

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.041/2/V
DU 19 AOÛT 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 15 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 14 septembre 2009 ^(*), sur un projet de loi "visant à modifier la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance" (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n/ 52-2076/1), a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 24 juillet 2009.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.041/2/V
VAN 19 AUGUSTUS 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 15 juli 2009 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 14 september 2009 ^(*), van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's" (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr 52-2076/1), heeft het volgende advies gegeven :

(*) Bij e-mail van 24 juli 2009.

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 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.

Observation préalable

Le projet à l'examen tend à apporter plusieurs modifications substantielles à la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la principale portant sur les modalités d'installation de caméras mobiles.

En vertu de l'article 29 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, la Commission de la protection de la vie privée peut émettre à la demande des Chambres législatives des avis sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée dans le cadre de cette loi, ainsi que des lois qui, comme celle en projet, contiennent des dispositions relatives à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Par ailleurs, la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, dont la modification est envisagée par le projet à l'examen, avait elle-même été précédée d'avis de la Commission ⁽¹⁾ et elle prévoit sur de nombreux points l'avis de la Commission avant l'adoption de ses arrêtés d'exécution ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Avis n^{os} 14/95 du 7 juin 1995, 34/1999 du 13 décembre 1999 et 31/2006 du 26 juillet 2006.

⁽²⁾ Il s'agit des articles 5, § 3, alinéas 2 et 3, 4, alinéa 2, 6, § 2, alinéas 2 et 3, 7, § 2, alinéas 2 et 4, et 11.

La consultation de la Commission n'étant pas obligatoire ⁽³⁾, il appartient à la Chambre des représentants d'apprécier si, en complément du présent avis, il ne serait pas opportun de solliciter également celui de la Commission ⁽⁴⁾.

C'est sous la réserve des observations que pourrait émettre celle-ci que le présent avis est donné.

Pour le surplus, il est renvoyé aux avis 39.340/2 et 39.737/2 donnés par la section de législation du Conseil d'État ⁽⁵⁾ pour le rappel du contexte normatif dans lequel viendrait s'insérer le projet de loi si elle était adoptée.

⁽³⁾ Il est vrai que l'article 28, paragraphe 2, de la directive n° 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, modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 requiert la consultation des "autorités de contrôle" lors de l'élaboration de la législation envisagée dans le champ d'application de la directive. Toutefois, les caméras de surveillance qui, comme celles dont il est question dans la loi précitée du 21 mars 2007, concernent des traitements ayant pour objet la sécurité publique échappent au champ d'application de ladite directive (article 3, paragraphe 2, premier tiret de cette dernière). On observera que la version française de la directive utilise la notion de "mesures réglementaires ou administratives" relatives à la protection des droits et libertés des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel pour identifier les projets normatifs devant être soumis aux "autorités de contrôle", alors que sa version néerlandaise évoque les "wettelijke of bestuursrechtelijke" et que la version anglaise, par exemple, mentionne de manière générale les "administrative measures or regulations"; il paraît résulter de l'économie de cette disposition que, dans la matière délicate de la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel, il y aurait peu de sens à exiger l'avis au sujet de mesures secondaires, à caractère réglementaire ou administratif, sans l'imposer lorsque ce sont les règles de base, destinées à figurer dans la législation elle-même, qui sont en projet.

⁽⁴⁾ Voir en ce sens l'avis 40.649/2, donné le 13 juin 2006, sur un avant-projet devenu la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, observation générale n° 1 (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 1734/2); la loi du 21 mars 2007 est celle dont la modification est envisagée par le projet à l'examen.

⁽⁵⁾ Avis 39.340/2, donné le 28 novembre 2005, sur une proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et de sécurité dans les lieux ouverts (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2038/2); avis 39.737/2, donné le 6 février 2006, sur une proposition de loi réglant l'utilisation de caméras de surveillance (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2187/2).

Observations générales

1.1. L'un des principaux objets du projet consiste à réglementer de manière autonome les conditions d'utilisation des caméras mobiles par rapport aux caméras fixes, les dispositions actuelles de la loi précitée du 21 mars 2007, qui n'opèrent pas cette distinction, n'étant pas praticables ou ne l'étant que difficilement en tant qu'elles concernaient les premières.

1.2. D'une manière générale et sous réserve des observations formulées au point 1.3 et - plus fondamentalement - au point 1.4, ci-après, les conditions auxquelles les articles 7/1 et 7/2 en projet soumettent l'utilisation des caméras mobiles paraissent compatibles avec les exigences auxquelles l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme ⁽⁶⁾, soumet pareille ingérence dans le droit au respect de la vie privée.

Les éléments suivants, dans le projet, peuvent en effet être soulignés comme contribuant au respect du principe de proportionnalité qui sous-tend toute restriction admissible au droit au respect de la vie privée :

- l'utilisation de caméras mobiles est limitée aux "lieux ouverts" et aux "lieux fermés accessibles au public", dans les seules hypothèses mentionnées à l'article 7/1 "de grands rassemblements, tels que visés à l'article 22 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police" et "exclusivement [pour des] missions non permanentes et dont la durée d'exécution est limitée";
- compte tenu des explications fournies pendant les travaux préparatoires, invoquant notamment le fait qu'il est difficilement envisageable dans un grand nombre de cas, spécialement lorsque le rassemblement à surveiller survient sur le territoire de plusieurs communes ou lorsqu'il y a une certaine urgence, d'obtenir l'accord de chaque bourgmestre à l'usage de ce type de caméras dans des lieux ouverts, c'est à l'officier de police administrative qui a la responsabilité opérationnelle de la mission

⁽⁶⁾ En ce qui concerne ces exigences voir notamment les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : n/ 202/2004, 21 décembre 2004, B.5.3 et B.5.4; n/ 101/2005, 1^{er} janvier 2005, B.2.3 et B.2.4; n/ 27/2006, 1^{er} mars 2006, B.2.4.2; n/ 151/2006, 18 octobre 2006, B.5.3 à B.5.6 et B.6.2; n/ 73/2008, 24 avril 2008, B.4.2; n/ 170/2008, 27 novembre 2008, B.9.

de police conformément aux articles 7/1 à 7/4 de la loi précitée du 5 août 1992 qu'il revient de prendre la décision, le ou les bourgmestres concernés devant en être informés à bref délai, alors que la pleine prérogative du bourgmestre est maintenue en ce qui concerne les lieux fermés accessibles au public, sauf en cas d'extrême urgence, auquel cas le régime applicable aux lieux ouverts s'applique sur ce point;

- dans les deux cas, l'officier de police administrative dont il vient d'être question a la responsabilité opérationnelle de la mission et il doit veiller à ce que l'utilisation des caméras soit ciblée et efficace et, plus largement, qu'elle soit conforme aux principes de la loi précitée du 8 décembre 1992;
- la Commission de la protection de la vie privée doit recevoir la notification de la décision de l'officier;
- les finalités du visionnage en temps réel sont précisées de manière limitative comme liées à un objectif légitime;
- il en va de même en ce qui concerne les finalités de l'enregistrement.

1.3. Les observations suivantes doivent toutefois être formulées sur certains aspects des dispositions qu viennent d'être passées en revue :

a) La notification de la décision à la Commission de la protection de la vie privée n'est prévue par l'article 7/2, § 3, alinéa 2, en projet, que lorsqu'elle est prise par l'officier de police administrative. Elle n'est pas prévue dans le cas de placement en dehors du cas d'extrême urgence de caméras mobiles, dans les lieux fermés accessibles au public, par le bourgmestre.

Il conviendrait de combler cette lacune en mettant à charge de ce dernier l'obligation de notifier sa décision à la Commission de la protection de la vie privée, au plus tard la veille du rassemblement.

Le même régime est d'ailleurs prévu aux articles 5, § 3, alinéa 1^{er}, 6, § 2, alinéa 1^{er}, et 7, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi en ce qui concerne les responsables de traitement.

.../...

b) S'agissant de la finalité du visionnage dont il est question à l'article 7/2, § 4, en projet, elle est énoncée dans des termes identiques à ce que prévoient les articles 5, § 4, alinéa 1^{er}, et 6, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi, moyennant l'ajout par le projet à l'examen de la finalité de lutte contre les "nuisances" ⁽⁷⁾ aussi bien pour les caméras fixes que pour les caméras mobiles, sauf sur les points suivants :

- Tant pour les lieux ouverts que pour les lieux fermés accessibles au public, les dispositions précitées de la loi actuelle, même amendés par le projet à l'examen, ne prévoient pas la finalité, pourtant prévue pour les caméras mobiles par l'article 7/2, § 4, consistant à "permettre aux services compétents d'agir préventivement". Il conviendrait de justifier en quoi l'utilisation de caméras mobiles nécessite que cette finalité soit prise en compte à la différence de l'utilisation des caméras fixes, et ce au regard des exigences posées par le droit au respect de la vie privée garanti par les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, spécialement au regard du principe de proportionnalité que ces dispositions impliquent;
- Pour les caméras fixes placées dans les lieux fermés accessibles au public, l'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi ne mentionne pas la nécessité "de guider au mieux ces services dans leur intervention", alors qu'elle est mentionnée dans la nouvelle disposition en projet pour les caméras mobiles, en ce compris dans ces lieux. Une justification devrait aussi être fournie sur ce point au regard des mêmes exigences;
- La même observation que celle faite ci-avant en ce qui concerne la finalité, mentionnée à l'article 7/2, § 5, premier tiret, en projet, consistant à permettre de prendre des mesures préventives, vaut en ce qui concerne l'enregistrement des images collectées par des caméras mobiles, qui nécessite une justification tenant compte du fait que cette même finalité n'est pas mentionnée pour les caméras fixes.

1.4. L'article 8 en projet, tel qu'il est modifié par l'article 11 du projet, suscite des difficultés plus importantes.

⁽⁷⁾ Voir la l'observation générale n/ 2.

L'article 8 de la loi actuelle tend à fonder l'admissibilité de l'installation de caméras de surveillance notamment sur la règle, formulée à l'article 5, alinéa 1^{er}, a), de la loi précitée du 8 décembre 1992, selon laquelle le traitement en question peut être effectué "lorsque la personne concernée a indubitablement donné son consentement". Aux termes de la seconde phrase de cet article 8, "[l]e fait de pénétrer dans un lieu où un pictogramme signale l'existence d'une surveillance par caméra vaut autorisation préalable".

Lorsqu'il s'agit de caméras fixes, cette présomption, qui atténue la nécessité du caractère indubitable du consentement, semble pouvoir s'appuyer, en fait, sur la possibilité concrète qu'ont les intéressés de prendre connaissance du pictogramme.

En revanche, s'agissant des caméras mobiles, le projet à l'examen crée deux véritables fictions : celle de l'"autorisation préalable" donnée par la personne filmée, qui se déduirait de sa présence dans un lieu ouvert ou dans un lieu fermé accessible au public où des caméras de surveillance mobiles sont utilisées de manière visible, et celle qui répute "visibles" les caméras de surveillance mobiles montées à bord de véhicules, de navires ou d'aéronefs non banalisés.

S'agissant d'une liberté fondamentale, soit le droit au respect de la vie privée, il convient d'abandonner, pour les caméras mobiles, le recours aux pures fictions qui sont ainsi proposées. Ce recours ne présente aucune utilité. En effet, le législateur peut se fonder sur les causes d'admissibilité du traitement des images mentionnées à l'article 5, alinéa 1^{er}, e) et f), de la loi précitée du 8 décembre 1992, qui ne nécessitent pas de consentement des personnes concernées. Cette disposition est libellée comme suit :

"Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'un des cas suivants :

e) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées;

f) lorsqu'il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le tiers auquel les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée qui peut prétendre à une protection au titre de la présente loi⁽⁸⁾.

Le projet devrait être réexaminé sur ce point.

⁽⁸⁾ En ce sens l'avis n° 31/2006 donné le 26 juillet 2006 par la Commission de la protection de la vie privée, observation n° 61.

2. Plusieurs dispositions du projet tendent à ajouter la nécessité de lutter contre les "nuisances" parmi les finalités pouvant être poursuivies par l'utilisation de caméras.

Il résulte des travaux du Sénat que l'intention consiste à faire écho à cette finalité telle qu'elle est inscrite déjà à l'article 2, 4/, de la loi précitée du 21 mars 2007.

Or, cette dernière disposition précise que les finalités en question portent sur les nuisances "au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale", précision qui ne figure pas dans les autres dispositions dont l'insertion est envisagée.

Il en résulte deux observations :

a) Vu les exigences des principes de légalité et de proportionnalité, il serait préférable qu'il n'y ait aucun doute sur le maintien de cette précision dans le régime légal dans son ensemble. À défaut, les caméras de surveillance pourraient, selon une lecture inattentive du texte, être installées pour lutter contre toute nuisance généralement quelconque, ce qui serait disproportionné.

Plutôt que de devoir répéter à chacune des dispositions concernées que la notion de nuisance doit s'entendre "au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale", le législateur pourrait simplement ajouter une définition nouvelle à l'article 2 de la loi précitée du 21 mars 2007, précisant que c'est en ce sens que doit être comprise cette notion et omettre les mots "au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale" à l'article 2, 4/.

b) Par ailleurs, pour assurer la cohérence à laquelle le projet tend à pourvoir, cette dernière disposition gagnerait également à être complétée pour que la définition de la "caméra de surveillance" se réfère aussi à la finalité tendant à lutter contre les "dommages".

Observations particulières

Article 3

L'article 3 du projet tend à assurer une nouvelle présentation de l'article 3, alinéa 2, de la loi précitée du 21 mars 2007, sans y apporter de modification de fond.

Il n'en reste pas moins que le législateur manifesterait ainsi une nouvelle volonté normative.

Sur les questions suscitées par la disposition, il est renvoyé aux avis 39.737/2 ⁽⁹⁾ et 40.649/2 ⁽¹⁰⁾ précités donnés par la section de législation du Conseil d'État ainsi qu'à l'avis 31/2006 précité de la Commission de la protection de la vie privée ⁽¹¹⁾.

Article 4

Les intitulés des subdivisions de loi n'ayant pas de valeur normative, le texte gagnerait en clarté s'il était complété par un article nouveau, figurant en tête du chapitre III dont le remplacement de l'intitulé est envisagé par l'article 4 du projet, article limitant le champ d'application des dispositions de ce chapitre aux caméras de surveillance fixes.

Article 5

L'article 5, § 3, alinéa 2, deuxième phrase nouvelle en projet, de la loi précitée du 21 mars 2007 dispose qu'il appartiendrait dorénavant au responsable du traitement d'"attester" de la conformité aux principes de la loi précitée du 8 décembre 1992 lorsqu'il informe, à l'aide d'un formulaire, la Commission de la protection de la vie privée de la décision d'installer une caméra de surveillance.

⁽⁹⁾ Voir spécialement, dans cet avis, les observations formulées sous les articles 12 et 13 de la proposition alors à l'examen.

⁽¹⁰⁾ Voir spécialement, dans cet avis, l'observation générale n/ 3.

⁽¹¹⁾ Voir spécialement, dans cet avis, l'observation n/ 21.

Comme dans les autres dispositions de la loi où figure le même verbe "attester" sur cette question ⁽¹²⁾, il va de soi que le document en question ne saurait avoir pour objet de certifier le respect de cette législation. Seules les juridictions compétentes ont le pouvoir de trancher les questions juridiques qui peuvent se poser quant à ce respect. Il convient aussi de tenir compte des compétences de la Commission de la protection de la vie privée en la matière.

La notion d'attestation doit donc se comprendre comme signifiant que le responsable du traitement, lorsqu'il transmet le formulaire à la Commission de la protection de la vie privée, doit veiller à s'assurer du respect de la loi précitée du 8 décembre 1992 et des principes qu'elle énonce. C'est d'ailleurs en ce sens qu'est rédigée la disposition comparable dont l'insertion est envisagée à l'article 7/2, § 3, alinéa 1^{er}, *in fine*, en projet en ce qui concerne les caméras mobiles et le formulaire prévu par l'arrêté royal du 2 juillet 2008 relatif aux déclarations d'installation et d'utilisation de caméras de surveillance répond déjà à cette préoccupation.

⁽¹²⁾ Articles 6, § 2, alinéa 2, *in fine*, et 7, § 2, alinéa 2, *in fine*, de la loi, non modifiés par le projet.

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.

Voorafgaande opmerking

Het onderzochte ontwerp strekt ertoe verscheidene belangrijke wijzigingen aan te brengen in de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's; de belangrijkste wijziging betreft de nadere regels inzake de plaatsing van mobiele camera's.

Krachtens artikel 29 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens kan de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, op verzoek van de wetgevende kamers van advies dienen omtrent iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in het kader van deze wet en van de wetten - zoals deze ontwerpwet - die bepalingen bevatten inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Bovendien had de Commissie reeds van advies gediend ⁽¹⁾ over de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, waarvan het onderzochte ontwerp de wijziging beoogt, en die wet schrijft omtrent tal van

⁽¹⁾ Adviezen nr. 14/95 van 7 juni 1995, nr. 34/1999 van 13 december 1999 en nr. 31/2006 van 26 juli 2006.

punten het advies van de Commissie voor vooraleer de besluiten tot uitvoering ervan worden aangenomen ⁽²⁾.

Aangezien raadpleging van de Commissie geen verplichting is ⁽³⁾, komt het aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toe om te oordelen of het niet wenselijk is om aansluitend op het advies van de Raad van State ook het advies van de Commissie aan te vragen ⁽⁴⁾.

Dit advies wordt verstrekt onder het voorbehoud van de opmerkingen die de laatstgenoemde Commissie kan maken.

⁽²⁾ Het betreft artikel 5, § 3, tweede en derde lid, en § 4, tweede lid, artikel 6, § 2, tweede en derde lid, artikel 7, § 2, tweede en vierde lid, en artikel 11.

⁽³⁾ Artikel 28, lid 2, van richtlijn nr. 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, gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, bepaalt weliswaar dat "de toezichthoudende autoriteiten" moeten worden geraadpleegd bij de opstelling van de wetgeving die binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt. Bewakingscamera's die, zoals die waarvan sprake is in de voornoemde wet van 21 maart 2007, verband houden met verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, vallen evenwel buiten de werkingssfeer van die richtlijn (artikel 3, lid 2, eerste streepje, van die richtlijn). Op te merken valt dat bij de vaststelling welke regelgeving in ontwerpfase moet worden voorgelegd aan "de toezichthoudende autoriteiten", in de Franse lezing van de richtlijn gewerkt wordt met het begrip "mesures réglementaires ou administratives" met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, terwijl in de Nederlandse lezing sprake is van "wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen" en in de Engelse lezing bijvoorbeeld in algemene termen wordt verwezen naar "administrative measures or regulations"; uit de strekking van deze bepaling lijkt te volgen dat het in de delicate aangelegenheid van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens weinig zin heeft raadpleging verplicht te stellen met betrekking tot bijkomstige maatregelen die als "mesures réglementaires ou administratives" worden aangeduid, maar niet met betrekking tot basisregels, bestemd om in de wetgeving zelf te worden opgenomen, zoals de thans onderzochte ontworpen bepalingen.

⁽⁴⁾ Zie in die zin advies 40.649/2, op 13 juni 2006 verstrekt omtrent een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, algemene opmerking nr. 1 (*Parl. St.*, Senaat 2005-2006, nr. 1734/2); het is bepaaldelijk de wet van 21 maart 2007 dat het onderzochte ontwerp beoogt te wijzigen.

Voor het overige wordt, wat de normatieve context betreft waarin het wetsontwerp zou worden opgenomen indien het wordt aangenomen, verwezen naar de adviezen 39.340/2 en 39.737/2, verstrekt door de afdeling Wetgeving van de Raad van State ⁽⁵⁾.

Algemene opmerkingen

1.1. Een van de hoofddoeleinden van het ontwerp bestaat erin de voorwaarden voor het gebruik van mobiele camera's te regelen losstaand van het gebruik van vaste camera's, aangezien de huidige bepalingen van de voornoemde wet van 21 maart 2007, die dat onderscheid niet maken, niet of weinig werkzaam zijn wat betreft de mobiele camera's.

1.2. Algemeen beschouwd en onder het voorbehoud van de opmerkingen gemaakt in punt 1.3 en - fundamenteeler nog - in punt 1.4 hierna, lijken de voorwaarden die de ontworpen artikelen 7/1 en 7/2 verbinden aan het gebruik van mobiele camera's verenigbaar met de vereisten die artikel 22 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ⁽⁶⁾, stelt in verband met een zodanige inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven.

⁽⁵⁾ Advies 39.340/2, op 28 november 2005 verstrekt omtrent een voorstel van wet tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakings- en beveiligingscamera's in niet-besloten plaatsen (*Parl.St.*, Kamer 2005-2006, nr. 51-2038/2); advies 39.737/2, op 6 februari 2006 verstrekt omtrent een voorstel van wet om het gebruik van bewakingscamera's te regelen (*Parl.St.*, Kamer, 2005-2006, nr. 51-2187/2).

⁽⁶⁾ In verband met die vereisten, zie inzonderheid de volgende arresten van het Grondwettelijk Hof: nr. 202/2004, 21 december 2004, B.5.3. en B.5.4; nr. 101/2005, 1 januari 2005, B.2.3. en B.2.4; nr. 27/2006, 1 maart 2006, B.2.4.2; nr. 151/2006, 18 oktober 2006, B.5.3. tot B.5.6 en B.6.2; nr. 73/2008, 24 april 2008, B.4.2; nr. 170/2008, 27 november 2008, B.9.

De volgende punten in het ontwerp kunnen immers worden aangezien als bijdragend tot de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, dat aan iedere aanvaardbare inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ten grondslag ligt :

- het gebruik van mobiele camera's is beperkt tot "niet-besloten plaatsen" en tot "voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen", in de enkele gevallen vermeld in artikel 7/1, te weten "in het kader van grote volkstoelopen, als bedoeld in artikel 22 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt" en "uitsluitend [voor] niet-permanente opdrachten die tevens in uitvoeringstijd beperkt zijn";
- gelet op de toelichtingen verstrekt tijdens de parlementaire voorbereiding, waarbij onder meer werd aangevoerd dat het in vele gevallen, inzonderheid wanneer de te bewaken volkstoeloop zich over het grondgebied van verscheidene gemeenten uitstrekt of in spoedeisende gevallen, moeilijk is de toestemming van iedere burgemeester te verkrijgen voor het gebruik van dit type van camera's in niet-besloten plaatsen, is het zaak van de officier van bestuurlijke politie aan wie de operationele verantwoordelijkheid voor de opdracht van politie is toevertrouwd in overeenstemming met de artikelen 7/1 tot 7/4 van de wet van 5 augustus 1992, om de beslissing te nemen, met dien verstande dat de betrokken burgemeester of burgemeesters hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte moeten worden gebracht, terwijl de burgemeester zijn prerogatieven ten volle behoudt wat de voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen betreft, behalve in uiterst dringende gevallen, waarin de regeling toepasselijk op niet-besloten plaatsen ter zake van toepassing is;
- in de beide gevallen draagt de voornoemde officier van bestuurlijke politie de operationele verantwoordelijkheid voor de opdracht en moet hij erop toezien dat het gebruik van de camera's doelmatig en efficiënt is en in overeenstemming is met de in de voornoemde wet van 8 december 1992 bepaalde beginselen;
- van de beslissing van de officier moet kennis worden gegeven aan de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer;
- de doeleinden van het bekijken van de beelden in real time worden limitatief omschreven als houdende verband met een wettig doel;

.../...

- hetzelfde geldt wat de doeleinden van het opnemen van de beelden betreft.

1.3. Sommige aspecten van de hierboven omschreven bepalingen geven echter aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) De kennisgeving van de beslissing aan de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer wordt bij het ontworpen artikel 7/2, § 3, tweede lid, alleen voorgeschreven wanneer de beslissing door de officier van bestuurlijke politie is genomen. Ze wordt niet voorgeschreven ingeval de burgemeester in niet uiterst dringende gevallen mobiele camera's plaatst in voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen.

In deze leemte moet worden voorzien, waarbij wordt voorgeschreven dat de burgemeester uiterlijk de dag vóór de volkstoeloop zijn beslissing ter kennis moet brengen van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer.

Diezelfde regeling wordt trouwens voorgeschreven bij de artikelen 5, § 3, eerste lid, 6, § 2, eerste lid, en 7, § 2, eerste lid, van de wet wat de verantwoordelijke voor de verwerking betreft.

b) Het doeleinde van het bekijken van beelden, waarvan sprake is in het ontworpen artikel 7/2, § 4, wordt geformuleerd in identieke bewoordingen als die van de artikelen 5, § 4, eerste lid, en 6, § 3, eerste lid, van de wet, waaraan het voorliggende ontwerp het oogmerk bestrijding van "overlast" ⁽⁷⁾ toevoegt, zowel voor vaste als voor mobiele camera's, behalve wat de volgende punten betreft :

- Zelfs na wijziging bij het voorliggende ontwerp schrijven de voormelde bepalingen van de huidige wet noch voor niet-besloten plaatsen, noch voor voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen, het doeleinde voor, dat nochtans wordt voorgeschreven voor mobiele camera's in artikel 7/2, § 4, en dat erin bestaat dat "de bevoegde diensten zich preventief kunnen opstellen". Er zou moeten worden uitgelegd in welk opzicht het gebruik van mobiele camera's vereist dat rekening wordt

⁽⁷⁾ Zie algemene opmerking nr. 2.

gehouden met dat doeleinde, terwijl dat niet het geval is voor het gebruik van vaste camera's, zulks in het licht van de vereisten die worden gesteld door het recht op eerbiediging van het privéleven, gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, inzonderheid uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel dat in deze bepalingen besloten ligt;

- Voor vaste camera's geplaatst op voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen wordt in artikel 6, § 3, eerste lid, van de wet geen melding gemaakt van de noodzaak "deze diensten in hun optreden optimaal (te) kunnen [sturen]", terwijl zulks wel wordt vermeld in de nieuw ontworpen bepaling voor mobiele camera's, ook op die plaatsen. Ook op dat punt zou uitleg moeten worden verstrekt in het licht van dezelfde vereisten;
- Dezelfde opmerking als de hierboven gemaakte opmerking over het doeleinde opgegeven in het ontworpen artikel 7/2, § 5, eerste streepje, en dat erin bestaat preventieve maatregelen te kunnen nemen, geldt voor het opnemen van beelden gemaakt door mobiele camera's, wat moet worden gerechtvaardigd, in aanmerking genomen dat van datzelfde doeleinde geen melding wordt gemaakt voor vaste camera's.

1.4. Het ontworpen artikel 8, zoals het wordt gewijzigd bij artikel 11 van het ontwerp, levert grotere moeilijkheden op.

Artikel 8 van de huidige wet baseert de toelaatbaarheid van het plaatsen van bewakingscamera's onder meer op de regel gegeven in artikel 5, eerste lid, a), van de voormelde wet van 8 december 1992 dat de verwerking in kwestie mag geschieden "wanneer de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend". De tweede zin van dat artikel 8 luidt : "Het betreden van een plaats waar een pictogram aangeeft dat er camerabewaking plaatsvindt, geldt als voorafgaande toestemming."

Wanneer het gaat om vaste camera's laat het zich aanzien dat dit vermoeden, waardoor de noodzaak van een ondubbelzinnige toestemming wordt getemperd, in feite steun kan vinden in de concrete mogelijkheid die de betrokkenen hebben om kennis te nemen van het pictogram.

.../...

Wat mobiele camera's betreft voert het voorliggende ontwerp daarentegen twee regelrechte ficties in: die van de "voorafgaande toestemming", verleend door de gefilmde persoon en die zou worden afgeleid uit zijn aanwezigheid op een niet-besloten plaats of een voor het publiek toegankelijke besloten plaats waar op zichtbare wijze van mobiele bewakingscamera's gebruik wordt gemaakt en die volgens welke mobiele bewakingscamera's gemonteerd aan boord van herkenbare voertuigen, vaartuigen of luchtvaartuigen worden geacht "zichtbaar" te zijn.

Aangezien het gaat om een fundamentele vrijheid, namelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, behoort men voor mobiele camera's niet langer te werken met de aldus voorgestelde zuivere ficties. Ermee werken heeft geen enkel nut. De wetgever kan immers steunen op de toelaatbaarheidsgronden voor de verwerking van beelden, opgegeven in artikel 5, eerste lid, e) en f), van de voormelde wet van 8 december 1992, waarvoor de betrokken personen hun toestemming niet hoeven te verlenen. Deze bepaling luidt als volgt :

"Persoonsgegevens mogen slechts verwerkt worden in één van de volgende gevallen:

e) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van openbaar belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag, die is opgedragen aan de verantwoordelijke voor de verwerking of aan de derde aan wie de gegevens worden verstrekt;

f) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke voor de verwerking of van de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene die aanspraak maakt op bescherming uit hoofde van deze wet, niet zwaarder doorwegen" ⁽⁸⁾.

Het ontwerp zou op dat punt moeten worden herzien.

2. Verscheidene bepalingen van het ontwerp strekken ertoe om aan de doeleinden die met het gebruik van camera's kunnen worden nagestreefd, de noodzaak toe te voegen "overlast" te bestrijden.

⁽⁸⁾ Zie in die zin advies nr. 31/2006, op 26 juli 2006 verstrekt door de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, opmerking nr. 61.

Uit de parlementaire voorbereiding van de Senaat blijkt dat het de bedoeling is in te spelen op dit doeleinde, zoals het reeds is vervat in artikel 2, 4/, van de voormelde wet van 21 maart 2007.

In de laatstgenoemde bepaling wordt evenwel gepreciseerd dat de doeleinden in kwestie betrekking hebben op overlast "in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet", welke precisering niet voorkomt in de overige bepalingen die men van plan is in te voegen.

Zulks geeft aanleiding tot twee opmerkingen :

a) Gelet op de vereisten van het wettigheids- en evenredigheidsbeginsel, zou het verkieslijk zijn dat er geen twijfel bestaat omtrent het in stand blijven van deze precisering in de gehele wettelijke regeling. Anders zouden bewakingscamera's, als men de tekst niet aandachtig leest, kunnen worden geplaatst om onverschillig welke overlast te bestrijden, wat buitensporig zou zijn.

In plaats van in elk van de betrokken bepalingen te moeten herhalen dat het begrip overlast moet worden begrepen "in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet", zou de wetgever gewoon een nieuwe definitie kunnen opnemen in artikel 2 van de voormelde wet van 21 maart 2007, waarin wordt gepreciseerd dat dit begrip moet worden begrepen in die zin en de woorden "in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet" in artikel 2, 4/ weglaten.

b) Ter wille van de samenhang waarin het ontwerp wil voorzien, zou het bovendien beter zijn de laatstgenoemde bepaling ook aan te vullen, opdat in de definitie van "bewakingscamera" eveneens wordt verwezen naar het doeleinde van het bestrijden van "schade".

Bijzondere opmerkingen

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp strekt tot een nieuwe presentatie van artikel 3, tweede lid, van de voormelde wet van 21 maart 2007, zonder het inhoudelijk te wijzigen.

De wetgever zou zodoende niettemin weer blijk geven van zijn wil tot regelgeving.

In verband met de vragen die de bepaling doet rijzen wordt verwezen naar de voormelde adviezen 39.737/2 ⁽⁹⁾ en 40.649/2 ⁽¹⁰⁾, verstrekt door de afdeling Wetgeving van de Raad van State, alsmede naar voormeld advies 31/2006 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer ⁽¹¹⁾.

Artikel 4

Aangezien de opschriften van onderverdelingen van een wet geen normatieve waarde hebben, zou de tekst duidelijker zijn indien hij werd aangevuld met een nieuw artikel, dat zou komen te staan vooraan in hoofdstuk III, waarvan men in artikel 4 van het ontwerp het opschrift beoogt te vervangen; dit artikel beperkt de werkingssfeer van de bepalingen van dat hoofdstuk tot vaste bewakingscamera's.

⁽⁹⁾ Zie inzonderheid in dat advies de opmerkingen over de artikelen 12 en 13 van het toen voorliggende voorstel.

⁽¹⁰⁾ Zie inzonderheid in dat advies algemene opmerking nr. 3.

⁽¹¹⁾ Zie inzonderheid in dat advies opmerking nr. 21.

Artikel 5

Artikel 5, § 3, tweede lid, nieuw ontworpen tweede zin, van de voormelde wet van 21 maart 2007 bepaalt dat het voortaan een aangelegenheid van de verantwoordelijke voor de verwerking zou zijn de overeenstemming te "bevestigen" met de beginselen van de voormelde wet van 8 december 1992, wanneer hij met behulp van een formulier de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer op de hoogte brengt van de beslissing om een bewakingscamera te plaatsen.

Zoals in de overige bepalingen van de wet waarin hetzelfde werkwoord "bevestigen" voorkomt in verband met die kwestie ⁽¹²⁾, ligt het voor de hand dat het document waarvan sprake is niet tot doel kan hebben de naleving van deze wetgeving te certificeren. Alleen de bevoegde rechtscolleges zijn gemachtigd om juridische kwesties die zich in verband met het naleven van de wet kunnen voordoen, te beslechten. Er dient ook rekening te worden gehouden met de bevoegdheden van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer in dezen.

Het begrip bevestiging moet dus zo worden begrepen dat degene die verantwoordelijk is voor de verwerking, wanneer hij het formulier toezendt aan de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, moet toezien op de naleving van de voormelde wet van 8 december 1992 en de beginselen die erin worden gesteld. In die zin is trouwens de vergelijkbare bepaling gesteld die men in het ontworpen artikel 7/2, § 3, eerste lid, *in fine*, beoogt in te voegen in verband met mobiele camera's en het formulier voorgeschreven in het koninklijk besluit van 2 juli 2008 betreffende de aangiften van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, komt reeds tegemoet aan die betrachting.

⁽¹²⁾ Artikelen 6, § 2, tweede lid, *in fine*, en 7, § 2, *in fine*, van de wet, die niet worden gewijzigd bij het ontwerp.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

P. LEWALLE,
P. VANDERNOOT,

premier président,
eerste voorzitter,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par MM. J. REGNIER,
premier auditeur chef de section et Y. DELVAL,
auditeur adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de
HH. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd
en Y. DELVAL, adjunct-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 PREMIER PRÉSIDENT -
DE EERSTE VOORZITTER

C. GIGOT

R. ANDERSEN