-ci étant défini par la loi du 8 décembre 1992, telle que modifiée par la loi du 11 décembre 1998, comme

"tout ensemble structuré de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés, que cet ensemble soit centralisé, décentralisé ou réparti de manière fonctionnelle ou géographique.".

Ainsi que l'a d'ailleurs recommandé la Commission pour la protection de la vie privée, il y a dès lors lieu d'omettre à l'alinéa 1er les mots "du fichier" et, à l'alinéa 2, de remplacer le mot "fichier" par le mot "traitement".

Par ailleurs, les données ne doivent pas être conservées au-delà de ce qui nécessitent les finalités de l'enregistrement des images.

Une conservation pendant cinq ans, motivée selon le rapport au Roi par le délai de prescription des délits, est totalement disproportionnée au regard du droit au respect de la vie privée. Le délai de prescription ne peut en effet justifier que les images soient conservées lorsque leur vision, qui peut être effectuée sans délai, ne révèle aucune infraction. Si par contre les images font apparaître que des infractions ont été commises, celles-ci doivent être

.../...

immédiatement consignées dans un procès-verbal. C'est exclusivement dans l'hypothèse où un procès-verbal est ainsi établi qu'il peut se justifier que les images en question ne soient pas rapidement détruites.

A cet égard, la Commission de la protection de la vie privée recommande un délai de conservation de maximum un an (1).

(1) A titre de comparaison, le Conseil constitutionnel de France estime que la législation en la matière assure la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des libertés constitutionnelles, dès lors qu'elle prévoit que "les enregistrements sont détruits dans un délai maximum d'un mois hormis le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire". (Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, reproduite par Fr. LUCHAIRE, "La vidéosurveillance et la fouille des voitures devant le Conseil Constitutionnel", Revue de droit public et de la science politique, 1995, 3, pp. 575 à 602).

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief en in de aanhef luidt nagenoeg identiek.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"Ces impératifs urgents sont motivés par la circonstance que le comportement violent dans les stades connaît une réelle recrudescence contre laquelle il convient d'intervenir immédiatement et au moyen de tous les instruments juridiques disponibles.

.../...

Considérant que les normes qui sont adoptées dans le présent arrêté font partie d'un ensemble normatif pris en exécution de la loi. Que la sécurité juridique et la cohérence requièrent que cet ensemble normatif soit introduit dans l'ordre juridique belge de façon coordonnée, de telle sorte qu'il est indiqué que cet arrêté puisse être publié en même temps que les autres arrêtés portant exécution de la loi. Que le volet répressif est déjà en vigueur de telle sorte qu'il paraît également indiqué que les normes mêmes puissent entrer en vigueur le plus rapidement possible. Considérant que chaque report entraîne le risque de porter préjudice à la crédibilité des règles et des sanctions.

Considérant que, de plus, une publication immédiate de ces normes est aussi nécessaire pour apporter les adaptations nécessaires afin que les mesures incluses dans cet arrêté puissent être rencontrées.

Considérant de plus qu'il est important que ces normes puissent entrer en vigueur avant le début de la prochaine saison de football de telle sorte qu'elles puissent être testées au moins pendant une saison avant l'organisation de l'EURO 2000."

*

* *

Gelet op de korte termijn waarbinnen de Raad van State advies heeft moeten uitbrengen, heeft de afdeling wetgeving zich tot de volgende opmerkingen beperkt.

Opschrift

Het opschrift van het ontworpen koninklijk besluit moet zo worden gewijzigd dat rekening wordt gehouden met de opmerking die hierna over artikel 4 wordt gemaakt.

.../...

AanhefTweede lid

Er is geen grond om naar het gunstige advies van de inspecteur van Financiën te verwijzen, aangezien het ontworpen besluit geen ontvangsten of uitgaven voor de Staat kan meebrengen.

Derde lid

Dit lid behoort te vervallen, aangezien de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens geen rechtsgrond oplevert voor het ontworpen besluit.

DispositiefArtikel 1

Onderdeel 2° behoort als volgt te worden gesteld :

"2° commandolokaal : het lokaal genoemd in punt 5.5. van bijlage I bij het koninklijk besluit van 2 juni 1999 houdende de in voetbalstadions na te leven veiligheidsnormen;".

.../...

Artikel 2

Deze bepaling wil het ontwerp toepasselijk maken "op nationale voetbalwedstrijden, georganiseerd door een club van de eerste nationale afdeling of van de tweede nationale afdeling en op internationale voetbalwedstrijden".

De steller van het ontwerp mag echter niet uit het oog verliezen dat "de organisator" in de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden als volgt wordt gedefinieerd :

"de natuurlijke persoon of rechtspersoon die een nationale voetbalwedstrijd of een internationale voetbalwedstrijd geheel of ten dele organiseert of laat organiseren, op eigen initiatief of op initiatief van een derde.".

Een club van eerste of tweede nationale afdeling zou zich bijgevolg kunnen onttrekken aan de verplichtingen die het ontwerp hieraan wil opleggen door niet zelf de voetbalwedstrijden te organiseren waaraan ze deelneemt en die plaatsvinden in het stadion waar ze gewoonlijk speelt.

Het onderzochte artikel moet herzien worden om met deze opmerking rekening te houden.

Artikel 4

Artikel 10, eerste lid, 6°, van de genoemde wet van 21 december 1998 machtigt de Koning te bepalen in welke gevallen en volgens welke regels bewakingscamera's door de

.../...

organisatoren van voetbalwedstrijden geïnstalleerd moeten worden.

In de toelichting bij die bepaling staat het volgende te lezen :

"De camera's (eerste lid, 6°) beogen het detecteren en identificeren van de onruststokers in het stadion mogelijk te maken. De met behulp van de camera's verzamelde persoonsgegevens zullen zowel door de organisatoren gebruikt worden voor de procedure van de burgerrechtelijke uitsluiting, als door de ordediensten teneinde hen toe te laten een proces-verbaal op te stellen tot vaststelling van feiten die hetzij strafrechtelijk, hetzij administratiefrechtelijk kunnen gesanctioneerd worden." (1).

Aangezien het doel van de installatie van camera's bestaat in het detecteren van strafbare feiten en de identificatie van de daders daarvan, kan aangenomen worden dat die machtiging ook de machtiging met zich meebrengt om te bepalen hoe de beelden opgeslagen worden, waarbij evenwel niet mag worden afgeweken van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

De Koning mag inzonderheid de organisatoren geen verwerking van persoonsgegevens opleggen die verder zou gaan dan wat nodig is voor de doelstellingen die worden nagestreefd met de wet van 21 december 1998.

(1) Memorie van toelichting van het wetsontwerp, dat de wet van 21 december 1998 is geworden (Gedr. St., Kamer, nr. 1572/1 - 97/98, blz. 9).

Wat dat betreft valt op te merken dat het detecteren van strafbare feiten en de identificatie van de daders daarvan niet wettigen dat de beelden opgenomen worden in een "bestand", aangezien deze term in de wet van 8 december 1992, zoals gewijzigd bij de wet van 11 december 1998, als volgt gedefinieerd wordt :

"elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd dan wel gedecentraliseerd is of verspreid op een functioneel of geografisch bepaalde wijze".

Bijgevolg dienen, zoals trouwens is aanbevolen door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in het eerste lid de woorden "van het bestand" te vervallen en in het tweede lid de woorden "Dit bestand" vervangen te worden door het woord "Deze verwerking".

Bovendien mogen de gegevens niet langer bewaard worden dan nodig is om de doelstellingen van het opslaan van de beelden te bereiken.

Een bewaartijd van vijf jaar, die luidens het verslag aan de Koning gewettigd wordt door de verjaringstermijn van de strafbare feiten, is totaal buitensporig ten aanzien van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De verjaringstermijn kan immers geen reden zijn om beelden te bewaren die, wanneer ze bekeken worden - wat onmiddellijk kan gebeuren - geen strafbaar feit aan het licht brengen. Indien de beelden daarentegen aantonen dat er strafbare feiten zijn gepleegd, moet zulks onmiddellijk worden opgetekend in een proces-verbaal. Alleen wanneer

.../...

aldus een proces-verbaal is opgemaakt, kan het gewettigd zijn dat de betrokken beelden niet snel vernietigd worden.

Wat dat betreft beveelt de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een bewaartermijn van hoogstens een jaar aan (1).

(1) Ter vergelijking, de (Conseil Constitutionnel) van Frankrijk is van oordeel dat de wetgeving terzake ervoor zorgt dat de vereisten van de openbare orde bestaanbaar zijn met de waarborging van de grondwettelijke vrijheden, doordat ze bepaalt dat "les enregistrements sont détruits dans un délai maximum d'un mois hormis le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire". (Beslissing nr. 94-352 DC d.d. 18 januari 1995, aangehaald door Fr. LUCHAIRE, "La vidéosurveillance et la fouille des voitures devant le Conseil Constitutionnel", Revue de droit public et de la science politique, 1995, 3, blz. 575 tot 602).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. HANSE,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. NIKIS, referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN