



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.955/2
du 28 avril 2014

advies 55.955/2
van 28 april 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les conditions et
modalités de l'accès en temps
réel par les services de police
fédérale et locale aux images
des caméras de surveillance
installées sur le réseau des
sociétés publiques de transport
en commun'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
voorwaarden en nadere regels
van de toegang in real time van
de federale en lokale
politiediensten tot de beelden
van de bewakingscamera's die
geïnstalleerd zijn op het net
van de openbare
vervoersmaatschappijen'

Le 3 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les conditions et modalités de l'accès en temps réel par les services de police fédérale et locale aux images des caméras de surveillance installées sur le réseau des sociétés publiques de transport en commun'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 28 avril 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 avril 2014.

*

Op 3 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de voorwaarden en nadere regels van de toegang in real time van de federale en lokale politiediensten tot de beelden van de bewakingscamera's die geïnstalleerd zijn op het net van de openbare vervoersmaatschappijen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 28 april 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 april 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté examiné puise son fondement légal dans l'article 9, alinéa 4, de la loi du 21 mars 2007 'régulant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance' (ci-après dénommée : la loi), lequel dispose comme suit :

« Sans préjudice de l'application des articles 47*sexies* et 47*septies* du Code d'Instruction criminelle, les services de la police fédérale et locale ont, dans le cadre de leurs missions de police judiciaire ou administrative, un accès en temps réel, libre et gratuit, aux images des caméras installées sur le réseau des sociétés publiques des transports en commun ou dans les sites nucléaires déterminés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Les conditions et modalités du libre accès aux images par les services de police sont déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée ».

Il se déduit de l'arrêté en projet que des éléments essentiels liés aux « conditions et modalités du libre accès aux images » seront réglés, non pas par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres – comme cela est requis par la disposition précitée –, mais par des « accords » qui, conformément à l'article 2 du projet, seront conclus entre les zones de police « qui souhaitent mettre en place l'accès en temps réel » et les sociétés publiques de transport en commun concernées et entre la police des chemins de fer et les mêmes sociétés de transport en commun.

Selon l'article 2, alinéa 3, du projet, les accords dont la conclusion est envisagée portent en effet « notamment » sur :

- l'organisation de l'accès en permanence et en temps réel ;
- le nombre d'images transmises ;
- les caméras de surveillance concernées ;

- les dispositions techniques ;
- les règles de confidentialité ;
- les mesures de précaution visant à ce que seules des personnes autorisées aient accès aux images ;
- éventuellement des engagements de collaboration, laquelle n'est pas autrement définie, entre les parties à l'accord.

L'article 4, alinéa 2, du projet ajoute à cette liste la possibilité pour l'accord précité de prévoir que les images transmises aux services de police pourront être enregistrées par ce dernier, par exception au principe posé par l'alinéa 1^{er} du même article selon lequel les images transmises en temps réel ne sont pas enregistrées par les services de police qui y ont accès.

Les objets dont l'énumération précède font partie intégrante des « conditions et modalités du libre accès aux images ».

Par conséquent, c'est dans l'arrêté examiné et non dans des accords, que les zones de police seraient même libres de ne pas conclure, que le règlement de ces divers objets doit figurer.

L'arrêté examiné sera donc complété de ces divers points de vue, dans le respect des dispositions légales pertinentes ¹.

2. La possibilité prévue à l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, de n'inclure dans le système que « les zones de police qui souhaitent mettre en place l'accès en temps réel aux images » concernées ne se concilie pas avec le texte de la loi puisque cette dernière énonce que les services de la police fédérale et locale « ont un accès en temps réel, libre et gratuit, aux images des caméras » concernées. L'habilitation donnée au Roi de déterminer les conditions et modalités de cet accès ne Lui permet pas d'autoriser d'éventuelles zones de police à se montrer non intéressées à cet accès, lequel doit donc être organisé au profit des services de la police fédérale et locale concernés par les images visées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il ne revient pas au Roi de définir un concept utilisé par le législateur. Le 1^o sera donc omis.

¹ Ainsi, à l'article 4 du projet, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas le fondement légal de l'alinéa 2, la question de l'enregistrement d'images étant réglée par la loi, notamment l'article 47 du Code d'instruction criminelle et les articles 5, § 4, alinéas 3 et 4, 6, § 3, alinéas 2 et 3, et 7/2, §§ 5 et 6, de la loi précitée du 21 mars 2007.

Article 2

1. Il est renvoyé à la première observation générale, de laquelle il résulte que cet article doit être substantiellement revu. Les observations qui suivent sont donc faites à titre subsidiaire.

2. À l'alinéa 1^{er}, les mots « de police judiciaire ou administrative » doivent être insérés après le mot « missions ».

3. L'alinéa 4 restreint l'application du dispositif en projet aux « caméras de surveillance installées dans des lieux fermés accessibles au public situés dans les infrastructures des sociétés publiques de transport en commun, sauf les véhicules et les guichets ». Cette restriction est expliquée comme suit dans le rapport au Roi :

« Les caméras installées dans les véhicules ne pourront toutefois pas être concernées : les images de celles-ci sont enregistrées dans un disque dur situé dans le véhicule même et il n'est pas possible d'en transmettre les images en temps réel vers un dispatching. Les caméras de surveillance installées dans les guichets, dirigées vers le personnel des sociétés publiques de transport en commun, ne pourront pas non plus être concernées par l'accord ».

L'alinéa 4 devra être revu de manière à limiter les cas d'exclusion aux hypothèses ainsi précisément envisagées.

4. Il ressort des documents joints à la demande d'avis que la « plate-forme bruxelloise d'échange des images », dont il est question à l'alinéa 5, constitue un outil non encore pleinement opérationnel et qui dépend de la Région de Bruxelles-Capitale. Il ne peut être considéré que, par l'habilitation qu'elle a donné au Roi, la loi a entendu L'autoriser à obliger les acteurs visés à recourir, pour l'accès en temps réel libre et gratuit aux images, à un instrument non autrement défini et dont les modalités d'organisation et de fonctionnement échappent à la maîtrise de l'État fédéral ².

L'alinéa 5 sera revu.

Article 4

Il est renvoyé à la note de bas de page 1.

² Le rapport au Roi mentionne à cet égard que c'est par une décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2013 qu'il est « envisag[é] » de créer la plate-forme évoquée.

Article 5

Il est renvoyé à l'observation 4 sous l'article 2 en ce qui concerne la plate-forme bruxelloise d'échange des images dont, il est question aux alinéas 1^{er} et 3.

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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 voorliggende ontwerpbesluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 9, vierde lid, van de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's’ (hierna “de wet” genoemd). Dat vierde lid luidt als volgt:

“Onverminderd de toepassing van de artikelen 47*sexies* en 47*septies* van het Wetboek van strafvordering hebben de federale en lokale politiediensten, binnen het kader van hun opdrachten van gerechtelijke of bestuurlijke politie, vrije en kosteloze toegang in real time tot de beelden van de camera's die geïnstalleerd zijn op het net van de openbare vervoersmaatschappijen of in de nucleaire sites die bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad worden bepaald. De voorwaarden en nadere regels met betrekking tot de vrije toegang tot de beelden voor de politiediensten worden bepaald in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer”.

Uit het ontworpen besluit valt af te leiden dat essentiële onderdelen die nauw samenhangen met de “voorwaarden en nadere regels van de vrije toegang tot de beelden” niet zullen worden geregeld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad – zoals bij de voormelde bepaling wordt vereist –, maar wel bij “overeenkomsten” die, in overeenstemming met artikel 2 van het ontwerp, zullen worden gesloten tussen de politiezones “die in real time toegang tot de beelden tot stand willen brengen” en de desbetreffende openbare vervoersmaatschappijen en tussen de spoorwegpolitie en diezelfde openbare vervoersmaatschappijen.

Volgens artikel 2, derde lid, van het ontwerp hebben de overeenkomsten die zouden worden gesloten immers “met name” betrekking op:

- de organisatie van de permanente toegang in real time;
- het aantal overgezonden beelden;
- de betrokken bewakingscamera's;
- de technische bepalingen;
- de bepalingen inzake vertrouwelijkheid;
- de voorzorgsmaatregelen om te voorkomen dat niet-gemachtigde personen toegang krijgen tot de beelden;
- eventuele samenwerkingsverbanden tussen de partijen van de overeenkomst, waarvan de samenwerking niet nader omschreven wordt.

Artikel 4, tweede lid, van het ontwerp voegt aan die lijst de mogelijkheid toe om in de voormelde overeenkomst te bepalen dat de naar de politiediensten overgezonden beelden door hen zullen kunnen worden opgenomen, in afwijking van het beginsel dat is vervat in het eerste lid van hetzelfde artikel en volgens hetwelk de in real time overgezonden beelden niet worden opgenomen door de politiediensten die er toegang toe hebben.

De hierboven opgesomde zaken vormen een integrerend deel van de “voorwaarden en nadere regels van de vrije toegang tot de beelden”.

De regeling van die diverse zaken moet bijgevolg worden opgenomen in het voorliggende besluit, en niet in overeenkomsten, waarvan het de politiezones zelfs vrij zou staan ze niet te af te sluiten.

Het voorliggende besluit moet dus worden aangevuld met die uiteenlopende standpunten, met inachtneming van de wettelijke regeling ter zake.¹

2. De in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp vastgelegde mogelijkheid om in de regeling alleen de politiezones op te nemen “die in real time toegang tot de desbetreffende beelden tot stand willen brengen”, verdraagt zich niet met de tekst van de wet. Deze laatste bepaalt immers dat de federale en lokale politiediensten “vrije en kosteloze toegang in real time tot de beelden van de desbetreffende camera's hebben”. De aan de Koning verleende machtiging om de voorwaarden en nadere regels met betrekking tot die toegang te bepalen, machtigt Hem evenwel niet om eventuele politiezones toe te staan geen belangstelling te tonen voor die toegang,

¹ Zo is het de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet duidelijk wat de rechtsgrond is van het tweede lid van artikel 4 van het ontwerp. De kwestie van het opnemen van beelden is immers geregeld bij wet, inzonderheid bij artikel 47 van het Wetboek van Strafvordering en de artikelen 5, § 4, derde en vierde lid, 6, § 3, tweede en derde lid, en 7/2, §§ 5 en 6, van de voormelde wet van 21 maart 2007.

die bijgevolg moet worden geregeld ten behoeve van de federale en lokale politiediensten die bij de bedoelde beelden betrokken zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 1

Het komt de Koning niet toe om een door de wetgever gebruikt begrip te definiëren. De bepaling onder 1° dient derhalve te vervallen.

Artikel 2

1. Er wordt verwezen naar de eerste algemene opmerking, waaruit blijkt dat dit artikel fundamenteel moet worden herzien. De onderstaande opmerkingen worden dus bij wijze van hulp gemaakt.

2. In het eerste lid moeten de woorden “van gerechtelijke of bestuurlijke politie” worden ingevoegd na het woord “opdrachten”.

3. Het vierde lid beperkt de toepassing van de ontworpen regeling tot de “bewakingscamera’s die geïnstalleerd zijn op de voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen die zich in de infrastructuur van de openbare vervoersmaatschappijen bevinden, met uitzondering van de voertuigen en de loketten”. Die beperking wordt in het verslag aan de Koning als volgt verklaard:

“Het mag niet gaan om camera’s die in voertuigen geïnstalleerd zijn: de beelden van deze camera’s worden geregistreerd op een harde schijf in het voertuig zelf en het is niet mogelijk om de desbetreffende beelden in real time door te sturen naar een dispatching. Deze overeenkomst zal evenmin betrekking hebben op bewakingscamera’s geïnstalleerd in loketten, gericht op het personeel van de openbare vervoersmaatschappijen”.

Het vierde lid moet worden herzien om de gevallen van uitsluiting te beperken tot de gevallen die hier nauwkeurig worden aangegeven.

4. Uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt dat het “Brussels uitwisselingsplatform voor beelden”, waarvan sprake is in het vijfde lid, nog niet volkomen operationeel is en ressorteert onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er kan niet van worden uitgegaan dat bij de wet, door de machtiging die ze aan de Koning verleent, de bedoeling heeft voorgezeten Hem toe te staan de bedoelde actoren voor de vrije en gratis toegang te verplichten

gebruik te maken van een niet nader bepaald instrument waarvan de nadere organisatie- en werkingsregels aan de zeggenschap van de Federale Staat ontsnappen.²

Het vijfde lid dient te worden herzien.

Artikel 4

Er wordt verwezen naar voetnoot 1.

Artikel 5

Er wordt verwezen naar de vierde opmerking onder artikel 2, die betrekking heeft op het Brussels uitwisselingsplatform voor beelden, waarvan sprake is in het eerste en het derde lid.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

² Het verslag aan de Koning vermeldt in dit verband dat de oprichting van het genoemde platform, bij een beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, “in overweging wordt genomen”.