

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.737/2

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 13 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "régulant l'utilisation de caméras de surveillance" (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 51 2187/001), a donné le 6 février 2006 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.737/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 januari 2006 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet "om het gebruik van bewakingscamera's te regelen" (Parl. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 51 2187/001), heeft op 6 februari 2006 het volgende advies gegeven :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 l'utilisation de caméras de surveillance à l'autorisation de la Commission de la protection de la vie privée, autorisation qui serait donnée par une nouvelle section de la Commission, à savoir la section Autorisation de caméras.

Cette nouvelle section délivrerait les autorisations, les enregistrerait et en assurerait le contrôle.

La proposition règle successivement :

- son champ d'application;
- la relation qu'elle entretient avec d'autres législations;
- le principe de la délivrance d'une autorisation pour l'utilisation de caméras de surveillance et la durée de validité des autorisations;
- les principes sur la base desquels les autorisations doivent être délivrées;
- l'interdiction de certains types de système de caméras en fonction des images qu'ils fournissent;

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 51-2187/001.

- la surveillance par caméras sur les lieux du travail;
- l'obligation d'information du citoyen susceptible d'être filmé;
- la désignation des personnes habilitées à visionner les images ainsi que la conservation et la retouche des images;
- l'utilisation de caméras spéciales (caméras "intelligentes" et caméras intégrées dans des appareils téléphoniques mobiles ou dans des parlophones);
- le régime pénal applicable, notamment aux contrevenants à la loi;
- les dispositions transitoires pour les caméras déjà installées.

2. Selon les développements de la proposition, celle-ci part du présupposé que 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) "ne correspond plus à la réalité sociale d'aujourd'hui", raison pour laquelle il s'imposerait "d'élaborer une réglementation claire et exhaustive".

Concernant ses rapports avec la loi du 8 décembre 1992, la proposition énonce que son application en matière d'utilisation de caméras de surveillance exclut celle de la loi du 8 décembre 1992, tout en ajoutant que "les principes sous-tendant cette loi sont néanmoins appliqués de la manière la plus conséquente possible" (article 3, alinéa 1^{er}, de la proposition).

En rendant inapplicable la loi du 8 décembre 1992 à la matière qu'elle entend régir, la proposition examinée, au vu de son dispositif, s'écartera inévitablement de 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. Cela ne peut évidemment être admis.

Si la proposition entend écarter l'application de la loi du 8 décembre 1992 lorsque sont utilisées des caméras de sécurité au sens de son article 2, il lui incombe alors de transposer la directive 95/46/CE dans le texte de la proposition ⁽²⁾; à défaut, la transposition de la directive 95/46/CE réalisée par la loi du 8 décembre 1992 serait incomplète puisque le domaine visé par la proposition examinée échapperait à cette transposition alors qu'il entre dans le champ d'application de la directive.

3. Rendre la loi du 8 décembre 1992 inapplicable au domaine régi par la proposition paraît, en tout état de cause, une technique totalement inadéquate au regard des objectifs poursuivis par celle-ci et au regard de son dispositif.

En effet, sur plusieurs points qui seront précisés dans les observations particulières, la proposition se contente de répéter, de manière sommaire ou édulcorée et donc contraire au contenu explicite de la directive 95/46/CE, des principes qui s'appliquent déjà à tout traitement de données à caractère personnel (et donc également à l'utilisation de caméras de surveillance au sens de la proposition) en vertu de la loi du 8 décembre 1992.

Ainsi, en guise d'illustration, il suffit de lire la loi du 8 décembre 1992 pour prendre conscience qu'elle offre un ensemble de garanties précises en vue d'assurer le droit au respect de la vie privée au regard du traitement de données à caractère personnel, garanties qui ne trouvent pas d'équivalent dans la proposition à l'examen.

En outre, la proposition semble considérer que le droit au respect de la vie privée serait entièrement sauvegardé par l'instauration d'un mécanisme de délivrance d'autorisation pour l'utilisation de caméras. Si un tel mécanisme d'autorisation préalable est incontestablement de nature à renforcer la protection du droit au respect de la vie privée dans le domaine où il sera d'application, surtout quand un tel mécanisme trouve sa

⁽²⁾ Pour rappel, l'article 32, § 1^{er}, alinéa 2, de la directive 95/46/CE, impose que les États membres fassent référence à ladite directive lorsqu'ils adoptent les dispositions législatives nécessaires pour se conformer à celle-ci.

place au sein de la Commission de la protection de la vie privée ⁽³⁾, il ne peut être perdu de vue que ce droit puise également une partie non négligeable de son effectivité dans des obligations positives mises à la charge de ce qu'il est convenu d'appeler, en matière de traitement de données à caractère personnel, les "responsables de traitement", c'est-à-dire, en l'espèce, les personnes qui utilisent le système de caméras mis en place. Or, à la différence de ce que prévoit la loi du 8 décembre 1992, la proposition n'impose, en vue de garantir le droit au respect de la vie privée, aucune obligation de comportement aux personnes qui seront amenées à traiter l'information issue de l'utilisation des systèmes de caméras de surveillance concernés par la proposition.

Il suit de ce qui précède que la proposition doit être fondamentalement repensée de manière à pouvoir se concilier avec la loi du 8 décembre 1992 ⁽⁴⁾ et à respecter la directive 95/46/CE. Plutôt qu'écarter l'application de ces textes, ce que la proposition ne peut en tout état de cause pas envisager pour ce qui concerne le second d'entre eux, il y aurait, dès lors, lieu de concevoir la proposition comme un prolongement sectoriel de la loi du 8 décembre 1992 pour le domaine de l'utilisation des caméras de surveillance au sens de l'article 2.

Cette manière de concevoir la proposition s'inscrirait d'ailleurs mieux dans l'optique que retient la directive 95/46/CE dès lors que celle-ci se considère en effet comme un cadre minimal applicable à tous les traitements de données qu'elle vise, cadre dont la transposition complète par les États membres ménage encore une possibilité pour ceux-ci d'adopter des règles de protection particulières pour certains secteurs ⁽⁵⁾. Compte tenu de l'article 22 de la Constitution qui place le droit au respect de la vie privée sous la protection du législateur, il va de soi que les éléments essentiels d'un prolongement

⁽³⁾ Comparez avec l'avis 39.340/2, donné par la section de législation le 28 novembre 2005 sur une proposition de loi "régulant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et de sécurité dans les lieux ouverts" (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 51-2038/002).

⁽⁴⁾ Comme l'a précisé le Conseil d'État dans son avis 39.340/2, précité : "(...) 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⁾ Voir l'article 27, paragraphe 1^{er}, de la directive 95/46/CE.

sectoriel pour certains traitements particuliers de données personnelles (ici l'utilisation de caméras de sécurité) doivent trouver leur place dans une loi et non dans un code de conduite comme l'envisage la directive.

Concrètement, cette approche renouvelée impliquerait de limiter la proposition aux seuls aspects nouveaux qu'elle présente par rapport au régime de protection de la vie privée en matière de traitement de données à caractère personnel découlant de l'application de la loi du 8 décembre 1992; en conséquence, il y aurait lieu d'omettre les dispositions qui sont déjà réglées de manière plus complète par cette même loi.

C'est dans cette optique que les observations particulières qui suivent sont formulées; eu égard à l'importance de l'observation générale qui précède, laquelle implique de revoir fondamentalement la proposition, les observations particulières seront toutefois limitées aux aspects essentiels des matières réglées par les différents articles de la proposition.

4. Le Conseil d'État suggère que l'avis de la Commission de la protection de la vie privée soit recueilli avant d'entamer l'examen parlementaire de la proposition, spécialement quant au point de savoir si elle 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 ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ 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 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".

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Le Conseil d'État n'aperçoit pas la portée des mots figurant entre parenthèses à l'alinéa 1^{er}. Il en va de même, à l'alinéa 2, pour la notion d'envoi de systèmes de surveillance par caméras.

2. Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment le fait qu'un système de caméras soit couplé à un système d'écoute ou de surveillance auditive pourrait avoir pour effet de compromettre l'application de l'article 314bis du Code pénal. Par conséquent, la dernière phrase de l'alinéa 1^{er}, qui va de soi, doit être omise.

3. La définition du champ d'application de la loi doit se faire avec la plus grande précision, ce qui requiert que la notion d'"utilisation de caméras de sécurité" ne soit pas circonscrite de manière exemplative comme c'est le cas à l'alinéa 2.

4. Le dispositif de la proposition ne restitue pas l'intention figurant dans les développements d'exclure du champ d'application de la loi l'utilisation de technique de surveillance par caméras et par vidéo lorsque ces techniques sont utilisées à des fins de détection par les services de police. Il est renvoyé pour le surplus à l'observation 3 figurant sous l'article 3.

Article 3

1. Concernant l'alinéa 1^{er}, qui écarte l'application de la loi du 8 décembre 1992 pour l'utilisation de caméras tombant dans le champ d'application de la proposition, il est renvoyé aux observations générales.

2. L'alinéa 2 doit être omis : étant donné que la proposition est à envisager comme un prolongement sectoriel de la loi du 8 décembre 1992 pour le domaine de l'utilisation des caméras de sécurité, il ne se conçoit pas qu'elle serve de base à l'interprétation d'autres législations en la matière qui seraient elles-mêmes conçues comme des prolongements sectoriels pour d'autres domaines particuliers en relation avec le traitement de données à caractère personnel. Il n'est en effet pas possible de présumer que les principes qui sous-tendent la proposition, et qui sont élaborés pour régir particulièrement l'utilisation de caméras de sécurité, devraient servir de référence pour interpréter d'autres lois visant à régler d'autres domaines où le droit au respect de la vie privée risquerait d'être menacé par des traitements de données à caractère personnel qui n'ont pas nécessairement de point commun avec l'utilisation de caméras de sécurité.

3. L'alinéa 4 est inutile dès lors qu'on n'aperçoit pas en quoi le dispositif de la proposition serait susceptible de porter atteinte aux compétences judiciaires des services de police. Si cet alinéa entend indiquer que l'utilisation de la technique de surveillance par caméras à des fins de détection par les services de police n'est pas soumise à la proposition, l'alinéa doit être rédigé en ce sens et doit figurer à l'article 2 de la proposition, qui en règle le champ d'application.

Articles 4 à 6

1. L'articulation entre les articles 4 et 5 et la manière dont ces articles se combinent avec l'article 2 doit être revue.

En ce qui concerne la combinaison entre la version française des articles 4 et 5 de la proposition et son article 2, il y a lieu de noter que l'article 2 de la proposition définit le champ d'application de celle-ci par rapport à la notion de "caméra de sécurité" alors que dans les articles 4 et 5, comme dans l'intitulé de la proposition et d'autres dispositions de celle-ci, il est question de "caméras de surveillance". Il convient de veiller à harmoniser la rédaction dans l'ensemble du dispositif de la proposition afin de désigner par les mêmes termes des notions identiques.

Des difficultés analogues surgissent dans la version néerlandaise entre l'article 2 et l'intitulé ainsi que, notamment, les articles 3, 5, 16 et 17 de la proposition.

En ce qui concerne l'articulation entre les articles 4 et 5, l'article 4 réserve l'utilisation de caméras de surveillance aux titulaires d'une autorisation alors que l'article 5 ne prévoit la délivrance d'une autorisation que pour l'installation des caméras de surveillance, installation qui n'est qu'une des formes d'utilisation d'une caméra au sens de l'article 2, alinéa 2, de la proposition. Cette contradiction doit être levée.

2. L'article 5 accroît les compétences de la Commission de la protection de la vie privée et l'article 6 modifie les règles de composition de celle-ci étant donné que la proposition crée une nouvelle "section" au sein de cette commission.

Ces dispositions de la proposition ne doivent pas être adoptées dans un texte autonome mais doivent être intégrées dans la loi du 8 décembre 1992, en y prévoyant dans un chapitre *VIIter* nouveau, la création d'un comité sectoriel au sens de l'article 31*bis* de cette loi, à l'image de ce qui a été fait lors de la création du comité sectoriel pour l'autorité fédérale ⁽⁷⁾.

Article 8

Cette disposition constitue une synthèse de certains des principes de base qui gouvernent la matière du traitement de données à caractère personnel tels que ces principes résultent directement de la directive 95/46/CE et de la loi du 8 décembre 1992. Elle n'aura plus sa place telle quelle dans la proposition, voire plus de raison d'être, lorsque celle-ci aura été revue pour la concevoir comme un prolongement sectoriel de la loi du 8 décembre 1992.

⁽⁷⁾ Voir le chapitre *VIIbis* de la loi du 8 décembre 1992.

Article 9

Si la proposition était conçue comme un prolongement sectoriel de la loi du 8 décembre 1992, il serait beaucoup plus précis d'interdire les système de caméras de nature à fournir des renseignements bénéficiant d'une protection particulière sur la base des articles 6 à 8 de la loi du 8 décembre 1992.

Articles 10 à 11

La proposition doit déterminer avec précision ce qui est interdit et ce qui est autorisé.

Pour ce faire, elle peut opter :

- ou bien pour l'interdiction de principe des caméras de surveillance et énumérer limitativement celles qui peuvent être autorisées par la Commission de la protection de la vie privée après vérification par elle de l'admissibilité du système mis en place au regard des critères d'examen qui lui seront impartis;
- ou bien pour l'admissibilité de principe des caméras de surveillance à la condition d'obtenir l'autorisation requise et énumérer limitativement celles qui sont d'office interdites.

Les articles 10 et 11 ne retiennent aucune des deux approches suggérées ci-avant : ils envisagent certaines formes de surveillance ou bien pour les réputer interdites ou bien pour les réputer non interdites. Ce faisant, la proposition s'expose au risque qu'il soit difficile de déterminer si les formes de surveillance qu'elle n'envisage éventuellement pas de manière précise comme étant interdites ou non interdites doivent être réputées permises sous la condition d'être autorisées ou doivent être réputées interdites.

Les articles 10 et 11 doivent être revus à la lumière de la présente observation.

Articles 12 et 13

1. L'article 12 définit les fins qui peuvent être poursuivies lorsque des caméras de surveillance sont utilisées sur le lieu du travail. Ces fins sont : la sécurité et la santé; la protection des biens de l'entreprise; le contrôle du processus de production.

Les fins ainsi déterminées s'éloignent sensiblement des objectifs que l'utilisation d'une caméra de sécurité au sens de l'article 2 de la proposition est censée permettre d'atteindre.

Il en va particulièrement ainsi pour l'article 13, qui envisage que des caméras puissent être placées sur le lieu du travail en vue de mesurer et de contrôler les prestations de travail aux fins notamment de déterminer le salaire.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment une telle finalité assignée à un contrôle par caméra pourrait s'inscrire dans le champ d'application de la proposition au vu de l'article 2 de celle-ci qui définit les caméras de sécurité comme étant des systèmes fixes ou mobiles de surveillance par caméras utilisés à des fins sécuritaires. Or, il a été précisé dans les observations générales que la proposition doit être conçue comme une réglementation sectorielle là où la loi du 8 décembre 1992 doit être affinée en fonction du caractère particulier que certains traitements de données peuvent présenter au regard du droit au respect de la vie privée. Dans un tel contexte, la question se pose de savoir s'il est indiqué de traiter dans une même législation sectorielle la question de l'utilisation de caméras à des fins sécuritaires et la question de la surveillance vidéo des travailleurs sur le lieu du travail.

En tout état de cause, le lien entre les dispositions examinées et l'article 2 de la proposition doit être mieux précisé. Plus fondamentalement, il conviendrait de compléter les développements de la proposition pour y indiquer que, lorsqu'elle traite de l'utilisation de caméras sur le lieu du travail, la proposition vise à autoriser une ingérence dans le droit au respect de la vie privée non seulement pour des motifs liés à des questions

.../...

de sécurité mais aussi pour doter l'employeur de moyens performants de contrôle de la productivité de ses employés. Il conviendra de s'assurer qu'au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont le bénéfice peut être revendiqué sur le lieu du travail, une ingérence dans le droit au respect de la vie privée trouve une justification suffisante dans la poursuite d'un objectif de cette nature.

Il appartiendra à cet égard à l'auteur de la proposition d'expliquer en quoi le contrôle des prestations de travail via un système de caméras de surveillance, conçu pour les finalités évoquées à l'article 12, et notamment en vue de contrôler le processus de production et de déterminer le salaire, constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Ce n'est en effet que dans ces cas strictement définis qu'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée peut s'envisager au regard de l'article 8 de la Convention précitée.

2. Comme les développements l'indiquent, les articles examinés de la proposition entendent reprendre dans la loi les garanties qui figurent actuellement dans la convention collective de travail n° 68 relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu du travail, conclue le 16 juin 1998 au sein du Conseil national du Travail et rendue obligatoire par un arrêté royal du 20 septembre 1998.

Au regard de l'article 22 de la Constitution, il s'impose d'inscrire dans une norme de nature législative les éléments essentiels sur la base desquels les ingérences dans le droit au respect de la vie privée sont autorisées. Il en va également ainsi d'ingérences qui résultent de l'utilisation de caméras sur le lieu du travail. Ces éléments essentiels devront, par ailleurs, présenter les garanties de qualité et de prévisibilité requises de toute norme prescrivant des ingérences dans un droit garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil d'État observe cependant que si les auteurs de la proposition entendent établir le régime sectoriel également pour ce qui concerne l'utilisation de caméras sur le lieu du travail, ils doivent alors régler la matière dans son ensemble. À défaut, ils risquent de mettre sur pied un régime juridique dont les lacunes devront éventuellement être comblées par le recours à certaines dispositions - et à condition que celles-ci concernent des aspects secondaires - de la convention collective de travail et ce, pour autant que celles-ci soient encore conciliables avec les régimes sectoriels instaurés par la loi. Dès lors, les auteurs de la proposition aboutiraient à instaurer un nouveau régime qui manquerait de clarté mais également, et surtout, à générer sur le lieu du travail, l'insécurité juridique que la convention collective de travail n° 68, précitée, a voulu lever.

Comme les articles 12 et 13 doivent être, sinon distraits de la proposition, en tout cas fondamentalement revus, le Conseil d'État s'abstiendra de les examiner plus avant.

Articles 14 à 19

Comme expliqué dans les observations générales, la proposition doit uniquement prévoir des règles nouvelles sectorielles qui ne découlent pas déjà de l'application de la loi du 8 décembre 1992.

Les articles 14 à 19, qui traitent de certains aspects liés à l'obligation d'information des personnes susceptibles de pénétrer dans un lieu surveillé par caméras, des personnes autorisées à visionner les images et de la conservation et de la retouche de celles-ci, doivent de ce point de vue notamment être mis en relation avec le chapitre III de la loi du 8 décembre 1992 concernant les droits dont dispose une personne concernée par un traitement de données. Ce chapitre de la loi du 8 décembre 1992 contient sur certains points des règles plus précises que celles figurant dans la proposition pour ce qui concerne la protection des droits de la personne concernée par le traitement et impose surtout des obligations claires au responsable du traitement, ce que ne fait pas la proposition.

Les articles 14 à 19 doivent donc être réexaminés à la lumière des observations générales.

Article 22

1. Aux termes de la proposition de loi, ce n'est pas l'emplacement de la caméra qui doit être autorisé mais son utilisation. La disposition doit être revue en conséquence.

2. La portée juridique des mots "sont sans valeur" n'est pas claire. Le Conseil d'État suppose que ces mots signifient que les images concernées ne peuvent notamment pas être utilisées dans le cadre d'une procédure de nature administrative ou judiciaire.

Articles 23 à 25

L'article 23 de la proposition prévoit un régime d'amendes administratives en cas "d'infractions à la présente loi".

Selon l'article 25, "Le contrevenant à la présente loi" est aussi passible de sanctions pénales.

Étant donné notamment l'absence de précisions dans les développements quant à la manière dont est conçu le régime d'amende administrative, le Conseil d'État n'est pas en mesure de déterminer si les amendes administratives présentent un caractère

pénal au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ⁽⁸⁾.

Il paraît de toute manière prématuré de tenter d'apporter une réponse à cette question pour envisager les conséquences qui pourraient éventuellement résulter d'une telle qualification.

En effet, dans la mesure où la proposition devra être conçue comme un prolongement sectoriel de la loi du 8 décembre 1992, ses dispositions pénales devront de toute manière être revues : d'une part, il conviendra de réexaminer la pertinence du ou des

⁽⁸⁾ Quant aux conséquences de la qualification de "pénale", au regard de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'une "sanction administrative" au sens du droit interne applicable, voir notamment les avis :

- 30.265/1/2/3/4, donné les 9, 13 et 14 juin 2000, sur un avant-projet devenu la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses;
- 33.914/2, donné le 14 octobre 2002, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux";
- 33.930/2, donné le 13 janvier 2003, sur un avant-projet de loi "modifiant, en ce qui concerne le contrôle des sociétés de gestion des droits, la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins";
- 34.328/1/2/3/4, donné les 31 octobre et 4 novembre 2002, sur un avant-projet devenu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et la loi du 25 février 2003 portant des mesures pour renforcer la prévention en matière de bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail;
- 34.690/2 et 34.691/2, donné le 12 février 2003, sur des avant-projets devenus respectivement la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et modifiant la nouvelle loi communale et la loi du 27 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale;
- 36.141/4, donné le 15 décembre 2003, sur un avant-projet devenu l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (BIAC) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires;
- 36.615/2, donné le 23 février 2004, sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2004 relative à certaines formes de gestion collective de portefeuilles d'investissement;
- 37.765/1/3, donné le 4 novembre 2004 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2004 et la loi du 17 septembre 2005 instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions;
- 39.221/2, donné le 26 octobre 2005, sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Protocole n° 7 à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, fait à Strasbourg le 22 novembre 1984".

régimes de sanctions envisagés en fonction de la nécessité de sanctionner les seules règles sectorielles nouvelles qu'apportera la proposition; d'autre part, la proposition ne peut perdre de vue que la loi du 8 décembre 1992 contient elle-même déjà des dispositions pénales dont l'auteur de la proposition devra tenir compte lorsqu'il envisagera de sanctionner les dispositions qu'il édicte.

Par conséquent, le Conseil d'État n'examinera pas plus avant les dispositions pénales de la proposition.

Article 26

Il paraît découler de cet article que celui qui a sollicité une autorisation dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur de la loi mais qui n'a pas reçu de réponse à l'expiration de ce délai pourra être poursuivi pour infraction à la loi. La question se pose de savoir si cela correspond bien aux intentions poursuivies par les auteurs de la proposition.

Article 27

L'usage étant de désigner les lois par leur intitulé, cette disposition, qui paraît dépourvue de la moindre utilité, sera de préférence omise.

Article 28

Cette disposition doit être omise car la matière de l'exécution des lois est déjà réglée par la Constitution qui confie ce pouvoir au Roi.

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 ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Het voorliggende voorstel van wet ⁽¹⁾ wil voor het gebruik van bewakingscamera's een vergunning voorschrijven, afgegeven door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, een vergunning die verleend zou worden door een nieuwe afdeling van de Commissie, namelijk de afdeling Cameravergunningen.

Die nieuwe afdeling zou de vergunningen uitreiken, registreren en controleren.

Het voorstel regelt achtereenvolgens :

- het toepassingsgebied ervan;
- de verhouding tot andere wetgeving;
- het principe van de uitreiking van een vergunning voor het gebruik van bewakingscamera's en de geldigheidsduur van de vergunningen;
- de beginselen op basis waarvan de vergunningen moeten worden uitgereikt;
- het verbod van bepaalde soorten camerasystemen naargelang van de beelden die ze opleveren;
- camerabewaking op de arbeidsplaats;
- de verplichting de burger die gefilmd kan worden te informeren;

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 51-2187/001.

- de aanwijzing van de personen die bevoegd zijn om de beelden te bekijken en het bewaren en verbeteren van de beelden;
- speciale cameratoepassingen ("intelligente" camera's en camera's in mobiele telefoontoestellen of parlofoons);
- de geldende strafbepalingen, inzonderheid voor overtreders van de wet;
- de overgangsbepalingen voor reeds geïnstalleerde camera's.

2. Volgens de toelichting bij het voorstel, wordt erin aangenomen dat de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna genoemd de wet van 8 december 1992) "niet langer (beantwoordt) aan de huidige maatschappelijke realiteit", de reden waarom "een duidelijke en alomvattende regeling" geboden zou zijn.

Wat betreft de verhouding van het voorstel tot de wet van 8 december 1992, staat in het voorstel dat toepassing ervan op het gebruik van bewakingscamera's, die van de wet van 8 december 1992 uitsluit maar ook dat "de principes die aan deze wet ten grondslag liggen (...) echter zo consequent mogelijk (worden) toegepast" (artikel 3, eerste lid, van het voorstel).

Het voorliggende voorstel zal, doordat het de wet van 8 december 1992 niet-toepasselijk maakt op de materie die het beoogt te regelen, gezien het dispositief van het voorstel, onvermijdelijk afwijken 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), een richtlijn die in het Belgische recht is omgezet in de wet van 8 december 1992. Dat is uiteraard onaanvaardbaar.

Indien het de bedoeling is van het voorstel toepassing van de wet van 8 december 1992 af te wenden wanneer veiligheidscamera's in de zin van artikel 2 ervan worden gebruikt, dan moet het richtlijn 95/46/EG omzetten in de tekst van het voorstel ⁽²⁾; zo niet zou de omzetting van richtlijn 95/46/EG door de wet van 8 december 1992

⁽²⁾ Ter herinnering, artikel 32, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46/EG legt de lidstaten op naar de genoemde richtlijn te verwijzen wanneer ze wetsbepalingen uitvaardigen die nodig zijn om aan die richtlijn te voldoen.

onvolledig zijn, aangezien de materie waarop het voorliggende voorstel betrekking heeft buiten die omzetting zou vallen, terwijl ze wel valt binnen de werkingssfeer van de richtlijn.

3. Het niet-toepasselijk maken van de wet van 8 december 1992 op de materie die bij het voorstel wordt geregeld, lijkt in ieder geval een volstrekt ongeschikte werkwijze ten aanzien van de doeleinden die dit voorstel nastreeft en ten aanzien van het dispositief ervan.

Immers, op verschillende punten, die nader worden aangegeven in de bijzondere opmerkingen, bepaalt het voorstel zich ertoe op beknopte of afgezwakte wijze, en dus in strijd met de expliciete inhoud van richtlijn 95/46/EG, beginselen over te nemen die krachtens de wet van 8 december 1992 reeds van toepassing zijn op iedere verwerking van persoonsgegevens (en dus ook op het gebruik van bewakingscamera's in de zin van het voorstel).

Zo bijvoorbeeld kan ermee worden volstaan de wet van 8 december 1992 te lezen om in te zien dat deze een samenstel van duidelijke waarborgen biedt om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens veilig te stellen, waarborgen waarvoor geen equivalent voorhanden is in het voorliggende voorstel.

Bovendien lijkt er in het voorstel van te worden uitgegaan dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer volledig beschermd zou worden door het invoeren van een systeem waarbij een vergunning wordt afgegeven voor het gebruik van camera's. Zulk een systeem van voorafgaande vergunning kan ongetwijfeld bijdragen tot een betere bescherming van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer op het gebied waar het van toepassing zal zijn, vooral wanneer zulk een systeem een plaats krijgt binnen de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁽³⁾, maar er mag niet uit het oog worden verloren dat de werkzaamheid van dat recht voor een groot

⁽³⁾ Vergelijk met advies 39.340/2, gegeven door de afdeling wetgeving op 28 november 2005 over een voorstel van wet "tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakings- en beveiligingscamera's in niet-besloten plaatsen" (Gedr. St., Kamer, 2005-2006, nr. 51-2038/002).

deel ook te danken is aan positieve verplichtingen die opgelegd worden aan diegenen die, op het stuk van de verwerking van persoonsgegevens, de "verantwoordelijken voor de verwerking" plegen te worden genoemd, dat wil zeggen, in casu, de personen die gebruik maken van het geïnstalleerde camerasysteem. Anders dan de wet van 8 december 1992, legt het voorstel evenwel aan de personen die de informatie moeten verwerken afkomstig van het gebruik van de in het voorstel aan de orde gestelde camerabewakingssystemen, geen enkele gedragsverplichting om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen.

Uit het bovenstaande volgt dat het voorstel grondig moet worden herzien, zodat het zich verdraagt met de wet van 8 december 1992 ⁽⁴⁾ en richtlijn 95/46/EG in acht neemt. In plaats van die regelingen niet van toepassing te verklaren, wat het voorstel in ieder geval niet in uitzicht kan stellen voor de richtlijn, dient het voorstel dan ook zo te worden ontworpen dat hiermee de wet van 8 december 1992 doorgetrokken wordt tot een bepaalde sector, namelijk die van het gebruik van bewakingscamera's in de zin van artikel 2.

Zulk een opzet van het voorstel zou overigens meer aansluiten bij de zienswijze van richtlijn 95/46/EG, aangezien deze zich immers aandient als een minimaal kader dat van toepassing is op alle gegevensverwerkingen waarop ze betrekking heeft, een kader waarvan de volledige omzetting door de lidstaten hun nog een mogelijkheid biedt bijzondere beschermingsregels uit te vaardigen voor bepaalde sectoren ⁽⁵⁾. Gelet op artikel 22 van de Grondwet, dat het recht op eerbiediging van het privé-leven onder de bescherming van de wetgever plaatst, spreekt het vanzelf dat de hoofdbestanddelen van een sectorale uitbreiding wat bepaalde bijzondere vormen van verwerking van persoonsgegevens betreft (hier het gebruik van bewakingscamera's), thuishoren in een wet en niet in een gedragscode zoals voorgesteld in de richtlijn.

⁽⁴⁾ Zoals de Raad van State in zijn bovengenoemde advies 39.340/2 heeft gesteld: "(...) het gebruik van camera's en dus het vastleggen van beelden, die al dan niet rechtstreeks worden bekeken, zoals in het wetsvoorstel wordt bepaald, (...) dient (beschouwd) 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⁾ Zie artikel 27, lid 1, van richtlijn 95/46/EG.

Die nieuwe benadering zou concreet inhouden dat het voorstel beperkt wordt tot de nieuwe aspecten die het heeft ten opzichte van de regeling inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op het stuk van de verwerking van persoonsgegevens, die voortvloeit uit de toepassing van de wet van 8 december 1992; de bepalingen die reeds volledig geregeld zijn door diezelfde wet zouden dan ook moeten vervallen.

Het is uit dat oogpunt dat de hiernavolgende bijzondere opmerkingen gemaakt worden; gelet op de belangrijkheid van de bovenstaande algemene opmerking, die inhoudt dat het voorstel grondig moet worden herzien, worden de bijzondere opmerkingen evenwel beperkt tot de basisaspecten van de aangelegenheden die door de verschillende artikelen van het voorstel worden geregeld.

4. De Raad van State stelt voor het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen alvorens het parlementair onderzoek van het wetsvoorstel aan te vatten, inzonderheid aangaande de 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 ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ 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 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."

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

1. De Raad van State ziet niet in wat de reikwijdte is van de woorden die tussen haakjes voorkomen in het eerste lid. Hetzelfde geldt voor het tweede lid, wat het begrip "versturen van systemen van cameratoezicht" betreft.

2. De Raad van State ziet niet in hoe het feit dat camera's gekoppeld zouden zijn aan af- of inluisterapparatuur tot gevolg zou kunnen hebben dat de toepassing van artikel 314*bis* van het Strafwetboek in het gedrang zou komen. De laatste zin van het eerste lid, die een evidentie uitdrukt, dient bijgevolg te vervallen.

3. De werkingssfeer van de wet dient zo nauwkeurig mogelijk te worden gedefinieerd, hetgeen vereist dat het begrip "gebruik van veiligheidscamera's" niet op exemplarische wijze wordt omschreven, zoals in het tweede lid het geval is.

4. Het dispositief van het voorstel geeft niet de bedoeling weer die in de toelichting wordt aangegeven, namelijk om het gebruik van camera- en videotechnieken voor opsporingsdoeleinden door de politiediensten niet tot de werkingssfeer van de wet te laten behoren. Voor het overige wordt verwezen naar opmerking 3 over artikel 3.

Artikel 3

1. In verband met het eerste lid, waarin wordt gesteld dat de wet van 8 december 1992 niet van toepassing is op het gebruik van camera's dat binnen de werkingssfeer van het voorstel valt, wordt verwezen naar de algemene opmerkingen.

2. Het tweede lid dient te vervallen : aangezien het voorstel moet worden beschouwd als het doortrekken van de wet van 8 december 1992 tot een bepaalde sector op het stuk van het gebruik van veiligheidscamera's, valt niet in te zien hoe ze als basis zou kunnen dienen voor de interpretatie van andere wetgevingen terzake, die zelf geconcipieerd zouden zijn als het doortrekken tot een bepaalde sector voor andere specifieke domeinen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Er kan immers onmogelijk van uit worden gegaan dat de beginselen die aan dit voorstel ten grondslag liggen en die opgesteld zijn om in het bijzonder te gelden voor het gebruik van veiligheidscamera's, zouden moeten dienen als referentiepunt voor de interpretatie van andere wetten die strekken tot regeling van andere domeinen waar het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het gedrang zou kunnen komen door vormen van verwerking van persoonsgegevens die niet noodzakelijkerwijze punten van overeenstemming hebben met het gebruik van veiligheidscamera's.

3. Het vierde lid is overbodig, aangezien niet in te zien valt hoe het dispositief van het voorstel afbreuk zou kunnen doen aan de gerechtelijke bevoegdheden van de politiediensten. Als het de bedoeling is met dit lid aan te geven dat het gebruik van de techniek van bewaking met camera's voor opsporingsdoeleinden door de politiediensten buiten de werkingssfeer van het voorstel valt, behoort het lid in die zin te worden geredigeerd en moet dat lid deel uitmaken van artikel 2 van het voorstel, waarin de werkingssfeer ervan geregeld wordt.

Artikelen 4 tot 6

1. De onderlinge verhouding tussen de artikelen 4 en 5 en de wijze waarop ze aansluiten bij artikel 2 dienen te worden herzien.

Wat de afstemming van de Franse versie van de artikelen 4 en 5 van het voorstel op artikel 2 ervan betreft, dient erop te worden gewezen dat in artikel 2 van het voorstel de werkingssfeer van het voorstel wordt gedefinieerd ten opzichte van het begrip "caméra de sécurité" terwijl in de artikelen 4 en 5, evenals in het opschrift van het voorstel en in andere bepalingen ervan, sprake is van "caméras de surveillance". De redactie dient in het volledige dispositief van het voorstel geharmoniseerd te worden opdat met dezelfde termen dezelfde begrippen worden weergegeven.

.../...

Soortgelijke discrepanties komen voor in de Nederlandstalige versie: het betreft enerzijds artikel 2 en de aanhef, en anderzijds onder meer de artikelen 3, 5, 16 en 17 van het voorstel.

Wat de onderlinge verhouding van de artikelen 4 en 5 betreft, wordt in artikel 4 bepaald dat alleen houders van een vergunning "veiligheidscamera's" mogen gebruiken, en wordt in artikel 5 voorgeschreven dat een vergunning alleen wordt uitgereikt voor het plaatsen (lees: installeren) van "beveiligingscamera's", terwijl het installeren van camera's slechts een vorm van het gebruiken van een camera is in de zin van artikel 2, tweede lid, van het voorstel. Deze contradictie moet worden weggewerkt.

2. In artikel 5 worden de bevoegdheden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitgebreid, terwijl in artikel 6 de regels betreffende de samenstelling van die commissie worden gewijzigd, aangezien in het voorstel binnen die commissie een nieuwe "afdeling" wordt opgericht.

Die bepalingen van het voorstel mogen niet worden aangenomen in een autonome regeling, maar moeten worden opgenomen in de wet van 8 december 1992, door daarin, in een nieuw hoofdstuk *VIIter*, te bepalen dat een sectoraal comité in de zin van artikel 31*bis* van die wet wordt opgericht, naar het voorbeeld van hetgeen gedaan is bij de oprichting van het sectoraal comité voor de federale overheid ⁽⁷⁾.

Artikel 8

Deze bepaling vormt een samenvatting van bepaalde basisprincipes die gelden inzake de verwerking van persoonsgegevens zoals deze principes rechtstreeks voortvloeien uit richtlijn 95/46/EG en de wet van 8 december 1992. Deze bepaling zal als zodanig niet meer op haar plaats zijn in het voorstel of zelfs haar reden van bestaan verliezen wanneer het voorstel herzien zal zijn om het te concipiëren als het doortrekken van de wet van 8 december 1992 tot een bepaalde sector.

⁽⁷⁾ Zie hoofdstuk *VIIbis* van de wet van 8 december 1992.

Artikel 9

Als het voorstel geconcipieerd zou zijn als een doortrekken van de wet van 8 december 1992 tot een bepaalde sector, zou het veel nauwkeuriger zijn om camerasystemen te verbieden die van dien aard zijn dat ze inlichtingen opleveren die een bijzondere bescherming genieten op basis van de artikelen 6 tot 8 van de wet van 8 december 1992.

Artikelen 10 tot 11

In het voorstel moet nauwkeurig aangegeven worden wat verboden is en wat toegestaan.

Daartoe kan geopteerd worden :

- ofwel voor een principieel verbod van bewakingscamera's, vergezeld van een limitatieve opsomming van de camera's die door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kunnen worden toegestaan na controle, door de Commissie, van de toelaatbaarheid van het geplaatste systeem in het licht van de beoordelingscriteria die ze in aanmerking dient te nemen;
- ofwel voor de principiële toelaatbaarheid van bewakingscamera's waarvoor de vereiste vergunning verkregen is, vergezeld van een limitatieve opsomming van die welke van rechtswege verboden zijn.

In de artikelen 10 en 11 wordt niet geopteerd voor een van beide benaderingen die hiervoren gesuggereerd worden : in deze bepalingen worden sommige vormen van bewaking beschreven en als verboden, respectievelijk niet-verboden bestempeld. Daardoor levert het voorstel het risico op dat moeilijk te bepalen is of de vormen van bewaking die daarin eventueel niet precies worden aangegeven als verboden of niet-verboden, geacht moeten worden toegestaan te zijn op voorwaarde dat daarvoor een vergunning is afgegeven dan wel of ze als verboden moeten worden beschouwd.

.../...

De artikelen 10 en 11 moeten in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikelen 12 en 13

1. In artikel 12 wordt bepaald voor welke doeleinden bewakingscamera's op de arbeidsplaats mogen worden gebruikt. Die doeleinden zijn : de veiligheid en gezondheid; de bescherming van de goederen van de onderneming; de controle van het productieproces.

De aldus bepaalde doeleinden wijken sterk af van de doelstellingen die in de zin van artikel 2 van het voorstel met het gebruik van veiligheidscamera's mogen worden nagestreefd.

Zulks geldt inzonderheid voor artikel 13, waarin gesteld wordt dat camera's op de arbeidsplaats kunnen worden geplaatst om de arbeidsprestaties te meten en te controleren, onder andere met het oog op het bepalen van het loon.

De Raad van State ziet niet in hoe camerabewaking met zulk een doelstelling zou kunnen vallen binnen de werkingssfeer van het voorstel in het licht van artikel 2 ervan, waarin veiligheidscamera's gedefinieerd worden als vaste of mobiele systemen van cameratoezicht die gebruikt worden met een veiligheidsfinaliteit. In de algemene opmerkingen is evenwel aangegeven dat het voorstel moet worden opgevat als een sectorale regeling, terwijl de wet van 8 december 1992 moet worden verfijnd in het licht van de bijzondere aard die bepaalde vormen van gegevensverwerking kunnen vertonen ten aanzien van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In zulk een context rijst de vraag of het raadzaam is om in eenzelfde sectorale regeling de kwestie te behandelen van het gebruik van camera's voor veiligheidsdoeleinden en de kwestie van videotoezicht op werknemers op de arbeidsplaats.

Hoe dan ook moet het verband tussen de onderzochte bepalingen en artikel 2 van het voorstel beter worden aangegeven. Een nog fundamentele opmerking is dat de toelichting bij het voorstel aldus zou moeten worden aangevuld dat daarin aangegeven wordt dat, wanneer daarin sprake is van het gebruik van camera's op de

.../...

arbeidsplaats, het voorstel ertoe strekt inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer toe te staan niet alleen om motieven die verband houden met veiligheidskwesties, maar ook om de werkgever efficiënte middelen te bieden om de productiviteit van zijn werknemers te controleren. In het licht van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarvan de toepassing op de arbeidsplaats kan worden geëist, dient men zich ervan te vergewissen of een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer genoegzaam gerechtvaardigd wordt door het nastreven van een doelstelling van die aard.

In dit verband moet de indiener van het wetsvoorstel uitleggen in welk opzicht de controle van de arbeidsprestaties via een systeem van bewakingscamera's, uitgedacht voor de doeleinden waarvan sprake is in artikel 12, en inzonderheid voor de controle van het productieproces en het bepalen van het loon, een maatregel vormt die, in een democratische samenleving, noodzakelijk is voor de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het is immers alleen in deze strikt bepaalde gevallen dat inmenging in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privé-leven kan worden overwogen in het licht van artikel 8 van het voormelde Verdrag.

2. Zoals in de toelichting wordt aangegeven, hebben de onderzochte artikelen van het voorstel tot doel in de wet de waarborgen over te nemen die thans opgenomen zijn in de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 68 van 16 juni 1998, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers ten opzichte van de camerabewaking op de arbeidsplaats en algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 20 september 1998.

Gelet op artikel 22 van de Grondwet dienen in een wetgevende norm de hoofdelementen te worden opgenomen op basis waarvan inmengingen in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privé-leven toegestaan zijn. Hetzelfde geldt aldus ook voor inmengingen die voortvloeien uit het gebruik van camera's op de arbeidsplaats. Deze hoofdelementen moeten bovendien de waarborgen inzake deugdelijkheid en voorzienbaarheid inhouden die vereist zijn voor iedere norm waarbij inmengingen worden

.../...

voorgeschreven in de uitoefening van een recht dat gewaarborgd is door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De Raad van State wijst er evenwel op dat als de indieners van het voorstel de bedoeling hebben de sectorale regeling eveneens vast te leggen voor het gebruik van camera's op de arbeidsplaats, ze deze aangelegenheid in haar geheel moeten regelen. Zo niet bestaat de kans dat ze een juridische regeling uitwerken waarvan de lacunes eventueel moeten worden verholpen door een beroep te doen op sommige bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomst - op voorwaarde dat deze betrekking hebben op secundaire aspecten - en dit, voorzover deze bepalingen nog verenigbaar zouden zijn met de sectorale regelingen die door de wet ingesteld zijn. Daardoor zouden de indieners van het wetsvoorstel uiteindelijk een nieuwe regeling instellen die niet duidelijk genoeg zou zijn, maar vooral, zouden ze op de arbeidsplaats de rechtsonzekerheid doen ontstaan waarvan bij de voormelde collectieve arbeidsovereenkomst nr. 68 de opheffing werd beoogd.

Aangezien de artikelen 12 en 13, zo al niet uit het voorstel moeten worden gelicht, toch op zijn minst grondig moeten worden herzien, onthoudt de Raad van State zich ervan ze verder te onderzoeken.

Artikelen 14 tot 19

Zoals uitgelegd in de algemene opmerkingen, moet het voorstel uitsluitend voorzien in nieuwe sectorale regelingen die niet reeds voortvloeien uit de toepassing van de wet van 8 december 1992.

De artikelen 14 tot 19, die handelen over bepaalde aspecten die verbonden zijn aan de plicht de personen die een plaats met camerabewaking kunnen betreden te informeren, over de personen die de beelden mogen bekijken en over het bewaren en verbeteren van de beelden dienen uit dit oogpunt inzonderheid in verband te worden gebracht met hoofdstuk III van de wet van 8 december 1992, wat betreft de rechten waarover een persoon beschikt wiens gegevens worden verwerkt. Dit hoofdstuk van de wet van 8 december 1992 bevat op sommige punten nauwkeuriger voorschriften dan uit het voorstel betreffende de bescherming van de rechten van de persoon wiens gegevens

.../...

worden verwerkt, en legt vooral duidelijke verplichtingen op aan de verantwoordelijke voor de verwerking, wat niet het geval is met het voorstel.

De artikelen 14 tot 19 moeten dus opnieuw worden onderzocht in het licht van de algemene opmerkingen.

Artikel 22

1. Volgens het wetsvoorstel is het niet de plaats van de camera, maar het gebruik ervan waarvoor een vergunning noodzakelijk is. De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. De juridische strekking van de woorden "zijn nietig" is niet duidelijk. De Raad van State veronderstelt dat deze woorden betekenen dat de betrokken beelden onder meer niet mogen worden gebruikt in het kader van een procedure van administratieve of gerechtelijke aard.

Artikelen 23 tot 25

Artikel 23 van het voorstel voorziet in een regeling van administratieve geldboeten "bij inbreuken op deze wet".

Volgens artikel 25 kan "de overtreder van deze wet" ook gestraft worden met strafrechtelijke straffen.

Inzonderheid door het gebrek aan verduidelijkingen in de toelichting omtrent de wijze waarop het stelsel van administratieve geldboeten wordt geconcipieerd, kan de Raad van State niet nagaan of de administratieve geldboeten van strafrechtelijke aard zijn in de zin van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de

mens en de fundamentele vrijheden en van artikel 14 van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ⁽⁸⁾.

Het lijkt in ieder geval voorbarig te pogen een antwoord te geven op deze vraag voor het in ogenschouw nemen van de gevolgen die eventueel aan een dergelijke kwalificatie verbonden kunnen zijn.

Daar het voorstel immers moet worden opgevat als een doortrekking van de wet van 8 december 1992 tot een bepaalde sector moeten de strafrechtelijke bepalingen

⁽⁸⁾ Wat betreft de gevolgen van de kwalificatie "strafrechtelijk", in het licht van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, van een "administratieve sanctie" in de zin van het toepasselijke interne recht, zie inzonderheid de adviezen:

- 30.265/1/2/3/4, gegeven op 9, 13 en 14 juni 2000, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen;
- 33.914/2, gegeven op 14 oktober 2002, over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld";
- 33.930/2, gegeven op 13 januari 2003, over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten wat de controle op de vennootschappen voor het beheer van de rechten betreft";
- 34.328/1/2/3/4, gegeven op 31 oktober en 4 november 2002, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet (I) van 24 december 2002 en tot de wet van 25 februari 2003 houdende maatregelen ter versterking van de preventie inzake het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk;
- 34.690/2 en 34.691/2, gegeven op 12 februari 2003, over voorontwerpen die respectievelijk hebben geleid tot de wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet en de wet van 27 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet;
- 36.141/4, gegeven op 15 december 2003, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van B.I.A.C. in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties;
- 36.615/2, gegeven op 23 februari 2004, over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de wet van 20 juli 2004 betreffende bepaalde vormen van collectief beheer van beleggingsportefeuilles;
- 37.765/1/3, gegeven op 4 november 2004, over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de programmawet van 27 december 2004 en tot de wet van 17 september 2005 houdende invoering van een egalisatiebijdrage voor pensioenen;
- 39.221/2, gegeven op 26 oktober 2005, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Protocol Nr. 7 bij het Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, gedaan te Straatsburg op 22 november 1984".

ervan in ieder geval worden herzien : enerzijds dient de relevantie van de overwogen strafregeling(en) opnieuw te worden onderzocht naar gelang van de noodzaak om alleen een sanctie te verbinden aan de nieuwe sectorale bepalingen waartoe het voorstel zal leiden; anderzijds mag in het voorstel niet uit het oog verloren worden dat de wet van 8 december 1992 zelf reeds strafbepalingen bevat waarmee de indiener van het wetsvoorstel rekening zal moeten houden wanneer hij zal overwegen een sanctie te verbinden aan de bepalingen die hij uitvaardigt.

De Raad van State onderzoekt de strafbepalingen van het voorstel bijgevolg niet verder.

Artikel 26

Uit dit artikel lijkt voort te vloeien dat degene die een vergunning heeft aangevraagd binnen de termijn van zes maanden na de inwerkingtreding van de wet, maar die na afloop van die termijn geen antwoord heeft gekregen, kan worden vervolgd wegens overtreding van de wet. De vraag rijst of dit wel overeenstemt met de bedoelingen van de indieners van het wetsvoorstel.

Artikel 27

Aangezien het gebruikelijk is de wetten met hun opschrift aan te geven, is het verkieslijk deze bepaling, die geen enkel nut lijkt te hebben, te laten vervallen.

Artikel 28

Deze bepaling dient te vervallen, daar de kwestie van de uitvoering van de wetten reeds geregeld wordt door de Grondwet, die deze bevoegdheid aan de Koning opdraagt.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

Monsieur
de Heer

H. BOSLY,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier.
griffier.

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

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

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

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van
de H. P. VANDERNOOT.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS