



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.967/2
du 24 février 2020

advies 66.967/2
van 24 februari 2020

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant diverses
dispositions afin d’affecter des
gardiens de la paix au
visionnage en temps réel des
images des caméras de
surveillance installées sur la
voie publique’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van diverse bepalingen met het
oog op het aanstellen van
gemeenschapswachten voor het
in real time bekijken van de
beelden van
bewakingscamera’s op de
openbare weg’

Le 28 janvier 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant diverses dispositions afin d'affecter des gardiens de la paix au visionnage en temps réel des images des caméras de surveillance installées sur la voie publique', déposée par M. Koen METSU et Mme Yngvild INGELS (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0418/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 24 février 2020. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, 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 Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2020.

*

Op 28 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op het aanstellen van gemeenschapswachten voor het *in real time* bekijken van de beelden van bewakingscamera's op de openbare weg', ingediend door de heer Koen METSU en mevrouw Yngvild INGELS (*Parl.St.*, Kamer, 2019, nr. 55-0418/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 24 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, 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 Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 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)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

La proposition de loi à l'examen, en tant qu'elle tend à déterminer quelles sont les personnes autorisées à visionner en temps réel les images de caméras de surveillance placées dans des lieux ouverts, a trait à un traitement de données à caractère personnel et doit, par conséquent, être soumise pour avis à l'Autorité de protection des données.

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

2. Compte tenu de l'insertion d'un 8^o à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale' par l'article 2 de la proposition, la question se pose de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'adapter les articles 4 et 7 de la loi du 15 mai 2007 précitée afin qu'y soit également visé, s'il y a lieu, le 8^o ainsi inséré.

3. L'article 3 de la proposition insère un nouvel alinéa 5 à l'article 10 de la loi du 15 mai 2007 afin d'imposer une formation particulière pour les personnes qui seront amenées à visionner les images de caméras de surveillance. Selon les développements, cette formation sera suivie d'un examen « comme les autres matières ».

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

À cet égard, l'attention des auteurs de la proposition est attirée sur ce que l'actuel alinéa 6 de l'article 10 permet au candidat qui n'a pas réussi les branches « visées à l'alinéa 4 » de demander un repêchage. Or, la formation complémentaire prévue par la disposition en projet prendra place dans un nouvel alinéa 5. Puisque l'intention est de prévoir un même régime d'examen pour toutes les matières, il conviendra de modifier l'actuel alinéa 6 de l'article 10 afin de renvoyer aux « branches visées aux alinéas 4 et 5 ».

Une nouvelle disposition sera prévue en ce sens.

4. L'article 4 de la proposition tend à remplacer l'article 5, § 4, alinéa 2, de la loi du 21 mars 2007 'régulant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance' afin de préciser que le visionnage en temps réel des images de caméras de surveillance placées dans des lieux ouverts « ne peut être confié qu'au personnel désigné par la loi, dans les limites de leurs compétences ».

Une telle disposition générale ne permettra pas de savoir directement, à la seule lecture de la loi du 21 mars 2007, quelles sont les différentes catégories de personnes autorisées, mais impliquera une recherche dans diverses autres législations. Afin d'assurer une meilleure lisibilité et de conforter ainsi la sécurité juridique, il serait préférable, d'une part, de reprendre, dès à présent, dans la disposition proposée, les catégories ainsi visées, à savoir les agents de gardiennage, les gardiens de la paix et les gardiens de la paix-constatateurs et, d'autre part, de compléter la disposition une fois adaptée par d'autres catégories de personnes qui, en vertu d'une autre loi, seraient également autorisées à visionner les images en question ¹.

À cet égard, l'attention des auteurs de la proposition est attirée sur le sort à réserver aux catégories de personnes qui sont actuellement autorisées en vertu de l'arrêté royal du 9 mars 2014 'désignant les catégories de personnes habilitées à visionner en temps réel les images des caméras de surveillance installées dans des lieux ouverts, et déterminant les conditions auxquelles ces personnes doivent satisfaire' (agents de police, membres du personnel du cadre administratif et logistique des services de police ou militaires mis à la disposition de ce même cadre). Selon les développements de la proposition,

« [é]tant donné que la loi caméras prévoit que le visionnage en temps réel des images des caméras de surveillance installées dans des lieux ouverts n'est admis que sous le contrôle des services de police, et que cette loi ne vise désormais que des caméras de surveillance dont le responsable du traitement est non-policier, l'arrêté royal qui porte exécution de cette disposition n'est pas censé désigner du personnel policier, mais d'autres catégories de personnes qui vont agir sous le contrôle des services de police ».

¹ Si par la suite, il était envisagé d'autoriser d'autres catégories de personnes, cette façon de procéder ne poserait pas de difficulté : il suffirait en effet de prévoir une disposition visant à modifier l'article 5, § 4, alinéa 2, de la loi du 21 mars 2007 dans le projet de texte législatif qui concernerait ces catégories de personnes.

Compte tenu de qui précède, les auteurs de la proposition sont invités à examiner si les dispositions proposées ne doivent pas être complétées de manière à ce que soient directement visées dans la loi du 21 mars 2007 les différentes catégories de personnes qui sont actuellement autorisées à visionner en temps réel les images de caméras de surveillance installées dans des lieux ouverts et ce, en application de l'arrêté royal du 9 mars 2014 que l'article 5 de la proposition de loi abroge par ailleurs. Il n'est en effet pas évident, en soi, que ces catégories de personnes puissent, sans plus, être considérées comme relevant des « services de police » au sens qu'il convient de donner à cette expression dans le cadre de l'application de la loi du 21 mars 2007.

*

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 voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. Krachtens artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 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)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, dient de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, geraadpleegd te worden bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

In zoverre het voorliggende wetsvoorstel ertoe strekt te bepalen welke personen *in real time* de beelden van in niet-besloten plaatsen geïnstalleerde bewakingscamera's mogen bekijken, heeft het betrekking op een verwerking van persoonsgegevens en moet het bijgevolg om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit voorgelegd worden.

Er dient op toegezien te worden dat dat voorafgaand vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

2. Gelet op het feit dat bij artikel 2 van het voorstel een bepaling onder 8° ingevoegd wordt in artikel 3, § 1, van de wet van 15 mei 2007 ‘tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet’, rijst de vraag of de artikelen 4 en 7 van de voornoemde wet van 15 mei 2007 niet aangepast zouden moeten worden om daarin zo nodig eveneens te verwijzen naar de bepaling onder 8°, die aldus ingevoegd wordt.

3. Bij artikel 3 van het voorstel wordt een nieuw vijfde lid ingevoegd in artikel 10 van de wet van 15 mei 2007 teneinde een specifieke opleiding verplicht te stellen voor de personen die de beelden van bewakingscamera's zullen moeten bekijken. Volgens de toelichting zal die opleiding “zoals de andere vakken” gevolgd worden door een examen.

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

In dat verband wordt de aandacht van de indieners van het voorstel erop gevestigd dat het huidige zesde lid van artikel 10 ervoor zorgt dat de kandidaat die niet geslaagd is voor de “in het vierde lid bedoelde” vakken, een herkansing kan aanvragen. De bijkomende opleiding waarin de ontworpen bepaling voorziet, moet echter in een nieuw vijfde lid ondergebracht worden. Aangezien het de bedoeling is in een zelfde examenregeling te voorzien voor alle vakken, zal het huidige zesde lid van artikel 10 aldus gewijzigd moeten worden dat daarin verwezen wordt naar de “in het vierde en het vijfde lid bedoelde vakken”.

Er moet een nieuwe bepaling in die zin opgesteld worden.

4. Artikel 4 van het voorstel strekt ertoe artikel 5, § 4, tweede lid, van de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera’s’ te vervangen teneinde te preciseren dat het *in real time* bekijken van de beelden van in niet-besloten plaatsen geïnstalleerde bewakingscamera’s “enkel [mag] worden toevertrouwd aan het door de wet aangewezen personeel binnen hun bevoegdheidsgrenzen”.

Uit een dermate algemene bepaling zal bij het louter lezen van de wet van 21 maart 2007 niet onmiddellijk opgemaakt kunnen worden welke de verschillende categorieën van gemachtigde personen zijn, maar dat zal opzoekingen in onderscheiden andere wetgevingen vergen. Met het oog op een vlottere leesbaarheid en teneinde aldus bij te dragen tot een grotere rechtszekerheid, zou het enerzijds beter zijn om nu reeds in de voorgestelde bepaling de aldus bedoelde categorieën op te nemen, namelijk de bewakingsagenten, de gemeenschapswachten en de gemeenschapswachten-vaststellers en anderzijds om de bepaling, zodra ze aangepast is, aan te vullen met andere categorieën van personen die krachtens een andere wet de beelden in kwestie eveneens zouden mogen bekijken.¹

In dat verband wordt de aandacht van de indieners van het voorstel gevestigd op wat dient te gebeuren met de categorieën van personen die thans gemachtigd zijn krachtens het koninklijk besluit van 9 maart 2014 ‘tot aanwijzing van de categorieën van personen die bevoegd zijn om *in real time* de beelden te bekijken van de bewakingscamera's die in niet-besloten plaatsen geïnstalleerd zijn, en tot bepaling van de voorwaarden waaraan deze personen moeten voldoen’ (agenten van politie, personeelsleden van het administratief en logistiek kader van de politiediensten of militairen die werden ter beschikking gesteld van datzelfde kader). In de toelichting van het voorstel wordt het volgende aangegeven:

“Aangezien de camerawet bepaalt dat het [*in real time*] bekijken van beelden van bewakingscamera in niet-besloten plaatsen (lees: beelden van in niet-besloten plaatsen geïnstalleerde bewakingscamera's) slechts toegestaan is onder toezicht van de politiediensten, en deze wet voortaan slechts die camera's beoogt waarvan de verwerkingsverantwoordelijke niet tot de politie behoort, wordt het koninklijk besluit ter uitvoering van die bepaling niet geacht politiepersoneel aan te wijzen, maar enkel andere categorieën van personen die zullen handelen onder toezicht van de politiediensten.”

¹ Indien nadien overwogen zou worden om andere categorieën van personen te machtigen, zou die werkwijze geen moeilijkheden opleveren: het zou immers volstaan om een bepaling tot wijziging van artikel 5, § 4, tweede lid, van de wet van 21 maart 2007 op te nemen in het ontwerp van wetgevende tekst die op die categorieën van personen betrekking zou hebben.

In het licht van het voorgaande worden de indieners van het voorstel verzocht te onderzoeken of de voorgestelde bepalingen niet aldus aangevuld moeten worden dat in de wet van 21 maart 2007 rechtstreeks verwezen wordt naar de verschillende categorieën van personen die thans gemachtigd zijn om *in real time* de beelden te bekijken van in niet-besloten plaatsen geïnstalleerde bewakingscamera's en dit met toepassing van het koninklijk besluit van 9 maart 2014 dat overigens bij artikel 5 van het wetsvoorstel opgeheven wordt. Het is immers op zich niet vanzelfsprekend dat er zonder meer van uitgegaan kan worden dat die categorieën van personen tot de “politiediensten” behoren in de betekenis die aan die term gegeven dient te worden in het kader van de toepassing van de wet van 21 maart 2007.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT – DE
VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE