AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 43.730/2
DU 13 NOVEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 17 octobre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra", a donné l'avis suivant :

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

*
* *

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 du projet, 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Le fait de pénétrer dans un lieu où un pictogramme signale l'existence d'une surveillance par caméra vaut autorisation préalable de la personne filmée, qui lève l'interdiction de "toute utilisation cachée de caméras de surveillance", conformément à l'article 8 de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

C'est dire l'importance de l'arrêté royal présentement examiné, qui tend à définir la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra, comme le prévoient les articles 5, § 3, alinéa 3, 6, § 2, alinéa 3 et 7, § 2, alinéa 4 de la loi précitée.

Il appartient dès lors aux auteurs du projet de s'interroger sur l'utilité de faire précéder la publication de l'arrêté royal au Moniteur belge, de l'avis n/ 22/2007 du 13 juin 2007 rendu par la Commission de la protection de la vie privée en vertu des trois articles précités, accompagné d'un rapport au Roi exposant comment il a été tenu compte dudit avis.

2. Dans l'avis du 10 septembre 2007 du Conseil consultatif des bourgmestres, est posée la question de savoir comment et où placer un pictogramme en cas d'utilisation de caméras mobiles.

La loi, en son article 2, 4/, vise "tout système d'observation fixe ou mobile".

Le projet doit rencontrer l'hypothèse des caméras mobiles.

Observations particulières

Préambule

1. L'alinéa 2, qui renvoie aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, doit être omis, pour les raisons exposées dans la deuxième observation faite sur l'article 4.

De même, l'avis de la Commission permanente de contrôle linguistique n'étant pas requis obligatoirement, sa mention à l'alinéa 4 du préambule sera également omise.

2. À l'alinéa 7, le présent avis sera mentionné de la manière suivante :

"Vu l'avis 43.730/2 du Conseil d'État, donné le 13 novembre 2007, en application de l'article 84, § 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Dispositif

Article 4

1. Dans l'article 4, § 1er, 2/, de l'arrêté en projet, la mention sur le pictogramme, de l'adresse électronique et du numéro de téléphone auquel le responsable du traitement peut être contacté, est rendue obligatoire.

L'obligation de disposer d'une adresse électronique et de la mentionner sur le pictogramme peuvent représenter une obligation particulièrement lourde, spécialement dans l'hypothèse envisagée à l'article 7, § 2, alinéa 4, de la loi du 21 mars 2007, précitée, et à l'article 3 du projet.

Le Conseil d'État se demande s'il n'est pas suffisant de s'en tenir à la mention de l'adresse postale et du numéro de téléphone, quitte à ce que l'ajout de l'adresse électronique soit facultatif.

2.1. L'article 4, § 2, est rédigé comme suit :

> "Les mentions visées au § 1er sont rédigées en tenant compte de l'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, nonobstant la possibilité, pour le responsable du traitement, de prévoir en outre ces mentions dans une autre langue que les langues nationales.
>
> Si ces mentions sont rédigées en plusieurs langues, elles peuvent être apposées sur plusieurs pictogrammes ou supports contigus unilingues."

Cette disposition appelle les observations suivantes.

2.2. Les "responsables du traitement", au sens de l'article 2, 5/, de la loi du 21 mars 2007, précitée, qui sont tenus par les articles 5, § 3, alinéa 3, 6, § 2, alinéa 3, et 7, § 2, alinéa 4, de la même loi d'apposer les pictogrammes dont le modèle est déterminé par le projet, peuvent être des personnes privées comme des personnes publiques.

Le régime juridique applicable à ces personnes quant à la limitation de la liberté de l'emploi des langues est fondamentalement différent.

La distinction n'épouse pas la ligne de partage qui permet de différencier les personnes de droit privé des personnes de droit public.

Ainsi, le champ d'application *ratione personae* des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, tel qu'il est fixé par son article 1er, ne se détermine pas exclusivement par la référence à des autorités de droit public mais aussi, à l'article 1er, § 1er, 2/, de ces lois coordonnées, par la référence "aux personnes physiques et morales concessionnaires d'un service public ou chargées d'une mission qui dépasse les limites d'une entreprise privée et que la loi ou les pouvoirs publics leur ont confiée dans l'intérêt général".

Il convient aussi de tenir compte de l'article 1er, § 1er, 6/, de ces mêmes lois coordonnées, qui inclut les "entreprises industrielles, commerciales ou financières privées", mais dans les limites de l'article 52 de ces lois coordonnées, c'est-à-dire dans la mesure où la loi du 21 mars 2007, précitée, impose l'apposition de pictogrammes qui peuvent être considérés comme des "avis" ou des "communications" au sens de l'article 52, précité.

L'article 4, § 2, du projet doit être examiné en distinguant selon que ses destinataires sont des organismes et des personnes entrant ou non dans le champ d'application de la législation linguistique (voir, d'une part, les nos 2.3 à 2.6 et, d'autre part, les nos 2.7 à 2.9, ci-après). Une observation complémentaire sera formulée ensuite (voir le n/ 2.10 et 2.11, plus bas).

2.3. Dans la mesure où les destinataires du projet entrent dans le champ d'application de la législation linguistique, l'article 4, § 2, appelle les trois observations suivantes (nos 2.4 à 2.6).

2.4. En premier lieu, il est inutile de renvoyer à une législation s'appliquant de plein droit. De telles dispositions dans un arrêté réglementaire sont non seulement superflues, mais elles ont, en outre, pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure. En reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit comme s'il était compétent pour arrêter - et donc modifier - cette norme supérieure.

2.5. En toute hypothèse, la mention des seules "lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966" est largement incomplète, les organismes et personnes entrant dans le champ d'application de la législation linguistique ne se limitant pas aux services locaux et pouvant être soumis à d'autres lois ou décrets que celle qui vient d'être citée. Tel est le cas notamment - mais pas exclusivement, compte tenu par exemple de la possibilité pour les communautés de régler l'emploi des langues sur la base des articles 129, § 1er, et 130, § 1er, alinéa 1er, 5/, de la Constitution - des lois suivantes :

- la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (spécialement ses articles 36, § 2, alinéa 1er, 39, alinéa 1er, et 40, alinéa 2), en ce qui concerne les services relevant des régions et des communautés;

- la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (spécialement l'article 69, § 1er, alinéa 2), en ce qui concerne les services relevant de la Communauté germanophone;

- la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles (spécialement ses articles 32 à 37), en ce qui concerne les services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, des collèges de la Commission communautaire française, de la Commission communautaire flamande et du Collège réuni de la Commission communautaire commune.

On ajoutera qu'en toute hypothèse, les mots "en tenant compte de", qui figurent avant le renvoi aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, créent une ambiguïté en ce qu'ils laissent à penser que le responsable du traitement disposerait d'un pouvoir d'appréciation dans l'application de la législation en cause, ce qui ne saurait être admis dans cette matière, sauf texte législatif en ce sens.

2.6. Enfin, même si la législation linguistique est rappelée, ce qui n'est pas recommandé pour les motifs exposés ci-avant, il n'est pas au pouvoir du Roi d'y déroger, comme il est prévu par le projet par l'ajout, à la fin de l'alinéa 1er de l'article 4, § 2, des mots "nonobstant la possibilité, pour le responsable du traitement, de prévoir en outre ces mentions dans une autre langue que les langues nationales".

Lorsque de telles possibilités de dérogations sont admises par la législation linguistique, celle-ci le prévoit de manière expresse, comme par exemple à l'article 11, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, qui concerne l'emploi des langues dans les avis et les communications destinés au touristes dans les centres touristiques.

Il est renvoyé pour le surplus, sur ce point, à l'observation n/ 2.11, plus bas.

2.7. Dans la mesure où les destinataires du projet n'entrent pas dans le champ d'application de la législation linguistique, telle qu'elle peut être adoptée par les législateurs compétents en vertu des articles 30, 129, § 1er, et 130, § 1er, alinéa 1er, 5/, de la Constitution, l'emploi des langues obéit en principe à un régime de liberté, tel qu'il est proclamé par l'article 30 de la Constitution.

Toutefois, cette liberté entre ici en conflit avec le droit au respect de la vie privée, consacré par l'article 22 de la Constitution et plusieurs instruments internationaux, notamment l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 22, alinéa 2, de la Constitution confie à chaque législateur compétent, soit en l'espèce, s'agissant de la surveillance par caméra, au législateur fédéral, le soin de "garanti(r) la protection de ce droit".

En adoptant la loi du 21 mars 2007, précitée, le législateur a dû tenir compte de l'exigence d'un régime assurant un équilibre entre la liberté de l'usage des langues et la nécessité de garanties relatives au droit au respect de la vie privée.

Comme il a été relevé dans la première observation générale, le fait de signaler par un pictogramme la présence d'une caméra de surveillance en un lieu constitue l'une des garanties fondamentales du régime conçu par le législateur puisqu'aux termes de l'article 8, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi du 21 mars 2007, précitée, "(l)e fait de pénétrer dans un lieu où un pictogramme signale l'existence d'une surveillance par caméra vaut autorisation préalable", par la personne filmée, à l'utilisation de cette caméra.

Ainsi que la Commission de la protection de la vie privée l'a exposé dans son avis n/ 22/2007 donné le 13 juin 2007 sur l'avant-projet devenu le projet à l'examen, citant le considérant 38 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, le principe de loyauté des traitements de données à caractère personnel, qui sous-tend l'obligation d'information prévue par l'article 9 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, "suppose que les personnes concernées (...) puissent connaître l'existence des traitements et bénéficier, lorsque les données sont collectées auprès d'elles, d'une information effective et complète au regard des circonstances de cette collecte" [(1)]. La Commission poursuit en exposant ce qui suit :

> "7. Dans son avis n/ 34/99 du 13 décembre 1999 relatif aux traitements d'images effectués en particulier par le biais de systèmes de vidéo-surveillance, la Commission a précisé certains critères à respecter dans l'information des personnes concernées par un traitement d'images afin de rencontrer le principe de loyauté.
>
> Elle pointe notamment (i) l'importance de la *visibilité* de l'information ainsi que (ii) la nécessité d'indiquer l'information de façon *appropriée* et *suffisamment claire* et détaillée afin que toutes les personnes concernées soient conscientes du fait qu'elles sont visées par la mesure.
>
> 8. Le groupe 29 [(2)], dans un document de travail sur le traitement de données à caractère personnel au moyen de la vidéo-surveillance adopté le 25 novembre 2002, précise par ailleurs que «Les panneaux d'information doivent être visibles et [peuvent être] synthétiques, à condition qu'ils soient efficaces; ils peuvent inclure également des symboles déjà utilisés en relation avec la vidéosurveillance [...] (ils peuvent être différents selon que les images sont

---

(1) Avis précité de la Commission de la protection de la vie privée, n/ 6.

(2) *Note 4 dans l'avis cité :* Ce groupe a été créé sur la base de l'article 29 de la Directive 95/46/CE. Il s'agit d'un organe consultatif européen indépendant concernant la protection des données et la vie privée dont les missions sont précisées à l'article 30 de la Directive 95/46/CE et à l'article 15 de la Directive 2002/58/CE.

enregistrées ou non). Ils doivent indiquer les finalités des activités de surveillance ainsi que le responsable du traitement. *Les dimensions des panneaux doivent être proportionnées aux lieux*»" (3).

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que, dans la recherche de l'équilibre entre les indispensables garanties attachées au droit au respect de la vie privée et la liberté linguistique, celle-ci peut être limitée par des exigences de clarté dans le message écrit figurant sur le pictogramme.

2.9. Encore convient-il de vérifier si le Roi dispose du pouvoir d'ainsi limiter la liberté de l'usage des langues.

En principe, une restriction apportée à une liberté constitutionnelle doit être l'oeuvre du législateur, ainsi que le confirment d'ailleurs les articles 30, 129, § 1er, et 130, § 1er, alinéa 1er, 5/, de la Constitution pour les matières pour lesquelles il est expressément admissible de limiter la liberté de l'usage des langues.

Lorsque, comme en l'espèce, le législateur est tenu de prévoir des garanties pour mettre en oeuvre une autre liberté, il lui est loisible d'habiliter le Roi à fixer des modalités de mise en oeuvre de ces garanties, à la condition que les éléments essentiels de ces dernières aient été fixés dans la loi elle-même.

Tel est le cas en l'espèce. La loi du 21 mars 2007, précitée, contient les garanties fondamentales touchant au caractère loyal, complet et effectif de l'information à donner aux personnes pénétrant dans des lieux surveillées par des caméras, elle prévoit notamment à cet effet qu'un pictogramme informe les intéressés de l'ingérence dans leur droit au respect de la vie privée et elle habilite en conséquence le Roi à fixer le modèle de ce pictogramme, ce qui implique nécessairement, dans les circonstances de l'espèce, que des mentions à caractère linguistique puissent être imposées.

Dans l'équilibre à observer entre ces garanties touchant au droit au respect de la vie privée et la liberté linguistique, le Roi ne peut cependant faire usage de son

(3) Avis précité de la Commission de la protection de la vie privée, nos 7 et 8.

pouvoir en matière d'usage des langues que de manière proportionnée, sans aller au-delà de ce qui est indispensable en vue d'assurer l'effectivité de ces garanties.

2.10. Il résulte de l'ensemble des observations qui précèdent que, lorsque le Roi détermine le modèle du pictogramme requis par la loi du 21 mars 2007, précitée :

- s'agissant des destinataires du projet entrent dans le champ d'application de la législation linguistique, Il ne peut confirmer la législation linguistique ni, *a fortiori*, y déroger (n^os^ 2.3 à 2.6, plus haut);

- s'agissant des destinataires du projet n'entrant pas dans le champ d'application de la législation linguistique, Il est régulièrement habilité en l'espèce à prévoir dans le projet un dispositif affectant de manière limitée et proportionnée la liberté linguistique dans le but de garantir le droit au respect de la vie privée (n^os^ 2.7 à 2.9, ci-avant).

Il est peu envisageable d'admettre que les règles applicables à ces deux catégories de destinataires soient différentes. Pareille distinction susciterait d'ailleurs d'importantes difficultés au regard des principes d'égalité et de non-discrimination et appellerait une justification particulièrement sérieuse.

Il conviendrait donc que, dans l'usage que le Roi fera de son pouvoir en ce qui concerne les aspects linguistiques du pictogramme dont Il peut établir le modèle à l'égard des "responsables du traitement" n'entrant pas dans le champ d'application de la législation linguistique, Il adopte les mêmes règles que celles qui sont prévues par la législation linguistique ou des règles analogues.

2.11. Compte tenu de la spécificité de la matière en cause, il aurait pu être envisagé qu'une réglementation unique et uniforme s'appliquât aux deux catégories de "responsables du traitement" et qu'elle contînt même des dispositions dérogatoires à celles prévues par les diverses législations linguistiques, pour autant qu'elles fussent justifiées au regard des exigences de garantie du droit au respect de la vie privée et qu'elles demeurassent proportionnées en fonction de cet objectif.

Compte tenu de ces législations linguistiques, il eût fallu à cet effet soit que la loi du 21 mars 2007, précitée, contînt des dispositions expresses en ce sens, soit qu'elle habilitât le Roi pour L'autoriser à prévoir pareilles dérogations dans le respect des conditions et des procédures requises en de pareilles hypothèses, les matières réservées aux législateurs par la Constitution ne se prêtant à pareilles habilitations que de manière exceptionnelle et moyennant notamment une procédure de confirmation législative dans un bref délai suivant l'adoption des arrêtés royaux d'exécution [(4)].

2.12. L'article 4, § 2, doit être revu à la lumière des observations qui précèdent.

[(4)] Voir notamment sur ces questions l'observation générale n/ II, 1, faite par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 30.324/2, donné le 27 juin 2000, sur un projet devenu la loi du 12 août 2000 portant diverses dispositions relatives à l'organisation des marchés financiers et diverses autres dispositions (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n/ 782/1, pp. 40 et 41).

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section et Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.730/2
VAN 13 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 17 oktober 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de wijze waarop wordt aangegeven dat er camerabewaking plaatsvindt", heeft het volgende advies gegeven :

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

*
* *

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 ontwerp, 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 betreden van een plaats waar een pictogram aangeeft dat er camerabewaking plaatsvindt, geldt als voorafgaande toestemming van de gefilmde persoon, waardoor het verbod op "elk heimelijk gebruik van bewakingscamera's" vervalt overeenkomstig artikel 8 van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's.

Daaruit blijkt hoe belangrijk het voorliggende koninklijk besluit is, dat ertoe strekt te bepalen hoe aangegeven moet worden dat er camerabewaking is, zoals voorgeschreven in artikel 5, § 3, derde lid, artikel 6, § 2, derde lid, en artikel 7, § 2, vierde lid, van de voornoemde wet.

De stellers van het ontwerp moeten bijgevolg nagaan of het nuttig is het koninklijk besluit naar aanleiding van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad te laten voorafgaan door advies nr. 22/2007 van 13 juni 2007, gegeven overeenkomstig de drie voornoemde artikelen door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en door een verslag aan de Koning, waarin staat hoe met dat advies rekening is gehouden.

2. In het advies van 10 september 2007 van de Adviesraad van burgemeesters wordt de vraag gesteld hoe en waar een pictogram moet worden geplaatst wanneer mobiele camera's worden gebruikt.

In artikel 2, 4/, van de wet staat "elk vast of mobiel observatiesysteem".

In het ontwerp moet het geval mobiele camera's worden geregeld.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Het tweede lid, waarin verwezen wordt naar de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, moet vervallen om de redenen uiteengezet in de tweede opmerking bij artikel 4.

Zo ook moet de vermelding van het advies van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht in het vierde lid van de aanhef vervallen, aangezien dat advies niet ingewonnen hoeft te worden.

2. In het zevende lid moet het advies van de Raad van State als volgt worden vermeld :

"Gelet op advies 43.730/2 van de Raad van State, gegeven op 13 november 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Dispositief

Artikel 4

1. In artikel 4, § 1, 2/, van het ontworpen besluit wordt de vermelding van het e-mailadres en het telefoonnummer waarop de "verantwoordelijke voor de verwerking" kan worden bereikt, verplicht gesteld.

De verplichting een e-mail adres te hebben en het op het pictogram te vermelden kunnen een bijzonder zware verplichtingen betekenen, inzonderheid in het geval genoemd in artikel 7, § 2, vierde lid, van de voornoemde wet van 21 maart 2007 en in artikel 3 van het ontwerp.

De Raad van State vraagt zich af of niet kan worden volstaan met de vermelding van het postadres en het telefoonnummer, waarbij de vermelding van het e-mailadres facultatief zou zijn.

2.1. Artikel 4, § 2, luidt als volgt :

> "De vermeldingen bedoeld in § 1 worden opgesteld rekening houdend met de toepassing van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 niettegenstaande de mogelijkheid, voor de verantwoordelijke van de verwerking, die vermeldingen tevens in een andere taal dan de nationale talen te voorzien.
>
> Als deze vermeldingen in verschillende talen opgesteld worden, kunnen ze op verschillende eentalige pictogrammen of aanliggende dragers worden aangebracht."

Deze bepaling geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2.2. De "verantwoordelijken voor de verwerking", in de zin van artikel 2, 5/, van de voornoemde wet van 21 maart 2007, die krachtens artikel 5, § 3, derde lid, artikel 6, § 2, derde lid, en artikel 7, § 2, vierde lid, van dezelfde wet verplicht zijn de pictogrammen aan te brengen waarvan het model bepaald wordt in het ontwerp, kunnen zowel privé-personen als overheidspersonen zijn.

Het rechtsstelsel dat van toepassing is op die personen met betrekking tot de beperking van de vrijheid van taalgebruik, is grondig verschillend.

Het onderscheid sluit niet aan bij de scheidingslijn die getrokken kan worden tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke personen.

Zo bijvoorbeeld wordt de werkingssfeer *ratione personae* van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, zoals vastgesteld in artikel 1 ervan, niet uitsluitend bepaald door verwijzing naar publiekrechtelijke overheden, maar ook, in artikel 1, § 1, 2/, van die gecoördineerde wetten, door verwijzing naar "de natuurlijke en rechtspersonen die concessiehouder zijn van een openbare dienst of die belast zijn met een taak die de grenzen van een privaat bedrijf te buiten gaat en die de wet of de openbare machten hun hebben toevertrouwd in het belang van het algemeen".

Ook moet rekening worden gehouden met artikel 1, § 1, 6/, van diezelfde gecoördineerde wetten, dat "private nijverheids-, handels- of financiebedrijven" ook onder die werkingssfeer laat vallen, maar binnen de perken van artikel 52 van die gecoördineerde wetten, dat wil zeggen voor zover de voornoemde wet van 21 maart 2007 oplegt dat pictogrammen worden aangebracht die beschouwd kunnen worden als "erichten" of "ededelingen" in de zin van het voornoemde artikel 52.

Bij het onderzoek van artikel 4, § 2, van het ontwerp moet een onderscheid worden gemaakt naargelang de adressaten ervan instellingen of personen zijn die al dan niet onder de taalwetgeving vallen (zie hierna enerzijds punt 2.3 tot 2.6, en anderzijds punt 2.7 tot 2.9). Een aanvullende opmerking volgt verderop (zie punt 2.10 en 2.11).

2.3. Voor zover de adressaten van het ontwerp onder de taalwetgeving vallen, geeft artikel 4, § 2, aanleiding tot de volgende drie opmerkingen (punt 2.4 tot 2.6).

2.4. In de eerste plaats heeft het geen zin te verwijzen naar een wetgeving die van rechtswege van toepassing is. In een verordeningsbesluit zijn zodanige bepalingen niet alleen overbodig, maar verhullen ze bovendien de ware aard van de hogere regeling: door deze over te nemen handelt de steller van het ontwerp alsof hij bevoegd zou zijn om die hogere regel vast te stellen en bijgevolg te wijzigen.

2.5. Hoe dan ook, de loutere vermelding van de "etten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966" is ruim onvoldoende, aangezien de instellingen en personen die onder de taalwetgeving vallen immers niet beperkt zijn tot de plaatselijke diensten, en daarop ook andere wetten of decreten van toepassing kunnen zijn dan die welke zonet is genoemd. Dat geldt onder meer - maar niet alleen, bijvoorbeeld gezien de mogelijkheid voor de gemeenschappen om het taalgebruik te regelen op basis van de artikelen 129, § 1, en 130, § 1, eerste lid, 5/, van de Grondwet - voor de volgende wetten :

- de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (inzonderheid artikel 36, § 2, eerste lid, artikel 39, eerste lid, en artikel 40, tweede lid), wat betreft de diensten die onder de gewesten en de gemeenschappen vallen;

- de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap (inzonderheid artikel 69, § 1, tweede lid), wat betreft de diensten die onder de Duitstalige Gemeenschap vallen;

- de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen (inzonderheid de artikelen 32 tot 37 ervan), wat betreft de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, van het College van de Franse Gemeenschapscommissie, het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Voorts wordt erop gewezen dat hoe dan ook de woorden "rekening houdend met", die aan de verwijzing naar de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken voorafgaan, onduidelijkheid scheppen doordat ze de indruk wekken dat de "verantwoordelijke voor de verwerking" over een beoordelingsbevoegdheid zou beschikken bij de toepassing van de betrokken wetgeving, wat in die aangelegenheid ontoelaatbaar is, tenzij in een wettekst zulks voorschrijft.

2.6. Tenslotte is de Koning, zelfs indien de taalwetgeving wordt aangehaald, wat om de hierboven uiteengezette redenen niet aan te bevelen is, niet bevoegd om daarvan af te wijken zoals in het ontwerp voorgeschreven is door toevoeging aan het einde van het eerste lid van artikel 4, § 2, van de volgende woorden : "niettegenstaande de mogelijkheid, voor de verantwoordelijke van de verwerking, die vermeldingen tevens in een andere taal dan de nationale talen te voorzien".

Wanneer zulke mogelijkheden om af te wijken toegestaan worden door de taalwetgeving, wordt dit uitdrukkelijk in die wetgeving bepaald, zoals bijvoorbeeld in artikel 11, § 3, van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, dat betrekking heeft op het taalgebruik bij berichten en mededelingen bestemd voor toeristen in toeristische centra.

Voor het overige wordt, wat dat betreft, verwezen naar opmerking 2.11 hierna.

2.7. Voor zover de adressaten van het ontwerp niet onder de taalwetgeving vallen, zoals die kan worden ingevoerd door de wetgevers die krachtens de artikelen 30, 129, § 1, en 130, § 1, eerste lid, 5/, van de Grondwet bevoegd zijn, is het gebruik van de talen in principe vrij, zoals vastgelegd in artikel 30 van de Grondwet.

Die vrijheid komt hier echter in conflict met het recht op eerbiediging van het privéleven, dat verankerd is in artikel 22 van de Grondwet en in verschillende internationale instrumenten, inzonderheid in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Luidens artikel 22, tweede lid, van de Grondwet moet elke bevoegde wetgever - namelijk, in het onderhavige geval waarbij het om camerabewaking gaat, de federale wetgever - "de bescherming van dat recht waarborgen".

Bij het uitvaardigen van de voormelde wet van 21 maart 2007 heeft de wetgever rekening moeten houden met de omstandigheid dat de regeling voor evenwicht moet zorgen tussen het vrije gebruik van de talen en de noodzaak van waarborgen omtrent het recht op eerbiediging van het privéleven.

Zoals in de eerste algemene opmerking naar voren is gebracht, is het aangeven met een pictogram dat op een bepaalde plaats een bewakingscamera wordt ingezet, één van de fundamentele waarborgen geboden door de regeling die de wetgever heeft uitgewerkt, aangezien luidens de tweede zin van artikel 8, tweede lid, van de voormelde wet van 21 maart 2007 "het betreden van een plaats waar een pictogram aangeeft dat er camerabewaking plaatsvindt, geldt als [een door gefilmde persoon gegeven] voorafgaande toestemming" om die camera te gebruiken.

Zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft uiteengezet in haar advies nr. 22/2007 van 13 juni 2007 over het voorontwerp dat het voorliggende ontwerp is geworden, waarin melding wordt gemaakt van considerans 38 van richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van deze gegevens, veronderstelt het eerlijkheidsbeginsel van verwerkingen van persoonsgegevens, dat de basis vormt van de informatieplicht opgelegd bij artikel 9 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, "dat de betrokkenen (...) van het bestaan van de verwerkingen op de hoogte kunnen zijn en, wanneer van hen gegevens worden verkregen, daadwerkelijk en volledig worden ingelicht over de omstandigheden waaronder deze gegevens worden verkregen" [(1)]. De Commissie merkt voorts het volgende op :

> "7. In haar advies nr. 34/99 van 13 december 1999 betreffende de verwerkingen van beelden, in het bijzonder verricht door middel van systemen van video-toezicht, heeft de Commissie bepaalde criteria verduidelijkt die moeten nageleefd worden bij de informatie van de bij de verwerking van beelden betrokken personen, teneinde aan het eerlijkheidsbeginsel te beantwoorden.
>
> Zij stipt onder meer (i) het belang aan van de *zichtbaarheid* van de informatie alsook (ii) de noodzaak om de informatie aan te brengen op een *voldoende duidelijke*, gedetailleerde en *gepaste* wijze zodat alle betrokkenen er zich van bewust zijn dat zij betroffen zijn door de maatregel.
>
> 8. In een werkdocument betreffende de verwerking van persoonsgegevens door middel van camerabewaking, aangenomen op 25 november 2002, verduidelijkt de Groep 29 [(2)] overigens: "De informatie moet goed zichtbaar zijn aangebracht en beknopt zijn, maar moet wel alle wezenlijke elementen bevatten; zij kan symbolen bevatten die reeds nuttig zijn geweest in verband met videobewaking […] (deze kunnen (...) verschillen afhankelijk van het feit of de beelden al dan niet worden opgeslagen). De doeleinden van de videobewaking en

---

(1) Voormeld advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, punt 6.

(2) *Voetnoot 4 van het aangehaalde advies*: Deze groep werd opgericht op basis van artikel 29 van de Richtlijn 95/46/EU. Het betreft een onafhankelijk Europees overlegorgaan betreffende de gegevensbescherming en het privéleven waarvan de opdrachten bepaald zijn bij artikel 30 van de Richtlijn 95/46/EU en artikel 15 van de Richtlijn 2002/58/EU.

de identiteit van de verantwoordelijke moeten in ieder geval worden aangegeven. *Het formaat van informatie moet aan elke locatie worden aangepast*" [(3)].

Uit al die gegevens blijkt dat, bij het zoeken naar evenwicht tussen de noodzakelijke waarborgen die verbonden zijn aan het recht op eerbiediging van het privéleven en de taalvrijheid, de taalvrijheid kan worden beperkt door vereisten van duidelijkheid van de schriftelijke boodschap op het pictogram.

2.9. Niettemin moet worden nagegaan of de Koning bevoegd is om het vrije gebruik van de talen zo te beperken.

In principe moet een beperking van een grondwettelijke vrijheid worden opgelegd door de wetgever, zoals overigens wordt bevestigd bij de artikelen 30, 129, § 1, en 130, § 1, eerste lid, 5/, van de Grondwet wanneer het gaat om aangelegenheden waarvoor het uitdrukkelijk toegestaan is het vrije gebruik van de talen te beperken.

Wanneer, zoals in het onderhavige geval, de wetgever waarborgen moet bieden om een andere vrijheid te bewerkstelligen, staat het hem vrij de Koning te machtigen nadere regels voor de uitvoering van die waarborgen te geven, op voorwaarde dat de wezenlijke bestanddelen van die waarborgen in de wet zelf zijn vastgelegd.

Dat is hier het geval. De voormelde wet van 21 maart 2007 bevat de fundamentele waarborgen voor de eerlijke, volledige en daadwerkelijke informatie die moet worden gegeven aan degenen die plaatsen betreden die onder camerabewaking staan. Die wet bepaalt daartoe onder meer dat een pictogram de betrokkenen informeert over inmenging in hun recht op eerbiediging van het privéleven en ze machtigt bijgevolg de Koning om het model van dat pictogram te bepalen, wat in de gegeven omstandigheden noodzakelijkerwijs inhoudt dat vermeldingen van taalkundige aard kunnen worden voorgeschreven.

---

(3) Voormeld advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, punt 7 en 8.

In het te handhavan evenwicht tussen die waarborgen aangaande het recht op eerbiediging van het privéleven en de taalvrijheid, mag de Koning echter slechts naar evenredigheid gebruik maken van zijn bevoegdheid voor het gebruik van de talen; hij mag slechts zo ver gaan als noodzakelijk is om die waarborgen daadwerkelijk te maken.

2.10. Uit de gezamelijke voorgaande opmerkingen blijkt dat de Koning, wanneer Hij het model van het pictogram vereist bij de voormelde wet van 21 maart 2007 vaststelt :

- met betrekking tot de adressaten van het ontwerp die onder de taalwetgeving vallen, de taalwetgeving noch mag bevestigen, noch *a fortiori* ervan mag afwijken (punt 2.3 tot 2.6 hierboven);

- met betrekking tot de adressaten van het ontwerp die niet onder de taalwetgeving vallen, in het onderhavige geval wettig gemachtigd is om in het ontwerp een regeling in te bouwen waarmee beperkt en evenredig aan de taalvrijheid wordt geraakt om het recht op eerbiediging van het privéleven te waarborgen (punt 2.7 tot 2.9 hierboven).

Het is bezwaarlijk aan te nemen dat op die twee categorieën van adressaten verschillende regels van toepassing zouden zijn. Zo een onderscheid zou trouwens grote moeilijkheden opleveren uit het oogpunt van het gelijksheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel en zou bijzonder goed moeten worden gewettigd.

Wanneer de Koning gebruik zal maken van zijn bevoegdheid voor de taalaspecten van het pictogram waarvan Hij het model mag vaststellen ten aanzien van de "verantwoordelijken voor de verwerking" die niet onder de taalwetgeving vallen, zal Hij dus dezelfde regels moeten toepassen als die welke in de taalwetgeving of in soortgelijke regels vervat zijn.

2.11. Vanwege het specifieke van de aangelegenheid in kwestie, had kunnen worden gedacht aan één eenvormige regelgeving die zou gelden voor de twee categorieën van "verantwoordelijken voor de verwerking" en die zelfs bepalingen zou bevatten die afwijken van die uit de diverse taalwetten, voor zover die afwijkende bepalingen gewettigd zouden zijn in het licht van de vereisten van waarborging van het recht op eerbiediging van het privéleven en evenredig zouden blijven met die doelstelling.

Gelet op die taalwetgeving was daartoe nodig geweest, ofwel dat de voormelde wet van 21 maart 2007 uitdrukkelijke bepalingen in die zin bevatte, ofwel dat ze de Koning machtigde om in zulke afwijkingen te voorzien met inachtneming van de voorwaarden en procedures die in zulke gevallen vereist zijn, daar aangelegenheden die volgens de Grondwet alleen door de wetgevers kunnen worden geregeld zich slechts uitzonderlijk voor zulke machtigingen lenen en onder meer mits kort na de uitvaardiging van de koninklijke besluiten tot uitvoering, een procedure van bekrachtiging bij wet wordt gevolgd [(4)].

2.12. Artikel 4, § 2, moet in het licht van de voorgaande opmerkingen worden herzien.

[(4)] Zie in dat verband inzonderheid algemene opmerking nr. II.1. die de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gemaakt in haar advies 30.324/2 van 27 juni 2000 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 12 augustus 2000 houdende diverse bepalingen betreffende de organisatie van de financiële markten en diverse andere bepalingen (*Gedr. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 782/1, blz. 40 en 41).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	P.	VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd en Mevr. W. VOGEL, auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS