

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.309/2
DU 4 JUIN 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 27 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance en vue de renforcer la sécurité dans les transports en commun et les sites nucléaires », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il ne ressort pas du dossier que l'avant-projet de loi à l'examen aurait fait l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une étude d'incidence, tel que prescrit par l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet d'insérer un article 9/1¹ dans la loi du 21 mars 2007 'régulant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance' (ci-après : la loi du 21 mars 2007), rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Dans le cadre strict soit de leur mission de police administrative en vue de prévenir tout trouble de l'ordre public ou d'optimiser leur intervention soit de leur mission de police judiciaire, les services de la police fédérale et locale ont un accès libre et gratuit aux images en direct ou enregistrées des caméras installées sur le réseau des sociétés publiques des transports en commun ou installées sur les sites nucléaires.

§ 2. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres les conditions et modalités du libre accès aux images par les services de police ».

2. La question se pose de savoir comment combiner cette disposition avec notamment d'autres dispositions existantes de la loi du 21 mars 2007. Il convient à cet égard de distinguer l'accès aux images enregistrées (A) et l'accès aux images en temps réel (B).

¹ Il existe une discordance entre la version néerlandaise, qui insère un nouvel alinéa à l'article 9 de la loi, et la version française, qui insère un article 9/1 dans la loi. Il conviendrait d'harmoniser les deux versions.

A. Accès aux images enregistrées

1. Comme l'a relevé la Commission de la protection de la vie privée dans son avis 17/2012 du 10 mai 2012, l'article 9, alinéa 3, 2°, de la loi du 21 mars 2007 permet déjà aux services de police d'accéder aux images enregistrées des caméras installées sur le réseau des sociétés de transports en commun ou sur des sites nucléaires. Cette disposition impose en effet aux responsables de traitement, pour ce qui est des lieux fermés accessibles ou non au public, de « transmettre les images aux services de police si ceux-ci les réclament dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire et si les images concernent l'infraction ou les nuisances constatées. S'il s'agit d'un lieu fermé non accessible au public, le responsable du traitement ou la personne agissant sous son autorité peut toutefois exiger la production d'un mandat judiciaire dans le cadre d'une information ou d'une instruction ».

Au-delà de l'élément nouveau que constitue l'exigence explicite de gratuité de l'accès aux images enregistrées, quelques différences apparaissent entre la formulation de la disposition en projet et l'article 9, alinéa 3, 2°, précité :

1° l'article 9/1 en projet utilise l'expression « dans le cadre strict soit de leur mission de police administrative en vue de prévenir tout trouble de l'ordre public ou d'optimiser leur intervention soit de leur mission de police judiciaire », alors que l'article 9, alinéa 3, 2°, précise : « dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire et si les images concernent l'infraction ou les nuisances constatées » ;

2° l'article 9/1 en projet vise l'accès aux images tandis que l'article 9, alinéa 3, 2°, vise la transmission des images ;

3° pour ce qui concerne les sites nucléaires, qui sont des lieux fermés non accessibles au public, la disposition en projet ne permet pas au responsable de traitement d'exiger la production d'un mandat judiciaire dans le cadre d'une information ou d'une instruction, contrairement à ce que prévoit l'article 9, alinéa 3, 2°.

2. Des explications fournies par la déléguée de la ministre, il semble résulter que l'intention n'est pas de modifier les conditions d'accès aux images enregistrées telles qu'elles sont prévues par cet article 9, alinéa 3, 2°, mais bien d'ajouter, pour ce qui concerne les transports en commun et les sites nucléaires, l'obligation de transmettre ces images gratuitement.

À partir du moment où cet article impose aux responsables de traitement de transmettre les images enregistrées aux services de police dans les hypothèses visées, cette obligation s'impose à eux, sans qu'ils puissent conditionner son exécution à la perception d'une compensation financière. Il ne paraît donc pas nécessaire, *a priori*, de prévoir explicitement cette gratuité, celle-ci découlant implicitement de l'article 9, alinéa 3, 2°.

Toutefois, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est uniquement d'éviter, dans l'avenir, toute difficulté d'interprétation quant au respect de l'obligation de gratuité, il conviendrait qu'il distraie le règlement de l'accès aux images enregistrées de l'article 9/1 en projet et inscrive l'obligation de gratuité dans le corps même de l'article 9, alinéa 3, 2°, de la loi du 21 mars 2007. Ce faisant, le principe sera explicitement énoncé et sera d'application, dans un souci d'égalité de traitement, non pas pour la seule transmission des images des caméras des réseaux de transports en commun et des sites nucléaires mais pour toute transmission d'images auxquelles s'applique l'article 9, alinéa 3, 2°, de la loi du 21 mars 2007.

B. Accès aux images en temps réel ²

1. L'article 9, alinéa 1^{er}, de cette même loi précise que seul « [l]e responsable du traitement pour ce qui est des lieux fermés accessibles au public ou des lieux fermés non accessibles au public ou la personne agissant sous son autorité a accès aux images » et énonce, en son alinéa 3, les exceptions à ce principe en donnant au responsable du traitement ou à la personne agissant sous son autorité :

- la faculté de transmettre les images aux services de police ou aux autorités judiciaires s'il constate des faits pouvant être constitutifs d'infractions ou de nuisances et que les images peuvent contribuer à faire la preuve de ces faits ou à en identifier les auteurs (article 9, alinéa 3, 1°) ;

- l'obligation de transmettre les images aux services de police si ceux-ci les réclament dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire et si les images concernent l'infraction ou les nuisances constatées (article 9, alinéa 3, 2°), le responsable du traitement ou la personne agissant sous son autorité pouvant, pour les lieux fermés non accessibles au public, exiger un mandat judiciaire dans le cadre d'une information ou d'une instruction.

Dans sa formulation actuelle, l'article 9, alinéa 3, de la loi du 21 mars 2007 ne règle donc que la transmission d'images – qui, pour ce faire, doivent avoir été préalablement enregistrées - aux services de police ou autorités judiciaires dans l'hypothèse énoncée au 1° (transmission facultative à l'initiative du responsable de traitement), et aux services de police dans le cadre de leur mission de police administrative ou judiciaire dans le cas prévu au 2° (transmission obligatoire par le responsable de traitement sur demande des services de police).

Il ne prévoit en revanche pas l'accès de ces mêmes services de police aux images en temps réel.

² Pour reprendre, comme le suggère la Commission de la protection de la vie privée, la terminologie utilisée dans la loi du 21 mars 2007.

2.1. L'article 9/1 en projet a pour objet d'autoriser les services de police, tant dans le cadre de leur mission de police administrative que judiciaire, à visionner en temps réel des images prises par des caméras installées sur le réseau des transports en commun ou sur les sites nucléaires. L'accès n'est autorisé que s'il s'inscrit soit « dans le cadre strict de la mission de police administrative » dont est investie la police fédérale et locale et a pour finalité de « prévenir tout trouble de l'ordre public ou d'optimiser leur intervention », soit dans le cadre de leur mission de police judiciaire.

Quant à son admissibilité en principe, l'article 9/1 appelle une distinction entre, d'une part, l'accès aux images en temps réel ressortissant à la mission de police judiciaire de la police fédérale et locale, et, d'autre part, celui entrant dans leur mission de police administrative.

2.2. Les articles 47*sexies* et 47*septies* du Code d'instruction criminelle règlent la méthode particulière de recherche qu'est l'observation systématique³ d'« une ou plusieurs personnes, ou de leur présence ou de leur comportement, [...] ou d'événements particuliers ».

Dès lors, de deux choses l'une :

- ou le visionnage des images se place dans le cadre de la mise en œuvre de ces dispositions et, dans ce cas, point n'est besoin de prévoir un cadre légal nouveau, *a fortiori* s'il s'agit d'un dispositif qui vient s'intégrer dans une loi particulière - la loi du 21 mars 2007 - pouvant être interprétée comme dérogatoire au droit commun des articles 47*sexies* et 47*septies* du Code d'instruction criminelle⁴ ;

³ Est une observation systématique, au sens de l'article 47*sexies* du Code d'Instruction criminelle, « une observation de plus de cinq jours consécutifs ou de plus de cinq jours non consécutifs répartis sur une période d'un mois, une observation dans le cadre de laquelle des moyens techniques sont utilisés, une observation revêtant un caractère international ou une observation exécutée par des unités spécialisées de la police fédérale.

Un moyen technique est [...] une configuration de composants qui détecte des signaux, les transmet, active leur enregistrement et enregistre les signaux, à l'exception des moyens techniques utilisés en vue de l'exécution d'une mesure visée à l'article 90*ter* » du Code d'Instruction criminelle, cet article 90*ter* traitant des écoutes et enregistrements téléphoniques.

⁴ Comme le précise la Commission de protection de la vie privée, dans son avis 17/2012 précité,

« L'article 2 de l'avant-projet ne prévoit aucune limite de temps pour le visionnage des images (ni aucun aval pas même après des jours ou des semaines, du magistrat lors de missions de police judiciaire) de sorte que, en théorie du moins, la police pourrait observer pendant plusieurs jours des images en temps réel alors que le Code d'Instruction criminelle prescrit des règles strictes en la matière (*cf* les articles 47*sexies* et 47*septies* du Code d'Instruction criminelle : entre autres autorisation du magistrat, proportionnalité, subsidiarité, etc.). Il convient dès lors de préciser que cette nouvelle disposition de la loi caméras ne peut pas porter préjudice à l'application des articles précités du Code d'Instruction criminelle : « sans préjudice de l'application des articles 47*sexies* et 47*septies* du Code d'Instruction criminelle, les services de police ont, dans le cadre de leurs missions de police judiciaire et administrative, ... ».

- ou ce type de visionnage vise à couvrir des hypothèses autres que celles prévues par ces mêmes articles 47*sexies* et 47*septies* du Code d'instruction criminelle et, dans ce cas, dès lors que l'accès aux images en temps réel s'inscrit dans la mission de police judiciaire de la police fédérale et locale, il conviendrait d'également intégrer son règlement dans ce code en l'assortissant des garanties nécessaires ⁵.

2.3. En ce qui concerne l'accès aux images en temps réel en tant qu'il constitue une mesure de police administrative, il y a lieu, comme l'a observé la section de législation dans l'avis 39.340/2 donné 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' ⁶

« de rappeler que l'utilisation de caméras et donc la captation d'images, visionnées ou non directement, comme le prévoit la proposition de loi, doivent être considérées comme un traitement de données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992, ainsi que l'a d'ailleurs précisé la Commission de la vie privée dans son avis n° 34/1999 du 13 décembre 1999, précité ⁷ ».

L'article 9/1 en projet est susceptible d'emporter des atteintes à la vie privée et doit, de ce fait, être assorti de garanties suffisantes pour satisfaire aux exigences de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, lus en combinaison avec la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données', que la loi du 8 décembre 1992 transpose en droit belge.

L'article 9/1 en projet énonce la finalité du visionnage en temps réel des images comme étant liée à un objectif légitime, à savoir « le cadre strict [...] de [la] mission de police administrative en vue de prévenir tout trouble de l'ordre public ou d'optimiser [l']intervention » des services de police fédérale et locale.

Il reste à vérifier si l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée répond au principe de proportionnalité.

Il convient de rappeler sur ce point l'obligation faite au responsable du traitement par la législation actuellement en vigueur d'apposer un pictogramme à l'entrée des lieux signalant l'existence d'une surveillance par caméra, que le lieu fermé soit ou non accessible au public (articles 6, § 2, alinéa 3, et 7, § 2, alinéa 7, de la loi du 21 mars 2007).

⁵ Comparer avec les garanties prévues par les articles 47*sexies* et 47*septies* du Code d'Instruction criminelle notamment en ce qui concerne le régime d'autorisation.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2038/2, pp. 3-13.

⁷ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Comme le relève la Commission dans son avis, la simple collecte d'images constitue par elle-même un traitement de données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992, telle que celle-ci a été modifiée par la loi du 11 décembre 1998. Peu importe que ces images ne soient pas conservées.

L'article 9/1 ne prévoit cependant nullement si le visionnage peut revêtir un caractère permanent ou s'il doit être limité dans le temps, si son recours peut être systématique ou non ou bien encore s'il est lié ou non à une autorisation préalable au visionnage ou en vue de la prolongation de la durée initiale de visionnage autorisé.

En ce qui concerne les lieux fermés, qu'ils soient ou non accessibles au public, le principe de proportionnalité serait mieux assuré si la disposition à l'examen était complétée en énonçant, à tout le moins, la durée initiale maximale autorisée du visionnage, dont la prolongation pourrait être permise moyennant l'accord de l'autorité hiérarchiquement responsable en vertu de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police'.

Pour ce qui est des lieux fermés non accessibles au public, il n'apparaît pas clairement quelle est l'intention poursuivie par l'auteur de l'avant-projet⁸.

En tout état de cause, il devrait être prévu de manière plus explicite que le visionnage en temps réel des images ne peut être opéré qu'à la demande du responsable du traitement ou avec son accord.

2.4. Pour éviter des difficultés d'interprétation qui pourraient être source d'insécurité juridique, mieux vaudrait s'inspirer de la terminologie utilisée dans l'article 9, alinéa 3, 2°, de la loi et remplacer, dans l'article 9/1 en projet, les mots « Dans le cadre strict soit de leur mission de police administrative en vue de prévenir tout trouble de l'ordre public ou d'optimiser leur intervention » par les mots « Dans le cadre de leurs missions de police administrative ».

De même et pour assurer la cohérence dans la terminologie usitée, les mots « accès aux images en temps réel » seront préférés aux mots « accès aux images en direct ».

2.5. L'article 9/1 habilite le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions et modalités du libre accès aux images par les services de police.

Les conditions d'accès aux images sont déjà précisées dans la disposition en projet. Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors pas la raison d'habiliter le Roi à déterminer les « conditions » de cet accès.

⁸ Pour un correct éclairage des parlementaires, l'exposé des motifs, qui n'aborde que très sommairement déjà les raisons qui sous-tendent les modifications proposées en ce qui concerne le réseau des transports en commun, sera judicieusement complété par des précisions quant aux intentions poursuivies par l'auteur de l'avant-projet pour ce qui est plus spécialement des sites nucléaires auxquels la disposition en projet s'applique sans distinction, alors même que ces sites, s'ils sont aussi des lieux fermés, ne sont, à l'inverse du réseau des transports en commun, pas accessibles au public. Les motifs de police administrative qui sont à la base de l'article 9/1 en projet de la loi du 21 mars 2007 n'apparaissent en effet pas de prime abord.

Il ne paraît pas davantage nécessaire d'habiliter le Roi à en déterminer les « modalités », ce qui ferait double emploi avec le pouvoir général d'exécution que tire le Roi de l'article 108 de la Constitution.

Si, par exemple en vue d'éviter toute discussion sur la portée de l'habilitation, celle-ci est expressément maintenue au paragraphe 2, en projet, il convient de prescrire la consultation de la Commission de la protection de la vie privée sur l'arrêté d'exécution prévu par l'article 9/1⁹.

⁹ Voir notamment l'avis 40.649/2, donné le 7 juin 2006, sur une proposition de loi devenue la loi du 21 mars 2007 'régulant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance' : « Conformément à l'article 29 de la loi du 8 décembre 1992, précitée, 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 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. Cette disposition 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' ».

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	Chr. BEHRENDT,	assesseurs de la section de législation,
	J. ENGLEBERT,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditrice.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.309/2
VAN 4 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 27 april 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet “tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s met het oog op het versterken van de veiligheid in het openbaar vervoer en de nucleaire sites”, heeft het volgende advies gegeven:

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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Uit het dossier blijkt niet dat het voorliggende voorontwerp van wet aanleiding heeft gegeven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren zoals wordt voorgeschreven door artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

Dit voorafgaande vormvereiste dient naar behoren te worden vervuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe een nieuw lid in te voegen in artikel 9¹ van de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’ (hierna: de wet van 21 maart 2007 genoemd), dat luidt als volgt:

“§ 1. Binnen het strikte kader van hun opdrachten van bestuurlijke politie met het oog op het voorkomen van elke verstoring van de openbare orde of hun interventie te optimaliseren ofwel van hun opdrachten van gerechtelijke politie, hebben de diensten van de federale en lokale politie een vrije en gratis toegang tot de rechtstreekse of opgenomen beelden van de camera's die geïnstalleerd zijn op het netwerk van de openbare vervoersmaatschappijen of geïnstalleerd zijn op de nucleaire sites.

§ 2. De Koning bepaalt bij een in de Ministerraad beraadslaagd besluit de voorwaarden en modaliteiten betreffende de vrije toegang tot de beelden voor de politiediensten”.

2. De vraag rijst wat de samenhang is van deze bepaling met inzonderheid andere bestaande bepalingen van de wet van 21 maart 2007. In dit verband dient een onderscheid te

¹ Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse versie, luidens welke een nieuw lid wordt ingevoegd in artikel 9 van de wet, en de Franse versie, waarin een artikel 9/1 in de wet wordt ingevoegd. De twee versies dienen in overeenstemming te worden gebracht.

worden gemaakt tussen de toegang tot de opgenomen beelden (A) en de toegang tot de beelden in real time (B).

A. Toegang tot de opgenomen beelden

1. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft in haar advies 17/2012 van 10 mei 2012 aangegeven dat krachtens artikel 9, derde lid, 2°, van de wet van 21 maart 2007 de politiediensten nu reeds toegang kunnen krijgen tot de opgenomen beelden van de camera's die geïnstalleerd zijn op het netwerk van de openbare vervoersmaatschappijen of op de nucleaire sites. Luidens deze bepaling moeten de personen belast met de verwerking de beelden betreffende de voor het publiek al dan niet toegankelijke besloten plaatsen immers “overdragen aan de politiediensten indien zij hierom verzoeken in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie en de beelden het vastgestelde misdrijf of de vastgestelde overlast betreffen. Indien het een niet voor het publiek toegankelijk besloten plaats betreft, kan de verantwoordelijke voor de verwerking of de persoon die onder zijn gezag handelt, evenwel eisen dat er een gerechtelijk mandaat in het kader van een opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek wordt voorgelegd”.

Behalve het nieuwe, expliciete vereiste dat de toegang tot de opgenomen beelden gratis is, komen nog enkele verschillen naar voren tussen de formulering van de ontworpen bepaling en het voornoemde artikel 9, derde lid, 2°:

1° in het ontworpen nieuwe lid van artikel 9 luidt het: “[b]innen het strikte kader van hun opdrachten van bestuurlijke politie met het oog op het voorkomen van elke verstoring van de openbare orde of hun interventie te optimaliseren ofwel van hun opdrachten van gerechtelijke politie”, terwijl artikel 9, derde lid, 2°, stelt: “in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie en de beelden het vastgestelde misdrijf of de vastgestelde overlast betreffen”;

2° het ontworpen nieuwe lid van artikel 9 behandelt de toegang tot de beelden, terwijl in artikel 9, derde lid, 2°, de overdracht van de beelden aan de orde is;

3° in verband met de nucleaire sites, die niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen zijn, kan luidens de ontworpen bepaling de persoon belast met de verwerking niet eisen dat er een gerechtelijk mandaat in het kader van een opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek wordt overgelegd, in tegenstelling tot wat bepaald is in artikel 9, derde lid, 2°.

2. Uit de toelichtingen die de gemachtigde van de minister heeft verschaft, kan worden opgemaakt dat het niet de bedoeling is om de voorwaarden voor toegang tot de opgenomen beelden, gesteld bij dit artikel 9, derde lid, 2°, te wijzigen, maar wel om

betreffende het openbaar vervoer en de nucleaire sites de bijkomende verplichting op te leggen deze beelden gratis over te dragen.

In zoverre dit artikel voorschrijft dat de personen belast met de verwerking de opgenomen beelden in de bedoelde gevallen aan de politiediensten moeten overdragen, zijn deze personen hiertoe verplicht zonder dat ze de voorwaarde eraan kunnen verbinden een financiële vergoeding te ontvangen. Het lijkt dus *a priori* onnodig expliciet in deze kosteloosheid te voorzien omdat ze impliciet voortvloeit uit artikel 9, derde lid, 2°.

Indien de steller van het voorontwerp evenwel alleen wil voorkomen dat in de toekomst interpretatieproblemen ontstaan betreffende de naleving van de verplichting van kosteloosheid, dient hij de regeling van de toegang tot de opgenomen beelden uit het ontworpen nieuwe lid van artikel 9 te lichten en de verplichting van kosteloosheid in te schrijven in de tekst zelf van artikel 9, derde lid, 2°, van de wet van 21 maart 2007. Zodoende wordt het principe uitdrukkelijk geformuleerd en geldt het, met het oog op de gelijke behandeling, niet alleen voor de overdracht van de camerabeelden van het netwerk van het openbaar vervoer en van de nucleaire sites, maar voor elke overdracht van beelden waarop artikel 9, derde lid, 2°, van de wet van 21 maart 2007 toepasselijk is.

B. Toegang tot de beelden “in real time”²

1. Artikel 9, eerste lid, van dezelfde wet stelt: “Uitsluitend de verantwoordelijke voor de verwerking inzake voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen of de persoon die onder zijn gezag handelt, heeft toegang tot de beelden”. Artikel 9, derde lid, formuleert de uitzonderingen op dat principe door de persoon die belast is met de verwerking of de persoon die onder zijn gezag handelt:

- de mogelijkheid te geven de beelden over te dragen aan de politiediensten of de gerechtelijke overheden indien hij feiten vaststelt die een misdrijf of overlast kunnen vormen en de beelden kunnen bijdragen tot het bewijzen van die feiten en het identificeren van de daders (artikel 9, derde lid, 1°);

- te verplichten de beelden over te dragen aan de politiediensten indien zij hierom verzoeken in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie en de beelden het vastgestelde misdrijf of de vastgestelde overlast betreffen (artikel 9, derde lid, 2°), waarbij de persoon die belast is met de verwerking of de persoon die onder zijn gezag handelt een gerechtelijk mandaat in het kader van een opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek kan eisen voor de niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen.

² Conform de terminologie van de wet van 21 maart 2007, zoals voorgesteld door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Zoals artikel 9, derde lid, van de wet van 21 maart 2007 thans is gesteld, regelt het dus alleen de overdracht van beelden - die daarvoor voorafgaandelijk moeten zijn opgenomen - aan de politiediensten of de gerechtelijke overheden in het *sub* 1° vermelde geval (niet-verplichte overdracht op initiatief van de persoon belast met de verwerking), en aan de politiediensten in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie in het *sub* 2° bepaalde geval (verplichte overdracht op aanvraag van de politiediensten door de persoon belast met de verwerking).

De bepaling voorziet daarentegen niet in de toegang van deze politiediensten tot de beelden in real time.

2.1. Het ontworpen nieuwe lid van artikel 9 strekt ertoe de politiediensten in het kader van hun opdrachten van zowel bestuurlijke politie als gerechtelijke politie te machtigen de beelden gemaakt door camera's die geïnstalleerd zijn op het netwerk van het openbaar vervoer of op de nucleaire sites in real time te bekijken. De toegang wordt slechts toegestaan hetzij “[b]innen het strikte kader van [de] opdrachten van bestuurlijke politie” waarmee de federale en lokale politie belast zijn, en zulks “met het oog op het voorkomen van elke verstoring van de openbare orde of hun interventie te optimaliseren”, hetzij in het kader van hun opdrachten van gerechtelijke politie.

Wat de vraag betreft in hoeverre het nieuwe lid van artikel 9 in principe aanvaardbaar is, doet het een onderscheid ontstaan tussen enerzijds de toegang tot de beelden in real time die valt onder de opdrachten van gerechtelijke politie van de federale en lokale politiediensten, en anderzijds de toegang die behoort tot hun opdracht van bestuurlijke politie.

2.2. De artikelen 47^{sexies} en 47^{septies} van het Wetboek van Strafvordering regelen de bijzondere opsporingsmethode van de stelselmatige observatie³ van “één of meerdere personen, hun aanwezigheid of gedrag, of van bepaalde [...] gebeurtenissen”.

Het is dus van tweeën één:

- ofwel wordt het bekijken van de beelden benaderd uit het oogpunt van de toepassing van de bovenstaande bepalingen; in dat geval is het volkomen onnodig een nieuw wettelijk kader te scheppen, *a fortiori* indien het gaat om een regeling die wordt opgenomen in een specifieke wet – de wet van 21 maart 2007 – die zou kunnen worden beschouwd als

³ Een stelselmatige observatie, in de zin van artikel 47^{sexies} van het Wetboek van Strafvordering, is “een observatie van meer dan vijf opeenvolgende dagen of van meer dan vijf niet-opeenvolgende dagen gespreid over een periode van een maand, een observatie waarbij technische hulpmiddelen worden aangewend, een observatie met een internationaal karakter, of een observatie uitgevoerd door de gespecialiseerde eenheden van de federale politie. Een technisch hulpmiddel (...) is een configuratie van componenten die signalen detecteert, deze transporteert, hun registratie activeert en de signalen registreert, met uitzondering van de technische middelen die worden aangewend om een maatregel als bedoeld in artikel 90^{ter} uit te voeren”; dit artikel 90^{ter} van het Wetboek van Strafvordering behandelt het af luisteren en opnemen van telefoongesprekken.

afwijkend van het gemeen recht van de artikelen 47*sexies* en 47*septies* van het Wetboek van Strafvordering;⁴

- ofwel heeft het bekijken van de beelden betrekking op de andere gevallen dan die waarin deze artikelen 47*sexies* en 47*septies* van het Wetboek van Strafvordering voorzien; in dat geval moet de toegang tot de beelden in real time, aangezien deze tot de opdracht van gerechtelijke politie toevertrouwd aan de federale en de lokale politiediensten behoort⁵, eveneens in dit Wetboek worden geregeld, waaraan de nodige waarborgen worden verbonden.

2.3. In zoverre de toegang tot de beelden in real time een maatregel van bestuurlijke politie is, moet erop worden gewezen, zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in haar advies 39.340/2, op 28 november 2005 gegeven over een voorstel van wet ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakings- en beveiligingscamera’s in niet-besloten plaatsen’⁶,

“dat het gebruik van camera's en dus het vastleggen van beelden, die al dan niet rechtstreeks worden bekeken, zoals in het wetsvoorstel wordt bepaald, beschouwd dient te worden als een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de wet van 8 december 1992, zoals de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer overigens heeft aangegeven in haar voormelde advies nr. 34/1999 van 13 december 1999⁷”.

Het ontworpen nieuwe lid van artikel 9 zou aanleiding kunnen geven tot schendingen van de persoonlijke levenssfeer en moet diensgevolge gepaard gaan met voldoende waarborgen om te voldoen aan de vereisten van artikel 22 van de Grondwet en van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, gelezen in samenhang met 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’, die bij de wet van 8 december 1992 in Belgisch recht wordt omgezet.

⁴ De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer stelt in haar voornoemd advies 17/2012: “[A]rtikel 2 van het voorontwerp [voorziet in] geen enkele tijdslimiet voor het bekijken van de beelden (noch enig aval, zelfs niet na dagen of weken, van de magistraat bij opdrachten van gerechtelijke politie) zodat, theoretisch althans, de politie gedurende meerdere dagen in real time zou kunnen observeren daar waar het Wetboek van Strafvordering strikte regels voorschrijft voor de observatie (cf. de artikelen 47*sexies* en 47*septies* Wb. Sv: onder meer toelating van de magistraat, proportionaliteit, subsidiariteit, enz. ...). Er dient derhalve te worden bepaald dat deze nieuwe bepaling in de camerawet geen afbreuk kan doen aan de toepassing van voormelde artikelen van het Wetboek van Strafvordering: ‘onverminderd de toepassing van de artikelen 47*sexies* en 47*septies* van het Wetboek van Strafvordering hebben de politiediensten, binnen het kader van hun opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie, ...’ ”.

⁵ Vergelijk met de waarborgen waarin de artikelen 47*sexies* en 47*septies* van het Wetboek van Strafvordering voorzien, met name inzake de regeling van de machtiging.

⁶ *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2038/2, 3-13.

⁷ *Voetnoot 5 van het geciteerde advies*: Zoals de Commissie in haar advies opmerkt, is het verzamelen van beelden op zich reeds een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de wet van 8 december 1992, zoals die wet gewijzigd is bij de wet van 11 december 1998. Dat die beelden niet bewaard worden, doet daar niets aan af.

Het ontworpen nieuwe lid van artikel 9 stelt dat het oogmerk van het bekijken van de beelden in real time verband houdt met een wettig doel, te weten “het strikte kader van [de] opdrachten van bestuurlijke politie met het oog op het voorkomen van elke verstoring van de openbare orde of [de] interventie te optimaliseren” van de federale en lokale politiediensten.

Er dient voorts te worden nagegaan of de inmenging in het privéleven voldoet aan het evenredigheidsbeginsel.

Dienaangaande moet eraan herinnerd worden dat de thans geldende wetgeving aan de persoon belast met de verwerking de verplichting oplegt om aan de ingang van de plaatsen een pictogram aan te brengen dat aangeeft dat er camerabewaking plaatsvindt, ongeacht of de besloten plaats al dan niet toegankelijk is voor het publiek (artikelen 6, § 2, derde lid, en 7, § 2, zevende lid, van de wet van 21 maart 2007).

In het nieuwe lid van artikel 9 wordt evenwel geenszins bepaald of het bekijken van de beelden blijvend kan zijn dan wel in de tijd beperkt moet zijn, of het bekijken al dan niet stelselmatig kan plaatsvinden en of al dan niet een voorafgaande toestemming vereist is om de beelden te bekijken of om de beelden langer te bekijken dan aanvankelijk is toegestaan.

Betreffende de besloten plaatsen, ongeacht of ze al dan niet toegankelijk zijn voor het publiek, zou het evenredigheidsbeginsel beter worden in acht genomen indien de voorliggende bepaling zou worden aangevuld met op zijn minst de vermelding van de aanvankelijke maximumduur voor het bekijken van de beelden; mits de hiërarchisch leidinggevende ermee instemt, zou een verlenging van die maximumduur kunnen worden toegestaan krachtens de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’.

Betreffende de besloten plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek, komt de bedoeling van de steller van het voorontwerp niet duidelijk naar voren.⁸

Hoe dan ook zou uitdrukkelijker moeten worden bepaald dat beelden in real time slechts op aanvraag van of met toestemming van de persoon belast met de verwerking kunnen worden bekeken.

⁸ Opdat de parlementsleden correct worden ingelicht, moet de memorie van toelichting, die slechts zeer summier de redenen behandelt die ten grondslag liggen aan de voorgestelde wijzigingen inzake het netwerk van het openbaar vervoer, oordeelkundig worden aangevuld met toelichtingen betreffende de bedoelingen van de steller van het voorontwerp inzake de nucleaire sites in het bijzonder. De ontworpen bepaling is zonder onderscheid van toepassing op deze sites, zelfs al zijn ze, alhoewel eveneens besloten plaatsen, niet toegankelijk voor het publiek, in tegenstelling tot het netwerk van het openbaar vervoer. Op het eerste gezicht zijn de redenen betreffende de bestuurlijke politie die ten grondslag liggen aan het ontworpen nieuwe lid van artikel 9 van de wet van 21 maart 2007, immers niet duidelijk.

2.4. Teneinde te voorkomen dat interpretatieproblemen tot rechtsonzekerheid zouden leiden, zou het ontworpen nieuwe lid van artikel 9 beter worden geredigeerd met inachtneming van de terminologie die wordt gebruikt in artikel 9, derde lid, 2°, van de wet. De woorden “Binnen het strikte kader van hun opdrachten van bestuurlijke politie met het oog op het voorkomen van elke verstoring van de openbare orde of hun interventie te optimaliseren” zouden beter worden vervangen door de woorden “Binnen het kader van hun opdrachten van bestuurlijke politie”.

Met het oog op de samenhang met de gebezigde terminologie schrijve met evenzo “toegang tot de beelden in real time of tot de opgenomen beelden” in plaats van “toegang tot de rechtstreekse of opgenomen beelden”.

2.5. Het nieuwe lid van artikel 9 machtigt de Koning om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de voorwaarden en nadere regels te bepalen betreffende de vrije toegang tot de beelden voor de politiediensten.

De voorwaarden voor de toegang tot de beelden worden reeds aangegeven in de ontworpen bepaling. Het is de Raad van State dan ook niet duidelijk waarom de Koning gemachtigd moet worden de “voorwaarden” van deze toegang te bepalen.

Naar het zich laat aanzien is het evenmin noodzakelijk dat de Koning gemachtigd wordt om de “modaliteiten” ervan te bepalen; dit is een onnodige herhaling van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet.

Indien deze machtiging uitdrukkelijk wordt behouden in de ontworpen tweede paragraaf, bijvoorbeeld om elke discussie over de strekking van deze machtiging te voorkomen, dient te worden voorgeschreven dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt geraadpleegd met betrekking tot het uitvoeringsbesluit waarin het nieuwe lid van artikel 9 voorziet.⁹

⁹ Zie met name advies 40.649/2, op 7 juni 2006 gegeven over een wetsvoorstel dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’: “Overeenkomstig artikel 29 van de voornoemde 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 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. Dat artikel 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’ ”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heren	Chr. BEHRENDT,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	J. ENGLEBERT,	
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAVEBECK, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS