KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.340/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 3 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et de sécurité dans les lieux ouverts" (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 51 2038/001, a donné le 28 novembre 2005 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.340/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 3 november 2005 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakings- en beveiligingscamera's in niet-besloten plaatsen" (Parl. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 51 2038/001), heeft op 28 november 2005 het volgende advies gegeven :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. La proposition de loi à l'examen (1) vise à soumettre à l'autorisation du conseil communal le placement de toute forme de "système d'enregistrement, analogique ou numérique, interrompu ou non, avec ou sans conservation de ces enregistrements, sur quelque support que ce soit, placé dans des lieux ouverts, en vue de la protection de biens et de personnes, en ce compris le contrôle de l'accès à certains bâtiments".

Cette proposition tend à régler certains aspects liés à l'installation d'un système d'enregistrement tel que défini ci-avant. Elle prévoit en effet que :

- les occupants des habitations situées dans le champ du système d'enregistrement sont informés de la décision du conseil communal avant le placement du système (article 3);

- les enregistrements peuvent être conservés une semaine au plus et doivent être effacés ensuite sauf s'ils ont été réclamés dans le cadre d'une instruction judiciaire (article 4);

- les personnes qui apparaissent dans les enregistrements sont autorisées à accéder à ceux-ci gratuitement et à les rectifier (article 5);

(1) Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, DOC 51 2038/001.

- la présence du système d'enregistrement doit être indiquée d'une manière suffisamment visible et diverses informations relatives au système (responsable du système d'enregistrement, finalité, droit d'accès, destinataires de l'enregistrement) doivent être communiquées à cette occasion (article 6);

- seules les personnes autorisées par le conseil communal peuvent prendre connaissance des enregistrements, sans préjudice d'un droit d'accès du procureur du Roi et du juge d'instruction (article 7).

2. Selon les développements de la proposition, celle-ci part du présupposé qu'il n'existe aucun cadre légal portant sur l'application à la technique de la vidéo-surveillance de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après dénommée : la loi du 8 décembre 1992) lorsque cette technique est utilisée sur le domaine public.

Concernant les rapports entre la proposition à l'examen et la loi du 8 décembre 1992, la proposition énonce qu'elle s'applique à la matière qu'elle entend régir "sans préjudice de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel" (article 2, § 1er, de la proposition).

Il n'est toutefois pas certain que, ce faisant, la proposition à l'examen règle clairement et adéquatement la manière dont elle entend se situer, voire se concilier, avec la loi du 8 décembre 1992, ni d'ailleurs avec la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (ci-après dénommée : la directive 95/46/CE), directive transposée en droit belge dans la loi du 8 décembre 1992.

Il ne peut en tout cas être procédé à l'examen de la proposition sans rappeler préalablement comment la technique de la vidéo-surveillance est déjà encadrée par le droit en vigueur.

3. Sur ce point, il y a tout d'abord lieu d'observer que, de manière générale, l'utilisation de la technique de la vidéo-surveillance est par nature susceptible de porter atteinte au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il en résulte que l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée que représente le recours à la vidéo-surveillance n'est admissible en droit que si cette ingérence s'opère sur la base d'une législation répondant à la condition de légalité de l'article 8, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est-à-dire une législation offrant notamment un cadre juridique suffisamment accessible et précis [(2)].

L'utilisation d'un système d'enregistrement tel que défini par la proposition constitue un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 3 de la loi du 8 décembre 1992, combiné avec l'article 1er, § 2, de la même loi; cette loi s'applique donc à l'utilisation d'un tel système d'enregistrement, ce qui signifie que la vidéo-surveillance bénéficie déjà actuellement d'un cadre légal assez complet, mais relativement général, à savoir celui constitué par cette loi et par la directive qu'elle transpose.

---

(2) Pour un exemple d'une application de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à l'utilisation d'un système de prise de vue sur la voie publique, voir l'arrêt C.E.D.H. Peck c/Royaume-Uni du 28 janvier 2003 (requête n° 44647/98).

Ainsi, à titre d'exemple, on soulignera que l'utilisation d'un système d'enregistrement tel que visé par la proposition à l'examen doit se faire dans le respect des conditions suivantes, citées sans souci d'exhaustivité [3] :

- la personne physique auprès de laquelle des données à caractère personnel sont recueillies afin d'être traitées doit être informée d'un certain nombre d'éléments (nom et adresse du responsable du traitement ou de son représentant, finalités du traitement, existence d'un droit d'accès et de rectification, destinataires ou catégories de destinataires des données) et elle bénéficie d'un droit d'accès et de rectification, de suppression ou de non utilisation des données;

- le traitement doit se dérouler pour des finalités clairement définies et légitimes, ce dont doit s'assurer le responsable du traitement par référence au principe de proportionnalité, ceci impliquant que le traitement d'images doit être un moyen adéquat et nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi et que les images traitées ne peuvent être utilisées d'une manière incompatible avec le but clairement défini et légitime;

- le traitement de données sensibles (données relatives à l'origine raciale ou ethnique, aux opinions politiques, aux convictions religieuses ou philosophiques, à l'appartenance syndicale, à la vie sexuelle, à la santé, à des litiges soumis aux Cours et tribunaux) est en principe interdit, ce qui a des implications sur les endroits où peuvent être installées des caméras ou sur le champ que celles-ci peuvent couvrir;

- les données ne peuvent être conservées pour une durée excédant le temps nécessaire à la réalisation de la finalité poursuivie;

---

(3) Pour un exposé plus général sur cette question, voir l'avis d'initiative n° 34/1999 du 13 décembre 1999 de la Commission de la protection de la vie privée relatif aux traitements d'images effectués en particulier par le biais de systèmes de vidéo-surveillance. Voir également l'avis n° 14/95 du 7 juin 1995 de la même Commission sur l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 à l'égard des traitements de données à caractère personnel à l'enregistrement d'images et ses conséquences (avis disponibles sur le site internet de la Commission).

.../...

- le responsable du traitement doit prendre toutes les mesures de sécurité adéquates nécessaires pour assurer l'exactitude des données traitées;

- le traitement de données à caractère personnel sous la forme d'images doit, sous peine d'amende, être préalablement déclaré à la Commission de la protection de la vie privée en vue de son enregistrement dans le registre public des traitements automatisés.

4. Par rapport au cadre légal général [(4)] existant, la proposition entend donner suite à l'avis n° 34/1999 du 13 décembre 1999 de la Commission de la protection de la vie privée qui, après avoir analysé - au regard du droit au respect de la vie privée - les traitements d'images effectués en particulier par le biais de systèmes de vidéo-surveillance, avait estimé que :

> " Une uniformisation des pratiques en matière de traitement d'images est d'autant plus souhaitable qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de texte spécifique déterminant les règles applicables en matière de traitement d'images, ou de façon particulière à des domaines d'application tels que la vidéo-surveillance."

La proposition à l'examen se donne dès lors pour objet de "créer un cadre légal uniforme en ce qui concerne le placement et l'utilisation de caméras de surveillance et de sécurité".

---

(4) Indépendamment du cadre général formé par la loi du 8 décembre 1992, certaines dispositions particulières réglementent l'utilisation de la vidéo-surveillance dans des contextes précis (voir, par exemple, l'article 5 de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, l'article 35 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, l'article 62 des lois coordonnées relative à la police de la circulation routière, l'article 10 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football ou l'arrêté royal du 12 septembre 1999 concernant l'installation et le fonctionnement de caméras de surveillance dans les stades de football).

.../...

5. Envisagée sous l'angle du prolongement sectoriel qu'elle entend donner à la loi du 8 décembre 1992, il n'est pas possible de considérer que le dispositif de la proposition examinée pourrait constituer le cadre légal uniforme qu'elle se donne pour objectif de mettre sur pied, en ce qui concerne le placement et l'utilisation des caméras de surveillance et de sécurité dans des lieux ouverts.

5.1. En effet, force est de constater que, parmi les huit articles que compte cette proposition, le premier (il s'agit de l'article 2 de la proposition), vise à déterminer la finalité que doit poursuivre le placement des caméras de surveillance et de sécurité et cinq autres tendent à fixer des règles de droit matériel liées à l'utilisation de la technique de la vidéo-surveillance (il s'agit des articles 3 à 7 de la proposition).

Or, il y a lieu de rappeler que l'utilisation de caméras et donc la captation d'images, visionnées ou non directement, comme le prévoit la proposition de loi, doivent être considérées comme un traitement de données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992, ainsi que l'a d'ailleurs précisé la Commission de la vie privée dans son avis n° 34/1999 du 13 décembre 1999, précité [(5)].

Dans cette mesure, point n'est besoin, d'une part, de préciser, à l'article 2 de la proposition de loi, que celle-ci s'applique "sans préjudice de la loi du 8 décembre 1992", précitée. Bien au contraire, apporter une telle précision risque de créer une insécurité juridique en ce qui concerne les systèmes de vidéo-surveillance déjà placés aujourd'hui et devant être utilisés dans le respect des dispositions de la loi du 8 décembre 1992.

---

(5) Comme le relève la Commission dans son avis, la simple collecte d'images constitue par elle-même un traitement de données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992, telle que celle-ci a été modifiée par la loi du 11 décembre 1998. Peu importe que ces images ne soient pas conservées.

D'autre part, il est inutile de reproduire, dans la proposition de loi, des dispositions de cette même loi du 8 décembre 1992. Ainsi, les articles 5 et 6 n'ajoutent rien à ce qui découle déjà du chapitre III de la loi du 8 décembre 1992 qui traite de manière plus exhaustive et plus précise des droits de la personne concernée par un traitement de données à caractère personnel.

En revanche, rien ne s'oppose, en principe, à ce que la proposition de loi limite son champ d'application à certains systèmes d'enregistrement, à savoir ceux placés dans des lieux ouverts, et prévoit, dans le respect du cadre défini par la loi du 8 décembre 1992 et la directive 95/46/CE, des modalités particulières en termes d'autorisation préalable au placement de ces systèmes, de durée de conservation des données et de désignation des tiers autorisés à prendre connaissance de ces données. Il est toutefois douteux, au vu du caractère sommaire des dispositions qu'elle comporte relativement à ces questions, que la proposition atteigne, ce faisant, son objectif de mettre en place un cadre légal uniforme.

5.2. Il faudrait tout d'abord que la proposition de loi précise ce qu'il faut entendre par les mots "placé dans des lieux ouverts, en vue de la protection de biens et de personnes, en ce compris le contrôle de l'accès à certains bâtiments". S'agit-il de viser uniquement les caméras placées sur la voie publique et sur les façades des bâtiments situées à front de rue ou les auteurs de la proposition envisagent-ils de couvrir également, par exemple, les caméras placées sur des parkings privés tels des parkings de grandes surfaces ou de bureaux, dès lors que ceux-ci sont accessibles au public ?

De même, la question se pose de savoir si l'intention des auteurs de la proposition est d'appliquer la loi à tous les systèmes, en ce compris ceux qui seraient placés par des organismes internationaux bénéficiant d'un statut particulier [(6)]. Il y a donc lieu de circonscrire clairement le champ d'application de la proposition en l'illustrant éventuellement d'exemples dans l'exposé des motifs.

---

(6) OTAN, Institutions européennes, ...

Il conviendrait ensuite que la proposition règle précisément toute une série d'aspects du placement et de l'utilisation de caméras de surveillance et de sécurité dans des lieux ouverts en prenant, comme fil conducteur, les avis n° 14/95 du 7 juin 1995 et n° 34/1999 du 13 décembre 1999, déjà cités, de la Commission de la protection de la vie privée [(7)]. Il conviendrait ainsi d'examiner s'il ne se justifie pas de préciser certains éléments par rapport à ce que prévoit déjà la loi du 8 décembre 1992, pour autant que ces précisions soient assorties de garanties équivalentes en matière de droit au respect de la vie privée. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- la détermination de la finalité, des conditions de son caractère légitime et de la proportionnalité du moyen choisi, c'est-à-dire de la caméra, de l'emplacement de celle-ci et de son utilisation, par rapport à la finalité poursuivie, compte tenu du droit de toute personne concernée au respect de sa vie privée;

- la définition des droits de la personne concernée et des conditions de son information;

- la fixation d'une durée de conservation des données;

- la précision des obligations du responsable du traitement, entre autres en ce qui concerne l'obligation de déclaration du traitement auprès de la Commission de la protection de la vie privée en établissant, par exemple, un modèle de déclaration à introduire;

---

(7) Comparez également avec la délibération n° 94-056 du 21 juin 1994 de la Commission nationale (française) de l'informatique et des libertés portant adoption d'une recommandation sur les dispositifs de vidéosurveillance mis en oeuvre dans les lieux publics et les lieux recevant le public (http://www.cnil.fr) et l'avis du 14 mai 2003 du Raad van State van Nederland sur une "voorstel van wet met memorie van toelichting, tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen)" (http://www.raadvanstate.nl) .

- la désignation des tiers autorisés à prendre connaissance des données [8];

- l'énoncé de règles de sécurité du traitement;

- la détermination des spécificités techniques auxquelles tout système d'enregistrement devrait répondre.

Ceci permettra en outre de tempérer le caractère discrétionnaire du pouvoir dont la proposition de loi investit le conseil communal en matière de délivrance de l'autorisation de placement d'un système d'enregistrement et, partant, de garantir le principe d'égalité devant la loi dans le cadre de l'exercice de cette mission par les différentes communes du Royaume.

6. La proposition à l'examen se caractérise en effet par l'octroi au conseil communal d'une double compétence : selon l'article 3 de la proposition, le placement d'un système d'enregistrement est soumis à l'autorisation du conseil communal et, selon l'article 7, seules les personnes qui y sont autorisées par le conseil communal peuvent prendre connaissance des enregistrements.

---

(8) Il ne suffit en effet pas, comme le fait l'article 7 de la proposition, d'habiliter sans plus le conseil communal à déterminer les personnes autorisées à prendre connaissance des enregistrements (s'agit-il de personnes relevant de l'autorité du responsable du traitement ou de tiers ?). Il conviendrait de le déterminer plus précisément. Afin d'éviter également toute contradiction avec les règles spécifiquement prévues en matière pénale, il serait utile de préciser que ces personnes sont désignées sans préjudice du droit d'accès des autorités judiciaires en exécution des dispositions qui leur sont applicables.

Certes, l'octroi de ces compétences au conseil communal, peut trouver un fondement dans l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (9).

Toutefois, il s'impose de veiller à ce que la compétence ainsi dévolue au conseil communal n'aboutisse pas à ériger celui-ci, au regard de la loi du 8 décembre 1992, en "responsable du traitement" qu'il autorise ou en "autorité de contrôle" au sens de la directive 95/46/CE.

L'autorisation délivrée par le conseil communal ne pourra en tout cas pas se substituer à la déclaration de traitement qu'a l'obligation de faire le responsable du traitement auprès de la Commission de la protection de la vie privée en vertu de l'article 17, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 8 décembre 1992. Cette autorisation ne pourra pas non plus aboutir à créer une présomption de conformité à la loi du 8 décembre 1992 du système pour lequel elle a été donnée.

La question se pose également de savoir quelle sera la sanction du défaut d'autorisation du conseil communal. Les auteurs de la proposition ne peuvent faire l'économie du règlement explicite de cette question. En effet, le placement d'un système d'enregistrement même sans l'autorisation du conseil communal n'entraînera l'application des sanctions pénales de la loi du 8 décembre 1992 que s'il y a infraction à cette loi.

7. Enfin, la proposition de loi prévoit, en son article 8, le principe d'un régime transitoire en incluant dans le champ d'application de la loi les "caméras déjà installées à la date de son entrée en vigueur" et en obligeant celles-ci à " faire l'objet d'une décision ou, le cas échéant, d'une nouvelle décision du conseil communal".

---

(9) L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale dispose comme suit : "Les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités"; voir dans le même sens l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il apparaît toutefois que, ce faisant, la proposition de loi ne règle pas le sort des caméras ainsi visées entre le moment de l'entrée en vigueur de la loi et celui de l'obtention de l'autorisation du conseil communal. Ces systèmes d'enregistrement doivent-ils être, dans cette hypothèse, considérés comme illégaux au regard des règles instaurées par la proposition de loi, alors qu'ils seraient licites par rapport à la loi du 8 décembre 1992 dont ils respecteraient toutes les conditions ? En ce qui concerne les systèmes d'enregistrement préexistants, il semble donc préférable, pour éviter de créer une insécurité juridique, d'accorder au responsable du traitement un délai pour l'obtention de l'autorisation du conseil communal, ces systèmes étant, pendant cette période donnée en vue de leur régularisation, présumés conformes à la loi proposée, dès lors qu'ils le sont au regard de la loi du 8 décembre 1992.

8. En tout état de cause, sur cette problématique importante du respect de la vie privée, le Conseil d'État suggère que l'avis de la Commission de la protection de la vie privée soit recueilli [(10)] avant d'entamer l'examen parlementaire de la proposition, spécialement quant au point de savoir si la proposition se concilie harmonieusement avec la loi du 8 décembre 1992 et constitue une réglementation sectorielle compatible avec l'article 22 de la Constitution qui garantit le respect de la vie privée.

9. En conclusion, la proposition doit être fondamentalement revue afin de tenir compte des observations qui viennent d'être formulées.

---

(10) Conformément à l'article 29 de la loi du 8 décembre 1992, la Commission de la protection de la vie privée émet soit d'initiative, soit sur demande, notamment des Chambres législatives, des avis sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Cet article doit en effet être lu dans la perspective de l'article 28, paragraphe 2, de la directive 95/46/CE qui énonce que "Chaque État membre prévoit que les autorités de contrôle sont consultées lors de l'élaboration des mesures réglementaires ou administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel".

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Het voorliggende wetsvoorstel [(1)] strekt ertoe de goedkeuring door de gemeenteraad verplicht te stellen voor het plaatsen van elke vorm van "opnamesysteem, analoog of numeriek, al dan niet onderbroken, met of zonder bewaring van deze opnames, op welke drager dan ook, (dat) geplaatst wordt in niet-besloten plaatsen, met als doel de bescherming van goederen en personen, met inbegrip van de controle op de toegang tot bepaalde gebouwen".

Dit voorstel strekt tot regeling van bepaalde aspecten die verband houden met de installatie van een opnamesysteem zoals hiervoor gedefinieerd is. In het voorstel wordt immers bepaald dat :

- de bewoners van de woningen die binnen het opnamebereik van het opnamesysteem wonen, vóór de plaatsing van het systeem, van het besluit van de gemeenteraad in kennis worden gesteld (artikel 3);

(1) Gedr. St., Kamer, zitting 2005-2006, DOC 51 2038/001.

- de opnames maximaal één week bewaard mogen worden en daarna moeten worden uitgewist, tenzij ze zijn opgevraagd in het kader van een gerechtelijk onderzoek (artikel 4);

- de personen die op de opnames voorkomen het recht hebben om kosteloos toegang te krijgen tot de opnames en om die te verbeteren (artikel 5);

- de aanwezigheid van het opnamesysteem duidelijk zichtbaar aangegeven moet worden en dat bij die gelegenheid verscheidene inlichtingen betreffende het systeem (verantwoordelijke van het opnamesysteem, doeleinde, toegangsrecht, ontvangers van de opname) moeten worden meegedeeld (artikel 6);

- alleen de personen die daartoe door de gemeenteraad gemachtigd worden, kennis kunnen nemen van de opnames, onverminderd het toegangsrecht van de procureur des Konings en de onderzoeksrechter (artikel 7).

2. Volgens de toelichting bij het voorstel, gaat het voorstel uit van de veronderstelling dat helemaal geen wetgevend kader bestaat voor de toepassing van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna te noemen : de wet van 8 december 1992) op de techniek van videotoezicht wanneer die techniek op het publieke domein wordt toegepast.

In verband met de banden tussen het voorliggende wetsvoorstel en de wet van 8 december 1992 wordt in het voorstel aangegeven dat de voorgestelde wet van toepassing is op de aangelegenheid die daarbij wordt geregeld "onverminderd ... de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens" (artikel 2, § 1, van het voorstel).

Het is evenwel niet zeker dat het voorliggende voorstel aldus een duidelijke en passende regeling bevat voor de plaats die het voorstel wil innemen ten opzichte van, of zelfs voor de manier waarop het in de lijn wil liggen van de wet van 8 december 1992 of overigens van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna te noemen : richtlijn 95/46/EG), welke richtlijn in Belgisch recht is omgezet bij de wet van 8 december 1992.

Het voorstel kan hoe dan ook niet worden onderzocht zonder eerst te herinneren aan het kader dat krachtens het geldende recht reeds bestaat voor de techniek van videotoezicht.

3. Op dit punt behoort er in de eerste plaats op te worden gewezen dat, algemeen gesproken, het gebruik van de techniek van videotoezicht uit de aard der zaak een aantasting kan inhouden van het recht op eerbiediging van het privé-leven, dat gewaarborgd wordt bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Daaruit volgt dat inmenging in het recht op eerbiediging van het privé-leven dat de aanwending van videotoezicht inhoudt, juridisch alleen aanvaardbaar is als die inmenging geschiedt op basis van een wetgeving die beantwoordt aan de wettigheidsvoorwaarde vervat in artikel 8, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dit wil zeggen een wetgeving die inzonderheid voorziet in een juridisch kader dat voldoende toegankelijk en nauwkeurig is [(2)].

---

(2) Voor een voorbeeld van toepassing van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op het gebruik van een opnamesysteem op de openbare weg, zie het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens Peck tegen Verenigd Koninkrijk van 28 januari 2003 (verzoek nr. 44647/98).

Het gebruik van een opnamesysteem zoals omschreven in het voorstel vormt een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 3 van de wet van 8 december 1992, gelezen in onderlinge samenhang met artikel 1, § 2, van dezelfde wet; die wet is dus van toepassing op het gebruik van zulk een opnamesysteem, hetgeen betekent dat voor videotoezicht nu reeds een vrij compleet, maar relatief algemeen wettelijk kader bestaat, namelijk het kader dat gevormd wordt door deze wet en door de richtlijn die bij deze wet wordt omgezet.

Zo bijvoorbeeld dient te worden onderstreept dat een opnamesysteem zoals bedoeld in het voorliggende voorstel alleen mag worden gebruikt mits de volgende voorwaarden worden nageleefd, welke voorwaarden opgegeven worden zonder volledigheid na te streven [(3)] :

- de natuurlijke persoon bij wie persoonsgegevens worden ingewonnen met het oog op verwerking, moet op de hoogte gebracht worden van een aantal gegevens (naam en adres van de verantwoordelijke voor de verwerking of van diens vertegenwoordiger, doeleinden van de verwerking, bestaan van een recht op toegang tot en verbetering van de persoonsgegevens, ontvangers of categorieën van ontvangers van de gegevens) en hij heeft een recht op toegang tot en verbetering van de gegevens alsook op het verkrijgen van de verwijdering van of het verbod op de aanwending van de gegevens;

---

(3) Voor een alomvattender uiteenzetting over deze kwestie, zie het advies uit eigen beweging nr. 34/1999 van 13 december 1999 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreffende de verwerkingen van beelden, in het bijzonder verricht door middel van systemen van video-toezicht. Zie eveneens advies nr. 14/95 d.d. 7 juni 1995 van dezelfde Commissie betreffende de toepasselijkheid van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens op beeldopnamen, en de gevolgen ervan (welke adviezen te vinden zijn op de internetsite van de Commissie).

- de gegevens mogen alleen worden verwerkt voor uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden, een feit waarvan de verantwoordelijke voor de verwerking zich moet vergewissen in het licht van het proportionaliteitsbeginsel, dat impliceert dat de verwerking van beelden een passend en noodzakelijk middel moet zijn voor het bereiken van het nagestreefde doel en dat de verwerkte beelden niet mogen worden gebruikt op een wijze die niet verenigbaar is met de uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelstelling;

- de verwerking van gevoelige gegevens (gegevens betreffende de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, het lidmaatschap van een vakvereniging, het seksuele leven, de gezondheid en geschillen voorgelegd aan hoven en rechtbanken) is in principe verboden, wat gevolgen heeft voor de plaatsen waar camera's kunnen worden opgesteld en voor het opnamebereik ervan;

- de gegevens mogen niet langer worden bewaard dan voor de verwezenlijking van het nagestreefde doeleinde noodzakelijk is;

- de verantwoordelijke voor de verwerking moet alle passende beveiligingsmaatregelen treffen die nodig zijn voor de juistheid van de verwerkte gegevens;

- van de verwerking van persoonsgegevens in de vorm van beelden moet op straffe van een geldboete vooraf aangifte worden gedaan bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met het oog op de opname ervan in het openbaar register van de geautomatiseerde verwerkingen.

4. Ten opzichte van het bestaande algemeen wettelijk kader [(4)] strekt het voorstel ertoe gevolg te geven aan advies nr. 34/1999 van 13 december 1999 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waarin, na analyse - uit het oogpunt van het recht op eerbiediging van het privé-leven - van de verwerkingen van beelden inzonderheid door middel van systemen van videotoezicht, het volgende is gesteld :

> "Een uniformering van de praktijken inzake de verwerking van beelden is des te wenselijker daar er momenteel geen specifieke tekst bestaat die de regels vastlegt die van toepassing zijn op het vlak van de verwerking van beelden of, meer in het bijzonder, op het vlak van de toepassingsgebieden zoals het video-toezicht."

In verband met het voorliggende voorstel wordt dan ook aangegeven dat het de bedoeling is "een uniform wettelijk kader aan (te) bieden voor de plaatsing en het gebruik van bewakings- en beveiligingscamera's".

5. Beschouwd vanuit het oogpunt van de doortrekking tot een bepaalde sector, die het voorstel in verband met de wet van 8 december 1992 tot stand wil brengen, is het niet mogelijk ervan uit te gaan dat het dispositief van het onderzochte voorstel het uniforme wettelijk kader zou kunnen uitmaken waarvan de totstandkoming als bedoeling wordt aangegeven, wat de plaatsing en het gebruik van bewakings- en beveiligingscamera's in niet-besloten plaatsen betreft.

---

(4) Naast het algemeen kader dat gevormd wordt door de wet van 8 december 1992, zijn er enkele specifieke bepalingen die het gebruik van videotoezicht in precieze contexten regelen (zie, bijvoorbeeld, artikel 5 van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, artikel 35 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, artikel 62 van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer, artikel 10 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden of het koninklijk besluit van 12 september 1999 betreffende de installatie en de werking van bewakingscamera's in de voetbalstadions).

5.1. Op te merken valt immers dat, van de acht artikelen waaruit het voorstel bestaat, het eerste (namelijk artikel 2 van het voorstel) strekt tot het bepalen van het doeleinde dat bij de plaatsing van bewakings- en beveiligingscamera's moet worden nagestreefd, terwijl vijf andere artikelen (de artikelen 3 tot 7 van het voorstel) strekken tot vaststelling van regels van materieel recht die verband houden met het gebruik van de techniek van videotoezicht.

Er behoort evenwel meer op te worden gewezen dat het gebruik van camera's en dus het vastleggen van beelden, die al dan niet rechtstreeks worden bekeken, zoals in het wetsvoorstel wordt bepaald, beschouwd dient te worden als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de wet van 8 december 1992, zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer overigens heeft aangegeven in haar voormelde advies nr. 34/1999 van 13 december 1999 [(5)].

In dat opzicht is het geenszins noodzakelijk, enerzijds in artikel 2 van het wetsvoorstel aan te geven dat het van toepassing is, "onverminderd de (voormelde) wet van 8 december 1992". Wel integendeel, een dergelijke vermelding kan rechtsonzekerheid doen ontstaan wat betreft de videobewakingssystemen die nu reeds geplaatst zijn en die moeten worden gebruikt met inachtneming van de bepalingen van de wet van 8 december 1992.

Daarenboven heeft het geen zin in het wetsvoorstel bepalingen van diezelfde wet van 8 december 1992 over te nemen. Zo wordt in de artikelen 5 en 6 niets toegevoegd aan de reeds bestaande gevolgen van hoofdstuk III van de wet van 8 december 1992, dat uitvoeriger en preciezer handelt over de rechten van de persoon die betrokken is bij een verwerking van persoonsgegevens.

---

(5) Zoals de Commissie in haar advies opmerkt is het verzamelen van beelden op zich reeds een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de wet van 8 december 1992, zoals die wet gewijzigd is bij de wet van 11 december 1998. Dat die beelden niet bewaard worden, doet daar niets aan af.

Daarentegen belet in principe niets dat het toepassingsgebied van het wetsvoorstel beperkt wordt tot bepaalde opnamesystemen, namelijk die welke in niet-besloten plaatsen opgesteld zijn, en dat het wetsvoorstel, met inachtneming van het kader omschreven bij de wet van 8 december 1992 en bij richtlijn 95/46/EG, zou voorzien in bijzondere regels inzake voorafgaande goedkeuring voor de plaatsing van deze systemen, de duur van de bewaring van de gegevens en de aanwijzing van derden die van deze gegevens kennis mogen nemen. Gelet op de al te bondige bepalingen die het wetsvoorstel over deze aangelegenheden bevat, is het evenwel twijfelachtig of hiermee de doelstelling wordt bereikt die ermee wordt nagestreefd, namelijk de invoering van een uniform wettelijk kader.

5.2. In de eerste plaats zou in het wetsvoorstel moeten worden aangegeven wat moet worden verstaan onder de woorden "geplaatst ... in niet-besloten plaatsen, met als doel de bescherming van goederen en personen, met inbegrip van de controle op de toegang tot bepaalde gebouwen". De vraag is of alleen camera's geplaatst op de openbare weg en tegen gevels van gebouwen aan de straatkant worden bedoeld, dan wel of de indieners van het wetsvoorstel bijvoorbeeld eveneens de camera's beogen die op privé-parkeerterreinen worden geplaatst, zoals parkeerterreinen van supermarkten of kantoren, als die voor het publiek toegankelijk zijn.

Evenzo rijst de vraag of het de bedoeling van de indieners van het wetsvoorstel is de wet op alle systemen toe te passen, met inbegrip van die welke door internationale instellingen met een bijzondere status zouden worden geplaatst [(6)]. Het toepassingsgebied van het wetsvoorstel dient dus duidelijk te worden omschreven door het eventueel in de memorie van toelichting met voorbeelden te illustreren.

Vervolgens zou het wetsvoorstel een hele reeks aspecten van de plaatsing en het gebruik van bewakings- en beveiligingscamera's in niet-besloten plaatsen nauwkeurig moeten regelen door de reeds vermelde adviezen nr. 14/95 van 7 juni 1995 en nr. 34/1999 van 13 december 1999 van de Commissie voor de bescherming van de

---

(6) NAVO, Europese instellingen, ...

persoonlijke levenssfeer als leidraad te nemen [7]. Zo zou moeten worden onderzocht of er geen reden is om bepaalde elementen te preciseren tegenover de reeds bestaande bepalingen van de wet van 8 december 1992, voor zover deze verduidelijkingen gepaard zouden gaan met gelijkwaardige waarborgen inzake recht op eerbiediging van het privé-leven. Het gaat meer bepaald om de volgende elementen :

- het bepalen van het doeleinde en de voorwaarden voor een gerechtvaardigd doeleinde en van de proportionaliteit van het gekozen middel, namelijk van de camera, van de plaats waar hij wordt opgesteld en van het gebruik ervan, afgewogen tegen het nagestreefde doeleinde, gelet op het recht van elke betrokken persoon op eerbiediging van zijn privé-leven;

- het bepalen van de rechten van de betrokken persoon en van de voorschriften omtrent het inlichten van de betrokkene;

- het vaststellen van een duur voor de bewaring van de gegevens;

- het verduidelijken van de verplichtingen van de verantwoordelijke voor de verwerking, onder andere wat betreft de verplichting tot aangifte van de verwerking bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, door bijvoorbeeld een model van in te dienen aangifte op te stellen;

---

(7) Vergelijk eveneens met besluit nr. 94-056 van 21 juni 1994 van de (Franse) Commission nationale de l'informatique et des libertés portant adoption d'une recommandation sur les dispositifs de vidéosurveillance mis en oeuvre dans les lieux publics et les lieux recevant le public (http://www.cnil.fr) en met het advies van 14 mei 2003 van de Raad van State van Nederland over een voorstel van wet met memorie van toelichting, tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen)" (http://www.raadvanstate.nl).

- het aanwijzen van de derden die van de gegevens kennis mogen nemen [(8)];

- het aangeven van de regels voor de veiligheid van de verwerking;

- het bepalen van de technische bijzonderheden waaraan elk opnamesysteem moet beantwoorden.

Dit zal het bovendien mogelijk maken het discretionaire van de bevoegdheid waarmee het wetsvoorstel de gemeenteraad bekleedt inzake het verlenen van een goedkeuring voor het plaatsen van een opnamesysteem te milderen, en derhalve, de inachtneming te waarborgen van het beginsel van gelijkheid voor de wet in het kader van de uitoefening van deze opdracht door de verschillende gemeenten van het Rijk.

6. Het onderzochte wetsvoorstel wordt immers gekenmerkt door de toekenning van een dubbele bevoegdheid aan de gemeenteraad : volgens artikel 3 van het wetsvoorstel kan het plaatsen van een opnamesysteem eerst na goedkeuring door de gemeenteraad, en volgens artikel 7 ervan kunnen enkel de personen die daartoe door de gemeenteraad gemachtigd worden, kennisnemen van de opnames.

---

(8) Het is immers niet voldoende om, zoals in artikel 7 van het wetsvoorstel, de gemeenteraad zonder meer te machtigen de personen te bepalen die van de opnames kennis mogen nemen (de vraag is of het gaat om personen die vallen onder het gezag van de verantwoordelijke voor de verwerking dan wel om derden). Dit zou nauwkeuriger moeten worden bepaald. Om eveneens iedere tegenstrijdigheid met de specifieke regels in strafzaken te voorkomen, zou het nuttig zijn te preciseren dat deze personen worden aangewezen zonder afbreuk te doen aan het recht op toegang van de gerechtelijke overheden ter uitvoering van de bepalingen die op hen van toepassing zijn.

De toekenning van deze bevoegdheden aan de gemeenteraad kan, weliswaar, rechtsgrond ontlenen aan artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [(9)].

Er dient evenwel op te worden toegezien dat de aldus aan de gemeenteraad opgedragen bevoegdheid er niet toe leidt dat hij, ten opzichte van de wet van 8 december 1992, wordt gemaakt tot "verantwoordelijke voor de verwerking" waarvoor hij zijn goedkeuring verleent of tot toezichthoudende autoriteit in de zin van richtlijn 95/46/EG.

De door de gemeenteraad verleende goedkeuring kan in ieder geval niet in de plaats komen van de aangifte van de verwerking die de verantwoordelijke voor de verwerking moet doen bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer krachtens artikel 17, § 1, eerste lid, van de wet van 8 december 1992. Die goedkeuring mag evenmin het vermoeden doen ontstaan dat het systeem waarvoor de goedkeuring is verleend in overeenstemming is met de wet van 8 december 1992.

De vraag rijst eveneens welke consequentie verbonden zal zijn aan het ontbreken van de goedkeuring van de gemeenteraad. De indieners van het wetsvoorstel mogen niet nalaten deze aangelegenheid expliciet te regelen. De plaatsing van een opnamesysteem, zelfs zonder de goedkeuring van de gemeenteraad, zal immers slechts in geval van overtreding van de wet van 8 december 1992 aanleiding geven tot toepassing van de strafrechtelijke bepalingen van die wet.

---

(9) Artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet bepaalt het volgende : "De handelingen, reglementen en verordeningen van de overheden van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en andere bestuursoverheden mogen niet in strijd zijn met de wetten en de besluiten van de federale overheid of de decreten en besluiten van de gemeenschappen, welke in elk geval die overheden met de uitvoering daarvan en met andere opdrachten, met inbegrip van het geven van advies, kunnen belasten, alsook met het op de begroting brengen van alle uitgaven die zij aan deze overheden opleggen"; zie in dezelfde zin artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

7. Ten slotte voorziet het wetsvoorstel in artikel 8 in het beginsel van een overgangsregeling, door in het toepassingsgebied van de wet de "bij haar inwerkingtreding reeds geplaatste camera's" op te nemen en door te stellen dat deze "(...) het voorwerp (moeten) uitmaken van een, eventueel nieuwe, beslissing van de gemeenteraad".

Het blijkt evenwel dat op die manier het wetsvoorstel geen regeling inhoudt voor de aldus bedoelde camera's tussen het ogenblik van de inwerkingtreding van de wet en dat waarop de gemeenteraad zijn goedkeuring verleent. Moeten deze opnamesystemen in dat geval worden beschouwd als illegaal uit het gezichtspunt van de bij het wetsvoorstel ingevoerde bepalingen, terwijl ze wettig zouden zijn ten aanzien van de wet van 8 december 1992, waarvan ze alle voorwaarden zouden naleven? Wat de reeds bestaande opnamesystemen betreft, lijkt het om rechtsonzekerheid te voorkomen dus verkieslijk aan de verantwoordelijke voor de verwerking een termijn toe te kennen om de goedkeuring van de gemeenteraad te verkrijgen, waarbij deze systemen gedurende deze periode toegestaan met het oog op regularisatie ervan, geacht zouden worden in overeenstemming te zijn met de voorgestelde wet, voor zover ze het reeds zijn ten aanzien van de wet van 8 december 1992.

8. In ieder geval stelt de Raad van State, wat betreft deze belangrijke problematiek van de eerbiediging van het privé-leven, voor het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen [(10)] alvorens het parlementair onderzoek van het wetsvoorstel aan te vatten, inzonderheid aangaande de

---

(10) Overeenkomstig artikel 29 van de wet van 8 december 1992 dient de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van advies, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van onder meer de Wetgevende Kamers omtrent iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Dit artikel moet immers worden gelezen in het licht van artikel 28, lid 2, van richtlijn 95/46/EG, dat bepaalt: "Elke Lid-Staat bepaalt dat de toezichthoudende autoriteiten worden geraadpleegd bij de opstelling van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens".

vraag of het wetsvoorstel harmonisch samengaat met de wet van 8 december 1992 en een sectorale regelgeving vormt die verenigbaar is met artikel 22 van de Grondwet, dat de eerbiediging van het privé-leven waarborgt.

9. Kortom, het wetsvoorstel moet grondig worden herzien om rekening te houden met de opmerkingen die zo-even gemaakt zijn.

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

J. JAUMOTTE, conseillers d'État,
Mesdames M. BAGUET, staatsraden,
Mevrouwen

B. VIGNERON, greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

Y. KREINS