



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.006/2
du 9 octobre 2017

advies 62.006/2
van 9 oktober 2017

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi sur la fonction
de police, en vue de régler
l’utilisation de caméras par les
services de police, et modifiant
la loi du 21 mars 2007 réglant
l’installation et l’utilisation de
caméras de surveillance et la
loi du 30 novembre 1998
organique des services de
renseignement et de sécurité’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet op het
politieambt om het gebruik van
camera’s door de
politiediensten te regelen en tot
wijziging van de wet van
21 maart 2007 tot regeling van
de plaatsing en het gebruik van
bewakingscamera’s en van de
wet van 30 november 1998
houdende regeling van de
inlichtingen- en
veiligheidsdiensten’

Le 28 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 16 octobre 2017 *, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 octobre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 octobre 2017.

* Par courrier du 3 août 2017.

*

Op 28 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 16 oktober 2017* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet op het politieambt om het gebruik van camera's door de politiediensten te regelen en tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's en van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 9 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 oktober 2017.

*

* Bij e-mail van 3 augustus 2017.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

RECEVABILITÉ

La section de législation est saisie d'une demande d'avis dans les trente jours sur un avant-projet de loi qui résulte de la fusion de deux avant-projets de loi qui lui ont déjà été soumis et qui ont donné lieu, le 10 octobre 2016, aux avis n^{os} 60.054/2 et 60.055/2.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis de la section de législation : en pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles.

Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, la section de législation doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux.

En l'espèce, l'avant-projet à l'examen, qui résulte de la fusion des avant-projets de loi ayant donné lieu aux avis n^{os} 60.054/2 et 60.055/2, constitue un texte remanié pour tenir compte des avis de la section de législation, mais il contient également des éléments entièrement nouveaux, qui ont trait notamment à :

1° l'utilisation de caméras de surveillance dans le cadre des missions de police judiciaire ;

2° la création de banques de données policières « techniques » ;

3° la possibilité d'utiliser de manière visible des caméras de surveillance mobiles dans les lieux ouverts en vue de la reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation et les conditions à respecter ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

4° les possibilités d'utilisation, par les services de renseignement et de sécurité, des informations et données à caractère personnel collectées au moyen de caméras par les services de police.

Compte tenu de ces éléments, seules quelques dispositions de l'avant-projet peuvent être considérées comme ne devant pas être réexaminées par la section de législation. Il s'agit de l'article 7¹, l'article 8 (en tant qu'il insère un article 25/3, §§ 2 et 3, dans la loi 'sur la fonction de police')², l'article 10 (en tant qu'il insère un article 25/5, § 1^{er}, dans la même loi)³, l'article 11⁴, les articles 62 et 63⁵ et les articles 66 à 68⁶.

Afin d'assurer l'information la plus complète des députés, il convient de joindre au dossier déposé à la Chambre les avis n^{os} 60.054/2 et 60.055/2 ainsi que les avant-projets de loi sur lesquels portent ces avis.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Interrogée sur le point de savoir si l'avant-projet à l'examen avait fait l'objet d'une nouvelle analyse d'impact de la réglementation, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« [I]l n'a pas été procédé à une nouvelle analyse d'impact de la réglementation (AIR) lors de la présentation du dossier 'législation caméras' au Conseil des Ministres du 20/07/2017, pour les raisons suivantes :

– La partie 'loi caméras du 21/03/2007' avait fait l'objet d'une AIR le 7 juillet 2016, et cette partie du projet n'ayant pas fait l'objet de modifications importantes, l'AIR réalisée était toujours valable ;

– La partie 'loi sur la fonction de police' (de même, d'ailleurs, que celle sur les services de renseignement et la sûreté de l'État) relève des catégories de dispense (autorégulation/ projets touchant à l'ordre public) ».

La question n'est toutefois pas de savoir si, dans sa partie « loi caméras », l'avant-projet de loi contient ou non des modifications « importantes », mais si les modifications apportées constituent des éléments entièrement nouveaux pour lesquels, s'ils avaient fait l'objet d'un avant-projet autonome, cette formalité aurait dû être accomplie. Tel semble bien être le cas⁷.

¹ Cette disposition correspond à l'article 25/1, § 1^{er}, alinéa 2, et § 3, alinéa 2, en projet de la loi 'sur la fonction de police' du dossier n° 60.055/2.

² Cette disposition correspond à l'article 25/1, § 3, alinéa 3, en projet de la même loi dans le même dossier et fait suite à l'avis n° 60.055/2.

³ Cette disposition correspond à l'article 25/1, § 7, en projet de la même loi dans le dossier n° 60.055/2.

⁴ Cette disposition correspond à l'article 25/1, § 8, en projet de la même loi dans le même dossier.

⁵ Ces dispositions correspondent respectivement aux articles 2 et 3 de l'avant-projet examiné sous le n° 60.054/2.

⁶ Ces dispositions correspondent respectivement aux articles 5 à 7 du même avant-projet.

⁷ Pour ne prendre qu'un exemple, est un élément nouveau qui doit faire l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation le fait de remplacer la notification d'une installation « caméra » à la Commission de la protection de

L'auteur de l'avant-projet veillera dès lors au bon accomplissement de cette formalité préalable.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Plusieurs dispositions de l'avant-projet font référence à la Commission de la protection de la vie privée. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le projet de loi 'portant création de l'Autorité de protection des données', récemment déposé à la Chambre ⁸. L'article 3 de ce projet institue auprès de la Chambre des représentants une « Autorité de contrôle des traitements de données à caractère personnel » qui succède à la Commission de la protection de la vie privée, mais sans qu'aucune disposition du projet ne précise que, là où la législation actuelle prévoit l'intervention de la Commission, il faudrait prévoir celle de « l'Autorité de contrôle des traitements de données à caractère personnel ».

Il conviendra de suivre l'évolution de ce projet afin de voir si la référence à la Commission de la protection de la vie privée ne doit pas être remplacée par une référence à cette « Autorité de contrôle des traitements de données à caractère personnel » ⁹.

2. Quant aux rôles respectifs de l'Organe de contrôle de l'information policière (C.O.C.) et des conseillers en sécurité de l'information ¹⁰, il est renvoyé à l'avis n° 53/2017 de la Commission de la protection de la vie privée. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est toutefois attirée sur ce que la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ¹¹ « n'empêche pas les États membres de prévoir des garanties plus étendues que celles établies dans la présente directive pour la protection des droits et des libertés des personnes concernées à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes ».

Si l'auteur de l'avant-projet entend maintenir le système de contrôle mis en place dans l'avant-projet, il lui appartiendra d'expliquer en quoi ce système est plus protecteur que celui suggéré par la Commission sur la base de la directive (UE) 2016/680.

la vie privée et au chef de corps de la zone de police par une obligation de notification « aux services de police », le commentaire de l'article précisant qu'il s'agit ainsi de permettre une gestion centralisée de l'information.

⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2648/1.

⁹ Il pourrait s'agir de l'Organe de contrôle de l'information policière dont, selon l'avis n° 53/2017 donné le 20 septembre 2017 par la Commission de la protection de la vie privée (point n° 4), il est envisagé qu'il devienne l'autorité de protection des données dans le secteur policier.

¹⁰ Que l'on devrait renommer « délégués à la protection des données », conformément à la terminologie utilisée dans la directive (UE) 2016/680.

¹¹ Directive 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil'.

3.1. Le chapitre 4 de l'avant-projet à l'examen tend à modifier la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité' afin de permettre notamment :

1° un accès direct aux informations et données à caractère personnel collectées au moyen de caméras utilisées par les services de police, « [s]elon les conditions, les modalités et les limitations déterminées par le Roi » (article 16/4, § 1^{er}, en projet) ;

2° le traitement ponctuel de ces informations et données après enregistrement dans une banque de données policière, « [d]ans l'intérêt de l'exercice de leurs missions », si cela est motivé sur le plan opérationnel, nécessaire pour l'exercice d'une mission précise et décidé par un officier de renseignement (article 16/4, § 2) ;

3° la mise en corrélation des informations et données faisant partie d'une banque de donnée technique (plaques d'immatriculation) avec d'autres banques de données ou avec des critères préétablis, « [d]ans l'intérêt de l'exercice de leurs missions » (article 16/4, § 4).

Comme l'a relevé la section de législation dans son avis n° 59.509/4 ¹²,

« 1.1. Les méthodes de recueil de données par les services de renseignement et de sécurité – qu'il s'agisse des méthodes exceptionnelles, spécifiques voire même ordinaires – sont, par nature, attentatoires à la vie privée et à l'exercice d'autres droits et libertés fondamentaux.

Il ne peut y être recouru que dans les cas prévus par la loi de manière suffisamment précise, en vue d'objectifs légitimes et à la condition que les restrictions aux droits et libertés fondamentaux soient proportionnées à l'objectif légitime poursuivi.

Selon la Cour constitutionnelle :

'Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus. Bien que l'article 22 de la Constitution reconnaisse à chacun le droit au respect de sa vie privée et familiale, cette disposition ajoute en effet immédiatement : sauf dans les cas et conditions fixés par la loi'.

Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prescrite par une disposition législative, suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi ¹³.

¹² Avis n° 59.509/4 donné le 27 juin 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 30 mars 2017 'modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 2043/1, pp. 126 à 162).

¹³ *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Arrêt du 22 septembre 2011, n° 145/2011 rendu à propos de la loi du 4 février 2010 'relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité'. Dans le même sens, arrêt du 17 décembre 2015, n° 178/2015, à propos de l'enquête pénale d'exécution et, plus précisément, de l'article 464/27 du Code d'instruction criminelle, inséré par l'article 32 de la loi du 11 février 2014 'portant des mesures diverses visant à améliorer le recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale (I)' qui dispose que « § 1^{er}. Le magistrat EPE qui mène l'enquête peut autoriser un service de police à effectuer une observation à l'égard d'une habitation ou d'une dépendance propre y enclose, au sens des articles 479, 480 et 481 du Code pénal ». Voir aussi l'avis n° 58.729/AG donné le 26 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 avril 2016 'relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme'.

1.2. Les objectifs poursuivis par la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité' (ci-après la 'loi du 30 novembre 1998') sont légitimes au regard de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui mentionne, notamment, la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre, la protection de la santé, la protection des droits et libertés d'autrui. Les missions de renseignement sont cependant définies de manière fort large par les articles 7, 8 et 11, de sorte qu'elles doivent être interprétées « de manière prudente » et « dans le strict respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité que visent d'ailleurs de manière expresse certaines dispositions de la loi », comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 42.178/2 donné le 19 février 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 4 février 2010 'relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité' ¹⁴ ».

Compte tenu de ces précisions, l'article 16/4 en projet de la loi du 30 novembre 1998 (article 82 de l'avant-projet) suscite les difficultés suivantes.

3.2. Le paragraphe 1^{er} donne un accès direct à toutes les données et informations collectées au moyen de caméras utilisées par les services de police dans le cadre de la loi sur la fonction de police, le Roi étant habilité à déterminer notamment les conditions et les limitations qui s'y appliqueraient.

Une telle habilitation au Roi est très large, dans la mesure où elle ne permet pas de connaître les limites dans lesquelles les services de renseignement pourraient accéder directement aux données et informations collectées par les services de police à l'aide de caméras de surveillance. Comme l'a précisé la Cour constitutionnelle,

« l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'il ne peut y avoir ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante démocratiquement élue, même si une délégation octroyée à un autre pouvoir reste possible pour autant que l'habilitation soit définie en des termes suffisamment précis et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement fixés par le législateur » ¹⁵.

L'habilitation faite au Roi doit être revue en ce sens.

3.3. L'avis donné le 11 septembre 2017 sur l'avant-projet de la Commission administrative BIM expose ce qui suit :

« 1° L'avant-projet de loi prévoit, en son article 12, que les services de police ne peuvent avoir accès aux informations et données à caractère personnel collectées au moyen de caméras (article 25/6 nouveau de la loi sur la fonction de police), au-delà d'un mois de conservation, que pour des finalités de police judiciaire et moyennant l'obtention d'une décision écrite et motivée d'un procureur du Roi. Suivant l'article 35, § 3, de ce même avant-projet de loi, le traitement des données techniques liées à l'article 44/2, § 3, nouveau de la loi sur la fonction de police doit, après le premier mois de conservation, également être autorisé par le procureur du Roi. Par analogie, et en vue de garder un système équilibré et cohérent, il serait, dès lors, plus judicieux de modifier les alinéas 2

¹⁴ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Doc. parl., Sénat, 2006-2007, n° 2138/1, pp. 279-297.

¹⁵ C.C., arrêt 108/2016 du 14 juillet 2016, B.60.

et 3 de l'article 82, § 2, de l'avant-projet de loi et de créer une nouvelle méthode spécifique ayant trait au traitement, au-delà d'un mois de conservation, des informations et données à caractère personnel des banques de données visées aux (nouveaux) articles 25/6, 44/2, § 3, et 46/12 de la loi sur la fonction de police. Si l'autorisation d'un magistrat est requise pour les uns, il nous paraît, en effet, naturel de prévoir également pour les services de renseignement et de sécurité un système de contrôle effectif via notre commission et non une simple transmission de décision/listing mensuel au Comité R. À notre estime, la notification de ce type de décision à la Commission BIM permettait d'assurer un contrôle réel et immédiat par une commission composée exclusivement de magistrats sans aucunement entraver le légitime besoin d'opérationnalité des services de renseignement et de sécurité. Dans l'hypothèse de la création de cette nouvelle méthode spécifique, il conviendrait également d'effectuer une adaptation technique du dernier alinéa de l'article 82, § 4, de l'avant-projet (aspect corrélation au-delà du premier mois de conservation) ».

L'auteur de l'avant-projet est invité à prendre attitude sur les suggestions formulées par la Commission administrative BIM et à s'en expliquer dans l'exposé des motifs.

Par ailleurs, s'agissant de la compétence octroyée aux officiers de renseignement par l'article 16/4, § 2, alinéa 1^{er}, *in fine*, quant à la décision à prendre, il conviendrait de traduire dans le dispositif la précision suivante qui figure dans le commentaire de l'article 182 :

« Il va de soi que l'officier de renseignement qui autorise l'accès, ne peut pas être en même temps le gestionnaire du dossier pour lequel l'autorisation est donnée ».

4. La plupart des dispositions en projet assortissent l'adoption des arrêtés royaux d'exécution qu'elles appellent de l'exigence d'une délibération en Conseil des ministres et d'un avis préalable de la Commission de la protection de la vie privée, alors que d'autres, sur des objets parfois assez proches des premières, ne le prescrivent pas. Il en va ainsi par exemple des arrêtés royaux d'exécution envisagés dans le chapitre 4 de l'avant-projet.

Il conviendra de réexaminer le bien fondé de semblables différences de régime.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 6

Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 2 pourrait laisser penser que les dispositions de la section en projet sont uniquement applicables aux services de police « lorsqu'ils ont accès en temps réel aux images de caméras de surveillance installées par d'autres responsables ».

Or, comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, l'intention est de prévoir que les dispositions de la section en projet s'appliquent aux services de police tant lorsqu'ils utilisent les caméras de surveillance qu'ils ont installées (sauf lorsqu'une législation particulière s'applique, ainsi que le prévoit le paragraphe 1^{er} en projet) que lorsqu'ils utilisent celles dont ils ne sont pas responsables.

Afin d'éviter tout doute quant au champ d'application de la section en projet, l'article 6 sera réécrit dans le sens précisé ci-dessus.

Article 8

1. L'article 25/3, § 1^{er}, 2°, c), en projet est rédigé comme suit :

« Art. 25/3 § 1^{er}. Les services de police peuvent avoir recours à des caméras de manière visible dans le cadre de leurs missions, dans les conditions suivantes :

[...]

2° Dans les lieux fermés accessibles au public, dont ils ne sont pas les gestionnaires :

[...]

c) caméras fixes temporaires, le cas échéant intelligentes, dans le cadre de l'exécution de missions spécialisées de protection de personnes, ou de missions spécialisées de protection de biens pour autant que le gestionnaire du lieu ne s'y oppose pas, pour la durée de l'opération ; ».

Cette disposition fait l'objet du commentaire suivant dans l'exposé des motifs :

« Lorsqu'il s'agit de protection de biens, le texte prévoit que les caméras pourront être utilisées pour autant que le gestionnaire du lieu ne s'y oppose pas »¹⁶.

Ce commentaire doit être complété afin de justifier la différence qui est aussi faite selon que la protection porte sur des biens ou des personnes.

Si cette justification est apportée, il conviendrait alors, dans un souci de clarté, de scinder le littéra c) en deux littéras, c) et d), concernant respectivement la protection des personnes et la protection des biens.

2. Lorsqu'il est recouru à des caméras visibles qui sont « fixes temporaires » dans des lieux fermés non accessibles au public dont les services de police ne sont pas des gestionnaires, l'article 25/3, § 1^{er}, 3°, b), ne prévoit pas l'accord exprès du gestionnaire du lieu. Ce régime se différencie de ce qui est prévu au paragraphe 1^{er}, 2°, b), de la même disposition pour les mêmes caméras dans les lieux fermés accessibles au public dont les services de police ne sont pas des gestionnaires, qui prévoit quant à lui l'accord exprès du gestionnaire du lieu.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier cette différence.

¹⁶ En ce sens aussi la virgule qui figure dans le dispositif de la version française entre les mots « de personnes » et les mots « ou de missions ». Cette virgule n'a pas son correspondant dans la version néerlandaise.

Article 9

Le paragraphe 4, alinéa 3, devrait être complété à tout le moins par une habilitation au Roi tendant à préciser les modalités de la publicité envisagée par cette disposition.

Article 13

À l'alinéa 2 en projet, il convient de préciser qui tient le registre visé.

Article 28

Au 2°, l'article 44/4, § 4, en projet de la loi 'sur la fonction de police' habilite les ministres de l'Intérieur et de la Justice à déterminer « par directives communes les mesures adéquates, pertinentes et non excessives relatives à l'interconnexion ou la corrélation des banques de données techniques » avec d'autres banques de données.

Il est rappelé que les habilitations à caractère réglementaire conférées au pouvoir exécutif sur ces questions doivent l'être au Roi et non aux ministres de l'Intérieur et de la Justice ¹⁷.

Il est également renvoyé sur ce point à l'avis n° 53/2017 de la Commission de la protection de la vie privée, point n° 15, c).

Article 35

De l'accord de la déléguée du Ministre, il convient de préciser que le délai de conservation des données et informations mentionnées au paragraphe 1^{er}, fixé à douze mois prévu par le paragraphe 2 est un délai maximum, ce qui permet de rencontrer le principe de proportionnalité ¹⁸.

Article 47

L'article 47 tend à insérer un article 46/4 dans la loi 'sur la fonction de police' afin de préciser les hypothèses dans lesquelles il peut être fait usage de caméras de surveillance fixes temporaires et mobiles, de manière non visible. Parmi les hypothèses, le 2° vise le recueil de l'information de police administrative visée à l'article 44/5, § 1^{er}, 2° et 3°, relatif aux personnes radicalisées ou ayant l'intention de se rendre sur un territoire sur lequel des groupes terroristes sont actifs.

¹⁷ Voir l'avis n° 58.729/AG donné le 26 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 avril 2016 'relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme' (*Doc. parl*, Chambre, 2015-2016, n° 1727/1, p. 127).

¹⁸ En ce sens l'avis n° 53/2017 de la Commission de la protection de la vie privée, point n° 9.

Dans cette hypothèse, l'utilisation doit donc se limiter au recueil de l'information de police administrative visée à l'article 44/5, § 1^{er}, 2^o et 3^o, c'est-à-dire le recueil de « données relatives aux personnes impliquées dans les phénomènes de police administrative entendus comme, l'ensemble des problèmes, portant atteinte à l'ordre public et nécessitant des mesures appropriées de police administrative, parce qu'ils sont de même nature et répétitifs, qu'ils sont commis par les mêmes personnes ou qu'ils visent les mêmes catégories de victimes ou de lieux » et les « données relatives aux membres d'un groupement national ou international susceptible de porter atteinte à l'ordre public ».

Compte tenu de l'arrêt 108/2016 de la Cour constitutionnelle, dans lequel celle-ci a considéré que les catégories de « phénomènes de police administrative » et de « groupement » étaient suffisamment précises ¹⁹, l'hypothèse ainsi envisagée paraît suffisamment circonscrite ²⁰.

Article 59

Il va de soi que la prolongation du délai de conservation des données prévue par la deuxième phrase des alinéas 2, 3 et 4 au-delà du délai initial « afin de prouver des faits punissables constatés par hasard ou d'en identifier les auteurs » ne peut s'appliquer que lorsque la constatation s'est produite endéans le délai initial sur la base de ces données.

Article 75

L'article 8 de la loi du 21 mars 2007 'régulant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance' interdit l'utilisation cachée de caméras de surveillance en précisant qu'est cachée toute utilisation qui n'a pas été autorisée au préalable par la personne filmée. L'alinéa 3 de cette disposition prévoit les hypothèses dans lesquelles il y a présomption d'autorisation préalable. L'article 75, 1^o, de l'avant-projet tend à remplacer l'une de ces présomptions (alinéa 3, 2^o, de l'article 8, en projet) afin de prévoir que vaut autorisation préalable « la présence dans un lieu ouvert de caméras de surveillance mobiles pour la reconnaissance automatique de plaques d'immatriculation, annoncées par un pictogramme signalant l'existence d'une surveillance par caméra ».

Comme l'a observé la section de législation dans son avis n° 47.041/2,

« 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 :

¹⁹ C.C., n° 108/2016, 14 juillet 2016, B. 20 à B. 32.

²⁰ Comp. avec l'avis du Collège des procureurs généraux du 21 novembre 2016.

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 loi²¹ »²².

L'article 4, point 11, du règlement (UE) n° 2016/679 du 27 avril 2016²³ définit le consentement comme suit :

« toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement ».

Il ne peut donc se concevoir de présumer le consentement dans l'hypothèse visée par l'article 8, alinéa 3, 2°, en projet.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est toutefois attirée sur l'article 6, § 1, du règlement (UE) n° 2016/679, lequel prévoit la licéité du traitement de données à caractère personnel lorsque l'on se trouve notamment dans l'une des hypothèses suivantes :

« e) le traitement 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 ;

f) le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.

Le point f) du premier alinéa ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions ».

Par conséquent, la même conclusion que celle de l'observation précitée de l'avis n° 47.041/2 s'impose et la disposition en projet sera revue en conséquence.

*

²¹ Note de bas de page 8 de l'avis cité : 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.

²² Avis n° 47.041/2 donné le 19 août 2009 sur un avant-projet devenu la loi du 12 novembre 2009 'visant à modifier la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance'.

²³ Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' (règlement général sur la protection des données).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONTVANKELIJKHEID

De afdeling Wetgeving is verzocht binnen dertig dagen een advies te geven over een voorontwerp van wet dat voortvloeit uit de samenvoeging van twee voorontwerpen van wet waarover ze reeds is geadieerd en waarover ze op 10 oktober 2016 de adviezen 60.054/2 en 60.055/2 heeft gegeven.

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid opgebruikt die ze krachtens de wet heeft; het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven.

Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die door de afdeling Wetgeving in het eerste advies zijn gemaakt of gedaan: in zo’n geval moet de afdeling Wetgeving weer worden geraadpleegd over de nieuwe bepalingen.

Dat geldt evenmin wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken die kunnen rechtvaardigen dat de tekst door de afdeling Wetgeving nogmaals wordt onderzocht: in zo’n geval moeten de bepalingen van de tekst waarvoor die nieuwe gegevens consequenties hebben, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

In dit geval vormt het voorliggende voorontwerp, dat resulteert uit de samensmelting van de voorontwerpen van wet waarover de adviezen 60.054/2 en 60.055/2 zijn gegeven, een tekst die herzien is om rekening te houden met de adviezen van de afdeling Wetgeving, maar het bevat ook volledig nieuwe elementen, die meer bepaald over het volgende gaan:

1° het gebruik van bewakingscamera’s in het kader van de opdrachten van gerechtelijke politie;

2° de oprichting van “technische” politionele gegevensbanken;

3° de mogelijkheid om op niet-besloten plaatsen mobiele bewakingscamera’s op

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

zichtbare wijze te gebruiken met het oog op de automatische nummerplaatherkenning, en de voorwaarden die moeten worden nageleefd;

4° de mogelijkheden voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om informatie en persoonsgegevens te gebruiken die de politiediensten door middel van camera's hebben verzameld.

Gelet op die elementen zijn er slechts enkele bepalingen van het voorontwerp die de afdeling Wetgeving niet meer opnieuw moet onderzoeken. Het gaat om artikel 7,¹ artikel 8 (in zoverre het in de wet 'op het politieambt' een artikel 25/3, §§ 2 en 3, invoegt),² artikel 10 (in zoverre het in dezelfde wet een artikel 25/5, § 1, invoegt),³ artikel 11,⁴ de artikelen 62 en 63⁵ en de artikelen 66 tot 68.⁶

Om de volksvertegenwoordigers zo volledig mogelijk te informeren, moeten de adviezen 60.054/2 en 60.055/2 alsook de voorontwerpen van wet waarover die adviezen gaan, bij het dossier worden gevoegd dat bij de Kamer wordt ingediend.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Op de vraag of een nieuwe regelgevingsimpactanalyse van het voorliggende voorontwerp is uitgevoerd, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“[I]l n'a pas été procédé à une nouvelle analyse d'impact de la réglementation (AIR) lors de la présentation du dossier 'législation caméras' au Conseil des Ministres du 20/07/2017, pour les raisons suivantes:

– La partie 'loi caméras du 21/03/2007' avait fait l'objet d'une AIR le 7 juillet 2016, et cette partie du projet n'ayant pas fait l'objet de modifications importantes, l'AIR réalisée était toujours valable;

– La partie 'loi sur la fonction de police' (de même, d'ailleurs, que celle sur les services de renseignement et la sûreté de l'État) relève des catégories de dispense (autorégulation/ projets touchant à l'ordre public).”

Het gaat er echter niet om te weten of het deel “camerawet” van het voorontwerp van wet al dan niet “aanzienlijke” (“importantes”) wijzigingen bevat, maar of de aangebrachte wijzigingen volledig nieuwe gegevens vormen waarvoor dat vormvereiste zou moeten worden vervuld indien ze in een op zichzelf staand voorontwerp zouden staan. Dat lijkt inderdaad het

¹ Die bepaling stemt overeen met het ontworpen artikel 25/1, § 1, tweede lid, en § 3, tweede lid, van de wet 'op het politieambt' van dossier 60.055/2.

² Die bepaling stemt overeen met het ontworpen artikel 25/1, § 3, derde lid, van dezelfde wet in hetzelfde dossier en geeft gevolg aan advies 60.055/2.

³ Die bepaling stemt overeen met het ontworpen artikel 25/1, § 7, van dezelfde wet in dossier 60.055/2.

⁴ Die bepaling stemt overeen met het ontworpen artikel 25/1, § 8, van dezelfde wet in hetzelfde dossier.

⁵ Die bepalingen stemmen overeen met respectievelijk de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp van dossier 60.054/2.

⁶ Die bepalingen stemmen overeen met respectievelijk de artikelen 5 tot 7 van hetzelfde voorontwerp.

geval te zijn.⁷

De steller van het voorontwerp moet er dus op toezien dat dat voorafgaand vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In verschillende bepalingen van het voorontwerp wordt verwezen naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De steller van het voorontwerp wordt gewezen op het wetsontwerp 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit' dat onlangs bij de Kamer is ingediend.⁸ Bij artikel 3 van dat ontwerp wordt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers een "Toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens" opgericht, die in de plaats komt van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Geen enkele bepaling van het ontwerp preciseert echter dat, wanneer de huidige wetgeving voorziet in het optreden van de Commissie, moet worden voorzien in het optreden van de "Toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens".

De evolutie van dat ontwerp moet in het oog worden gehouden om te zien of de verwijzing naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet moet worden vervangen door een verwijzing naar die "Toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens".⁹

2. Wat betreft de rol van respectievelijk het Controleorgaan op de Politiezone (C.O.C.) en de informatieveiligheidsconsulenten¹⁰ wordt naar advies 53/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verwezen. De steller van het voorontwerp wordt er echter op gewezen dat richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016¹¹ "de lidstaten niet [belet] uitgebreidere waarborgen te bieden dan die waarin deze richtlijn voorziet voor de bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkene in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten".

⁷ Om slechts één voorbeeld te noemen: het feit dat de plaatsing van een "camera" niet meer aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en aan de korpschef van de politiezone, maar "aan de politiediensten" ter kennis moet worden gebracht, is een nieuw gegeven dat een regelgevingsimpactanalyse vereist, aangezien in de bespreking van het artikel wordt gepreciseerd dat het erom gaat aldus een gecentraliseerd informatiebeheer mogelijk te maken.

⁸ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2648/001.

⁹ Het zou kunnen gaan om het Controleorgaan op de Politiezone dat volgens advies 53/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van 20 september 2017 (punt 4) hoogstwaarschijnlijk de Gegevensbeschermingsautoriteit in de politiesector zou worden.

¹⁰ Die, in overeenstemming met de terminologie van richtlijn (EU) 2016/680, "functionarissen voor gegevensbescherming" zouden moeten worden genoemd.

¹¹ Richtlijn 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad'.

Indien de steller van het voorontwerp de controleregeling die in het voorontwerp wordt ingevoerd, wenst te handhaven, moet hij toelichten in hoeverre die regeling een betere bescherming biedt dan de regeling die de Commissie op basis van richtlijn (EU) 2016/680 heeft voorgesteld.

3.1. Hoofdstuk 4 van het voorliggende voorontwerp beoogt de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’ te wijzigen om in het bijzonder het volgende mogelijk te maken:

1° een rechtstreekse toegang tot de informatie en persoonsgegevens die de politiediensten door middel van camera's hebben verzameld “[o]vereenkomstig de voorwaarden, nadere regels en beperkingen bepaald door de Koning” (ontworpen artikel 16/4, § 1);

2° een gerichte verwerking van die informatie en gegevens, na de registratie ervan in een politionele databank, “in het belang van de uitoefening van hun opdrachten”, indien dat gemotiveerd wordt op operationeel vlak, noodzakelijk is voor de uitoefening van een precieze opdracht en beslist wordt door een inlichtingenofficier (artikel 16/4, § 2);

3° het tot stand brengen van de correlatie van de informatie en gegevens die in een technische databank staan (nummerplaten) met andere databanken of met vooraf bepaalde beoordelingscriteria, “in het belang van de uitoefening van hun opdrachten” (artikel 16/4, § 4).

In haar advies 59.509/4 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:¹²

“1.1. De methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten – ongeacht of het gaat om de uitzonderlijke, de specifieke of zelfs de gewone methoden – tasten uit de aard der zaak de persoonlijke levenssfeer en de uitoefening van andere fundamentele rechten en vrijheden aan.

Ze mogen slechts aangewend worden in de gevallen waarin de wet op voldoende nauwkeurige wijze voorziet voor het halen van legitieme doelstellingen en op voorwaarde dat de beperkingen van de fundamentele rechten en vrijheden evenredig zijn met de nagestreefde legitieme doelstelling.

Het Grondwettelijk Hof stelt in dat verband het volgende:

‘De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn niet absoluut. Hoewel artikel 22 van de Grondwet aan eenieder het recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven toekent, voegt die bepaling daaraan immers onmiddellijk toe: ‘behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald’.

¹² Advies 59.509/4, op 27 juni 2016 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 30 maart 2017 ‘tot wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en van artikel 259bis van het Strafwetboek’ (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 2043/001, 126-162).

De voormelde bepalingen vereisen dat elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven wordt voorgeschreven door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde wettige doelstelling'.¹³

1.2. De doelstellingen die nagestreefd worden bij de wet van 30 november 1998 'houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst' (hierna 'de wet van 30 november 1998' genoemd) zijn legitiem in het licht van artikel 8, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarin onder meer melding wordt gemaakt van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde, de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De inlichtingenopdrachten zijn evenwel zeer ruim omschreven in de artikelen 7, 8 en 11, zodat zij 'zeer bedachtzaam' moeten worden geïnterpreteerd en 'met strikte inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid waarnaar trouwens uitdrukkelijk wordt verwezen in sommige bepalingen van de wet', zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt in advies 42.178/2 van 19 februari 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 februari 2010 'betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten'.¹⁴

Gelet op die preciseringen doet het ontworpen artikel 16/4 van de wet van 30 november 1998 (artikel 82 van het voorontwerp) de volgende moeilijkheden rijzen.

3.2. Paragraaf 1 maakt een rechtstreekse toegang mogelijk tot alle gegevens en informatie die de politiediensten door middel van camera's hebben verzameld in het kader van de wet op het politieambt, terwijl de Koning gemachtigd is onder meer vast te stellen welke voorwaarden en beperkingen daarvoor gelden.

Een dergelijke machtiging aan de Koning is zeer ruim in zoverre ze in het ongewisse laat hoe de rechtstreekse toegang van de inlichtingendiensten tot de gegevens en informatie die de politiediensten door middel van bewakingscamera's hebben verzameld, wordt beperkt. Het Grondwettelijk Hof heeft het volgende opgemerkt:

"artikel 22 van de Grondwet [waarborgt] aan elke burger dat geen enkele inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering, zij het dat een delegatie aan een andere macht mogelijk blijft voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van

¹³ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Arrest nr. 145/2011 van 22 september 2011 over de wet van 4 februari 2010 'betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten'. In dezelfde zin arrest nr. 178/2015 van 17 december 2015 over het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek en meer bepaald over artikel 464/27 van het Wetboek van Strafvordering, ingevoegd bij artikel 32 van de wet van 11 februari 2014 'houdende diverse maatregelen ter verbetering van de invordering van de vermogensstraffen en de gerechtskosten in strafzaken (I)', dat als volgt luidt: "§ 1. De SUO-magistraat die het onderzoek voert kan een politiedienst machtigen om een observatie uit te voeren ten aanzien van een woning of in een door deze woning omsloten eigen aanhorigheid in de zin van de artikelen 479, 480 en 481 van het Strafwetboek (...)". Zie ook advies 58.729/AV, op 26 januari 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 april 2016 'inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme'.

¹⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 2138/1, 279-297.

maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”¹⁵

De machtiging aan de Koning moet in die zin worden herzien.

3.3. In het advies dat de Bestuurlijke commissie BIM op 11 september 2017 over het voorontwerp heeft gegeven, wordt het volgende gesteld:

“1° L’avant-projet de loi prévoit, en son article 12, que les services de police ne peuvent avoir accès aux informations et données à caractère personnel collectées au moyen de caméras (article 25/6 nouveau de la loi sur la fonction de police), au-delà d’un mois de conservation, que pour des finalités de police judiciaire et moyennant l’obtention d’une décision écrite et motivée d’un procureur du Roi. Suivant l’article 35, § 3, de ce même avant-projet de loi, le traitement des données techniques liées à l’article 44/2, § 3, nouveau de la loi sur la fonction de police doit, après le premier mois de conservation, également être autorisé par le procureur du Roi. Par analogie, et en vue de garder un système équilibré et cohérent, il serait, dès lors, plus judicieux de modifier les alinéas 2 et 3 de l’article 82, § 2, de l’avant-projet de loi et de créer une nouvelle méthode spécifique ayant trait au traitement, au-delà d’un mois de conservation, des informations et données à caractère personnel des banques de données visées aux (nouveaux) articles 25/6, 44/2, § 3, et 46/12 de la loi sur la fonction de police. Si l’autorisation d’un magistrat est requise pour les uns, il nous paraît, en effet, naturel de prévoir également pour les services de renseignement et de sécurité un système de contrôle effectif via notre commission et non une simple transmission de décision/listing mensuel au Comité R. À notre estime, la notification de ce type de décision à la Commission BIM permettait d’assurer un contrôle réel et immédiat par une commission composée exclusivement de magistrats sans aucunement entraver le légitime besoin d’opérationnalité des services de renseignement et de sécurité. Dans l’hypothèse de la création de cette nouvelle méthode spécifique, il conviendrait également d’effectuer une adaptation technique du dernier alinéa de l’article 82, § 4, de l’avant-projet (aspect corrélation au-delà du premier mois de conservation).”

De steller van het voorontwerp moet een standpunt over de voorstellen van de Bestuurlijke commissie BIM innemen en dat in de memorie van toelichting uitleggen.

Wat betreft de bevoegdheid die artikel 16/4, § 2, eerste lid, *in fine*, aan de inlichtingenofficiëren verleent in verband met de te nemen beslissing, zou het dispositief voorts de volgende precisering moeten weergeven die in de bespreking van artikel 182 staat:

“Het spreekt voor zich dat de goedkeurende inlichtingenofficier niet tegelijk de beheerder kan zijn van het dossier waarvoor hij de toelating verleent.”

4. De meeste ontworpen bepalingen vereisen voor de vaststelling van de koninklijke uitvoeringsbesluiten die daarin worden genoemd dat overleg in de Ministerraad wordt gepleegd en dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een voorafgaand advies geeft, terwijl andere ontworpen bepalingen, die soms over soortgelijke aangelegenheden als de eerstgenoemde bepalingen gaan, dat niet vereisen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de koninklijke uitvoeringsbesluiten die in hoofdstuk 4 van het voorontwerp worden vermeld.

¹⁵ GwH 14 juli 2016, nr. 108/2016, B.60.

Er moet opnieuw worden onderzocht of dergelijke verschillende regelingen gegrond zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 6

Zoals paragraaf 2 gesteld is, zou hij de indruk kunnen wekken dat de bepalingen van de ontworpen afdeling enkel van toepassing zijn op de politiediensten “wanneer ze in *real time* toegang hebben tot beelden van bewakingscamera's geplaatst door andere verantwoordelijken”.

Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, is het echter de bedoeling erin te voorzien dat de bepalingen van de ontworpen afdeling van toepassing zijn op de politiediensten zowel wanneer ze gebruikmaken van de door hen geïnstalleerde bewakingscamera's (tenzij een bijzondere wetgeving van toepassing is, zoals in de ontworpen paragraaf 1 bepaald wordt) als wanneer ze gebruikmaken van bewakingscamera's waarvoor ze niet verantwoordelijk zijn.

Om geen enkele twijfel te laten bestaan over het toepassingsgebied van de ontworpen afdeling, dient artikel 6 in de hiervoor bepaalde zin herschreven te worden.

Artikel 8

1. Het ontworpen artikel 25/3, § 1, 2°, c), is gesteld als volgt:

“Art. 25/3. § 1. In het kader van hun opdrachten, kunnen de politiediensten camera's op zichtbare wijze gebruiken, onder de volgende voorwaarden:

(...)

2° in voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen, waarvan zij niet de beheerder zijn:

(...)

c) tijdelijk vaste camera's, die in voorkomend geval intelligent zijn, in het kader van de uitvoering van gespecialiseerde opdrachten van bescherming van personen of van gespecialiseerde opdrachten van bescherming van goederen voor zover de beheerder van de plaats zich hiertegen niet heeft verzet, tijdens de duur van de operatie;”.

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot die bepaling het volgende gesteld:

“Wanneer het gaat over bescherming van goederen, voorziet de tekst dat de camera's kunnen worden gebruikt voor zover de beheerder van de plaats geen bezwaar maakt.”¹⁶

Die toelichting dient aangevuld te worden teneinde het onderscheid te rechtvaardigen dat ook gemaakt wordt naargelang de bescherming betrekking heeft op goederen dan wel op personen.

Indien een dergelijke rechtvaardiging geformuleerd wordt, zou het in dat geval ter wille van de duidelijkheid beter zijn littera c) op te splitsen in twee litterae c) en d), waarbij littera c) betrekking heeft op de bescherming van personen en littera d) op de bescherming van goederen.

2. Wanneer gebruikgemaakt wordt van zichtbare camera's die “tijdelijk vast” zijn in niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen die niet beheerd worden door de politiediensten, voorziet artikel 25/3, § 1, 3°, b), niet in het uitdrukkelijk akkoord van de beheerder van de plaats. Die regeling verschilt van hetgeen bepaald wordt in paragraaf 1, 2°, b), van dezelfde bepaling met betrekking tot het gebruik van dezelfde camera's in voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen die niet beheerd worden door de politiediensten, welke paragraaf zijnerzijds voorziet in het uitdrukkelijk akkoord van de beheerder van de plaats.

De steller van het voorontwerp moet dat verschil kunnen rechtvaardigen.

Artikel 9

Paragraaf 4, derde lid, zou op zijn minst aangevuld moeten worden met een machtiging aan de Koning teneinde te bepalen welke nadere regels gelden voor de bekendmaking waarvan in die bepaling sprake is.

Artikel 13

In het ontworpen tweede lid dient gepreciseerd te worden wie het bedoelde register bijhoudt.

Artikel 28

In de bepaling onder 2° worden de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie bij het ontworpen artikel 44/4, § 4, van de wet ‘op het politieambt’ gemachtigd om “bij gemeenschappelijke richtlijn de toereikende, terzake dienende en niet overmatige maatregelen [te

¹⁶ Zie in die zin ook de komma die in het dispositief van de Franse tekst tussen de woorden “de personnes” en de woorden “ou de missions” staat. Die komma heeft geen equivalent in de Nederlandse tekst.

bepalen] met betrekking tot de koppeling of correlatie van de technische gegevensbanken” met andere gegevensbanken.

Er wordt aan herinnerd dat de bevoegdheden van verordenende aard die met betrekking tot die aangelegenheden aan de uitvoerende macht verleend worden, aan de Koning, en niet aan de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie dienen opgedragen te worden.¹⁷

Op dit punt wordt eveneens verwezen naar advies nr. 53/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, punt 15, c).

Artikel 35

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat er dient gepreciseerd te worden dat de termijn gedurende welke de in paragraaf 1 vermelde gegevens en informatie bewaard worden en die luidens paragraaf 2 op twaalf maanden vastgesteld is, een maximumtermijn is, waardoor het evenredigheidsbeginsel in aanmerking genomen kan worden.¹⁸

Artikel 47

Artikel 47 strekt ertoe een artikel 46/4 in te voegen in de wet ‘op het politieambt’ teneinde te preciseren in welke gevallen op niet-zichtbare wijze gebruikgemaakt kan worden van tijdelijk vaste en mobiele bewakingscamera’s. Het in onderdeel 2° vermelde geval heeft betrekking op het inwinnen van informatie van bestuurlijke politie bedoeld in artikel 44/5, § 1, 2° en 3°, betreffende personen die geradicaliseerd zijn of die van plan zijn zich naar een gebied te begeven waar terroristische groepen actief zijn.

In dat geval mogen de camera’s dus enkel gebruikt worden om informatie van bestuurlijke politie in te winnen, zoals bedoeld in artikel 44/5, § 1, 2° en 3°, dat wil zeggen voor het verzamelen van “gegevens met betrekking tot de personen die betrokken zijn bij fenomenen van bestuurlijke politie waaronder verstaan wordt het geheel van problemen die de openbare orde verstoren en die gepaste maatregelen van bestuurlijke politie vereisen omdat zij van dezelfde aard en terugkerend zijn, door dezelfde personen gepleegd worden of gericht zijn op dezelfde categorieën van slachtoffers of plaatsen” en van “gegevens met betrekking tot de leden van een nationale of internationale groepering die de openbare orde zou kunnen verstoren”.

Gelet op arrest 108/2016 waarin het Grondwettelijk Hof geoordeeld heeft dat de categorieën “fenomenen van administratieve politie” en “groepering” voldoende precies waren,¹⁹ lijkt het geval dat aldus bedoeld wordt afdoende begrensd.²⁰

¹⁷ Zie advies 58.729/AV, op 26 januari 2016 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 27 april 2016 ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’ (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1727/1, 127).

¹⁸ Zie in die zin advies nr. 53/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, punt 9.

¹⁹ GwH 14 juli 2016, nr. 108/2016, B.20 tot B.32.

²⁰ Vgl. met het advies van het College van procureurs-generaal van 21 november 2016.

Artikel 59

Het spreekt vanzelf dat de in de tweede zin van het tweede, derde en vierde lid bedoelde verlenging van de termijn van bewaring van de gegevens ten opzichte van de oorspronkelijke bewaringstermijn “om toevallig vastgestelde strafbare feiten te bewijzen of om de daders ervan te identificeren” maar mogelijk is, wanneer de vaststelling binnen de oorspronkelijke termijn op basis van die gegevens gedaan is.

Artikel 75

Artikel 8 van de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’ verbiedt het heimelijk gebruik van bewakingscamera’s en preciseert dat als heimelijk gebruik beschouwd wordt, elk gebruik zonder voorafgaande toestemming van de gefilmde persoon. Het derde lid van die bepaling voorziet in de gevallen waarin een vermoeden van voorafgaande toestemming bestaat. Artikel 75, 1°, van het voorontwerp strekt ertoe één van de gevallen waarin dat vermoeden bestaat (derde lid, 2°, van het ontworpen artikel 8) aldus te vervangen dat erin bepaald wordt dat als voorafgaande toestemming geldt “de aanwezigheid in een niet-besloten plaats van mobiele bewakingscamera’s voor de automatische nummerplaatherkenning aangekondigd door een pictogram dat het bestaan van camerabewaking aangeeft”.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 47.041/2 het volgende opgemerkt:

“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.^{21,22}

²¹ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: 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.

²² Advies 47.041/2, op 19 augustus 2009 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 12 november 2009 ‘houdende wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’.

In punt 11) van artikel 4 van verordening (EU) nr. 2016/679 van 27 april 2016²³ wordt “toestemming” als volgt gedefinieerd:

“elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt”.

In het in het ontworpen artikel 8, derde lid, 2°, bedoelde geval kan er dus geen vermoeden van toestemming bestaan.

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt evenwel gevestigd op artikel 6, § 1, van verordening (EU) nr. 2016/679, luidens welk artikel de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is wanneer aan één van de volgende voorwaarden voldaan is:

“e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;

f) de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.

De eerste alinea, punt f), geldt niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken.”

De conclusie die in de voormelde opmerking bij advies 47.041/2 getrokken wordt, dringt zich bijgevolg ook hier op en de ontworpen bepaling behoort dienovereenkomstig herzien te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

²³ Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’ (algemene verordening gegevensbescherming).