



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.965/2
du 17 octobre 2018

advies 63.965/2
van 17 oktober 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les lieux où le
responsable du traitement peut
diriger ses caméras de
surveillance vers le périmètre
entourant directement le lieu,
conserver les images des
caméras de surveillance
pendant trois mois et donner
accès en temps réel aux images
aux services de police'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
plaatsen waar de
verantwoordelijke voor de
verwerking zijn
bewakingscamera's kan richten
op de perimeter rechtstreeks
rond de plaats, de beelden van
de bewakingscamera's
gedurende drie maanden kan
bewaren en toegang in real
time tot de beelden kan geven
aan de politiediensten'

Le 19 juillet 2018, 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 19 octobre 2018[†], sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les lieux où le responsable du traitement peut diriger ses caméras de surveillance vers le périmètre entourant directement le lieu, conserver les images des caméras de surveillance pendant trois mois et donner accès en temps réel aux images aux services de police'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 octobre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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 17 octobre 2018.

*

Op 19 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 19 oktober 2018[†], een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de plaatsen waar de verantwoordelijke voor de verwerking zijn bewakingscamera's kan richten op de perimeter rechtstreeks rond de plaats, de beelden van de bewakingscamera's gedurende drie maanden kan bewaren en toegang in real time tot de beelden kan geven aan de politiediensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 17 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 17 oktober 2018.

*

[†] Par courriel du 10 août 2018.

[†] Bij e-mail van 10 augustus 2018.

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 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.

PRÉAMBULE

1. Dans l'alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « 8/2, alinéa 1^{er} » par les mots « 8/2, § 1^{er} ».
2. Le préambule doit être complété par un alinéa visant l'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière, qui a été donné le 26 septembre 2018.

DISPOSITIF

Articles 2 et 3

Les articles 2, 5°, et 3, 5°, font état des centres communautaires pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction.

Selon le rapport au Roi, « ces centres sont notamment visés à l'article 606 du Code d'instruction criminelle ».

Il résulte des explications de la fonctionnaire déléguée que les auteurs du texte n'entendent pas viser d'autres centres que ceux qui sont visés à l'article 606 du Code d'instruction criminelle.

Aussi, de l'accord de la fonctionnaire déléguée, dans les articles 2, 5°, et 3, 5°, les mots « les centres communautaires pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, » seront complétés par les mots « visés à l'article 606 du Code d'instruction criminelle ».

Article 4

L'article 9, alinéa 3, 3°, a), de la loi du 21 mars 2007 'régulant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance', que la disposition à l'examen tend à exécuter, charge le Roi de déterminer, parmi les lieux fermés accessibles au public, ceux qui, par leur nature, présentent un risque particulier pour la sécurité, pour la sécurisation desquels la disposition citée permet, à certaines conditions, de transmettre en temps réel les images de caméras de surveillance aux services de police.

Au 4°, la disposition à l'examen mentionne « les lieux où sont organisés des événements de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, commerciale ou sportive, considérés comme des grands rassemblements au sens de l'article 22 de la loi sur la fonction de police ».

Ce 4° précise que ces lieux ne bénéficient de l'application de l'article 9, alinéa 3, 3°, a), de la loi du 21 mars 2007 qu'à plusieurs conditions, lesquelles sont fixées comme suit :

« a) l'accès en temps réel n'est mis en place [que] pour la durée de ces événements ;

b) la mise en place de cet accès en temps réel se fait après une analyse de risques effectuée par l'organisateur de l'évènement, devant démontrer qu'un accès en temps réel des services de police se justifie malgré les mesures de précaution et de sécurité prises pour encadrer l'évènement ;

c) la mise en place de cet accès en temps réel se fait dans le cadre des missions de police administrative, après la réalisation, par les services de police, d'une analyse d'impact et de risques au niveau de la protection de la vie privée et au niveau opérationnel, validée par le fonctionnaire de police visé aux articles 7 à 7/3 de la loi sur la fonction de police, montrant que ces lieux présentent un risque particulier au niveau de la sécurité ».

Pour la détermination des lieux faisant l'objet de l'habilitation énoncée par l'article 9, alinéa 3, 3°, a), de la loi du 21 mars 2007, l'article 4, 4°, d'une part, énumère des catégories d'événements pouvant être organisés dans ces lieux, et, d'autre part, se réfère à la notion de « grand rassemblement » au sens de l'article 22 de la loi 'sur la fonction de police'.

Il est douteux qu'une telle disposition constitue une exécution correcte de l'habilitation légale.

En effet, d'une part, alors que l'habilitation conférée au Roi par l'article 9, alinéa 3, 3°, a), porte sur la détermination de « lieux », à savoir ceux qui, par leur nature, présentent un risque particulier pour la sécurité, le critère mis en œuvre porte essentiellement sur un élément lié au temps, à savoir la circonstance que peuvent s'y tenir à certains moments de « grands rassemblements ».

D'autre part, il n'est pas adéquat de faire usage d'une notion qui, aux termes de l'article 22 de la loi 'sur la fonction de police', peut trouver une pertinence dans le cadre de la prérogative des services de police consistant à « se [tenir] à portée des grands rassemblements et [à] pren[dre] les mesures utiles à leur déroulement paisible » mais dont l'usage ne peut être transposée, en raison de son manque de précision, à la mise en œuvre d'une disposition qui, telle l'article 9, alinéa 3, 3°, a), de la loi du 21 mars 2007, a un objet essentiellement différent, à savoir la possibilité offerte aux responsables du traitement d'images captées dans des lieux fermés accessibles au public ou aux personnes agissant sous leur autorité, qui en principe ont seuls accès aux images ¹, de néanmoins « transmettre les images en temps réel aux services de police pour la sécurisation de lieux [...] qui, par leur nature, présentent un risque particulier pour la sécurité ».

¹ L'article 9, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 mars 2007 prévoit l'exception du « cas visé à l'article 6, § 2, alinéa 7 », de la même loi, aux termes duquel « [l]e responsable du traitement peut ajouter, à proximité d'une caméra de surveillance,

La manière dont la mise en œuvre de cette habilitation est envisagée par l'article 4, 4°, du projet doit être revue de manière à davantage correspondre à son objet.

Si l'auteur du projet estime opportun d'insérer dans l'ordre juridique une disposition s'inspirant de cet article 4, 4°, il serait juridiquement plus sûr d'envisager le dépôt d'un projet de loi pour y insérer une disposition qui, plutôt que d'habiliter le Roi à déterminer les lieux qui, par leur nature, présenteraient un risque particulier pour la sécurité, déterminerait elle-même les éléments à prendre en considération et la procédure à suivre pour que soit autorisée, en raison du risque particulier pour la sécurité, la transmission en temps réel aux services de police des images captées dans un lieu fermé accessible au public. Il devrait veiller alors à articuler pareille disposition législative avec l'article 25/4 de la loi 'sur la fonction de police', qui, combiné avec l'article 25/1, § 2, de cette même loi, prévoit également des garanties procédurales pour, notamment, autoriser l'accès des services de police aux images captées dans un lieu fermé accessible au public lorsque « cet accès implique un enregistrement des images au sein des services de police mêmes ».

*

un écran témoin diffusant publiquement, en temps réel, les images collectées par la caméra de surveillance auprès de laquelle il est installé ».

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

AANHEF

1. In het eerste lid dienen de woorden “8/2, eerste lid” te worden vervangen door de woorden “8/2, § 1”.
2. Aan de aanhef moet een lid worden toegevoegd dat verwijst naar het advies van het Controleorgaan op de politionele informatie van 26 september 2018.

DISPOSITIEF

Artikelen 2 en 3

In de artikelen 2, 5°, en 3, 5°, is sprake van de gemeenschapscentra voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

Volgens het verslag aan de Koning worden “deze centra (...) met name bedoeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering”.

Uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat de stellers van de tekst geen andere centra op het oog hebben dan die welke in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering worden vermeld.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de woorden “de gemeenschapscentra voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd” in de artikelen 2, 5°, en 3, 5°, dan ook moeten worden aangevuld met de woorden “als bedoeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering”.

Artikel 4

Artikel 9, derde lid, 3°, a), van de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’, waaraan de voorliggende bepaling uitvoering geeft, belast de Koning ermee vast te stellen welke voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen door hun aard een bijzonder veiligheidsrisico inhouden, en waarvoor de genoemde bepaling het, met het oog op de beveiliging ervan, mogelijk maakt onder bepaalde voorwaarden de beelden van bewakingscamera’s in real time aan de politiediensten over te zenden.

De voorliggende bepaling vermeldt in punt 4° “de plaatsen waar evenementen van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, commerciële of sportieve aard worden georganiseerd, beschouwd als grote volkstoelopen in de zin van artikel 22 van de wet op het politieambt”.

In dat punt 4° wordt verduidelijkt dat die plaatsen enkel onder de toepassing van artikel 9, derde lid, 3°, a), van de wet van 21 maart 2007 vallen indien is voldaan aan meerdere voorwaarden, die als volgt zijn vastgesteld:

“a) de toegang in real time wordt slechts ingesteld voor de duur van deze evenementen;

b) het instellen van deze toegang in real time gebeurt na een risicoanalyse uitgevoerd door de organisator van het evenement, waarbij moet worden aangetoond dat een toegang in real time van de politiediensten gerechtvaardigd is ondanks de genomen voorzorgs- en veiligheidsmaatregelen om het evenement te omkaderen;

c) het instellen van deze toegang in real time gebeurt in het kader van de opdrachten van bestuurlijke politie, na het uitvoeren, door de politiediensten, van een impact- en risicoanalyse op het niveau van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op operationeel niveau, goedgekeurd door de politieambtenaar bedoeld in de artikelen 7 tot 7/3 van de wet op het politieambt, waarbij wordt aangetoond dat deze plaatsen een bijzonder risico inhouden op het vlak van de veiligheid.”

Om te bepalen welke plaatsen onder de machtiging vallen die in artikel 9, derde lid, 3°, a), van de wet van 21 maart 2007 wordt vermeld, somt artikel 4, 4°, enerzijds categorieën evenementen op die in die plaatsen kunnen worden georganiseerd, en verwijst het anderzijds naar het begrip “grote volkstoeloop” in de zin van artikel 22 van de wet ‘op het politieambt’.

Het is zeer de vraag of een dergelijke bepaling wel een correcte tenuitvoerlegging van de wettelijke machtiging vormt.

Terwijl de machtiging die bij artikel 9, derde lid, 3°, a), aan de Koning is verleend, betrekking heeft op de bepaling van de “plaatsen” namelijk die welke door hun aard een bijzonder risico voor de veiligheid inhouden, heeft het gebruikte criterium immers hoofdzakelijk betrekking op een tijdsgebonden gegeven, namelijk de omstandigheid dat er op sommige tijdstippen “grote volkstoelopen” kunnen plaatsvinden.

Bovendien is het niet steekhoudend een begrip te gebruiken dat volgens artikel 22 van de wet ‘op het politieambt’ mogelijk relevant is in het kader van het prerogatief van de politiediensten dat erin bestaat “zich (...) in de nabijheid van elke grote volkstoeloop [op te houden] en (...) de gepaste maatregelen voor het rustige verloop ervan [te nemen]”, maar dat door zijn gebrek aan duidelijkheid niet ook kan worden toegepast bij de tenuitvoerlegging van een bepaling die, zoals artikel 9, derde lid, 3°, a), van de wet van 21 maart 2007, een wezenlijk andere bedoeling heeft, namelijk dat de verantwoordelijken voor de verwerking van beelden die gemaakt zijn in besloten, voor het publiek toegankelijke plaatsen, of de personen die onder hun

gezag handelen, die in principe als enigen toegang tot de beelden hebben,¹ niettemin de mogelijkheid hebben om de beelden “in real time aan de politiediensten [over te dragen], voor de beveiliging van (...) plaatsen (...) die, door hun aard, een bijzonder risico voor de veiligheid inhouden”.

De wijze waarop in artikel 4, 4°, van het ontwerp, aan die machtiging uitvoering wordt gegeven, moet worden herzien zodat ze beter overeenstemt met de bedoeling van die machtiging.

Indien de steller van het ontwerp een bepaling naar het voorbeeld van dat artikel 4, 4°, in de rechtsorde meent te moeten invoegen, zou het meer rechtszekerheid bieden een wetsontwerp in te dienen waarbij er een bepaling wordt ingevoegd die, in plaats van de Koning ertoe te machtigen de plaatsen te bepalen die door hun aard een bijzonder risico voor de veiligheid inhouden, zelf de te beschouwen gegevens en de te volgen procedure zou bepalen zodat het mogelijk zou worden om vanwege het bijzondere veiligheidsrisico, in real time beelden aan de politiediensten over te zenden die in een besloten, voor het publiek toegankelijke plaats zijn gemaakt. Hij zou er dan moeten op toezien dat een dergelijke wetsbepaling is afgestemd op artikel 25/4 van de wet ‘op het politieambt’, dat in combinatie met artikel 25/1, § 2, van diezelfde wet ook in procedurele garanties voorziet, onder meer voor de toegang van de politiediensten tot de beelden die in een besloten, voor het publiek toegankelijke plaats zijn gemaakt, wanneer “deze toegang opname van de beelden bij de politiediensten zelf inhoudt”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

¹ Artikel 9, eerste lid, van de wet van 21 maart 2007 voorziet in de uitzondering van het “geval bedoeld in artikel 6, § 2, zevende lid”, van dezelfde wet, volgens welk “[d]e verwerkingsverantwoordelijke (...) in de nabijheid van een bewakingscamera (...) een controlescherf [kan] plaatsen dat openbaar in real time de beelden, verzameld door de bewakingscamera waarbij het controlescherf wordt geplaatst, verspreidt.”