CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.706/2
du 12 juillet 2023

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile en vue de régler l'utilisation de caméras par les services opérationnels de la sécurité civile’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.706/2
van 12 juli 2023

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, om het gebruik van camera's door de operationele diensten van de civiele veiligheid te regelen’

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Le 26 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile en vue de régler l'utilisation de caméras par les services opérationnels de la sécurité civile'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Julien GAUL, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juillet 2023.

*

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Op 26 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, om het gebruik van camera's door de operationele diensten van de civiele veiligheid te regelen'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 6 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is opgesteld door Julien GAUL, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2023.

*

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avant-projet à l'examen entend modifier la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' en vue d'y régler l'utilisation de caméras par les services opérationnels de la sécurité civile.

Il résulte de la délibération du Gouvernement du 12 mai 2023 que l'avant-projet doit être soumis pour avis à l'Autorité de protection des données.

Même si, depuis la modification des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' par la loi du 2 avril 2003 'modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État', le non-accomplissement des formalités ne peut plus conduire à l'irrecevabilité des demandes d'avis, il n'en reste pas moins qu'en principe la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative de l'avant-projet concerné et après que l'organe compétent pour l'établissement de celui-ci a eu la possibilité de l'adapter éventuellement à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités.

Cette observation s'applique *a fortiori* pour l'avis de l'Autorité de protection des données lorsqu'il s'agit d'avant-projets qui, comme celui à l'examen, concernent par excellence le traitement de données à caractère personnel, l'obligation consultative ayant précisément pour objectif de vérifier notamment si le régime en projet est bien conforme aux exigences juridiques imposées en matière de traitement de données à caractère personnel.

La méthode consistant à saisir simultanément la section de législation du Conseil d'État et l'Autorité de protection des données est donc critiquable en ce qu'elle ne permet pas à la première de disposer de l'ensemble des informations pertinentes pouvant être utiles à son examen, plus précisément sur la manière dont le dispositif aurait tenu compte de l'avis de l'Autorité de protection des données et dont cette prise en compte aurait été traduite dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles.

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

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

En tout état de cause, l'exposé des motifs doit fournir des éclaircissements quant à la manière dont l'avis de l'Autorité de protection des données aura été pris en compte par l'avant-projet [1].

2. L'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après : le « C.O.C. ») a été créé par l'article 71 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' auprès de la Chambre des représentants.

Lorsque des avant-projets de loi tombent dans le champ d'application du titre 2 de cette loi (« De 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, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ») [2], il y a lieu de tenir compte également de l'article 59, § 1er, alinéa 2, de la même loi, aux termes duquel

> « [l]'autorité de contrôle compétente est consultée dans le cadre de l'élaboration d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle loi, un tel décret ou une telle ordonnance, qui se rapporte au traitement [des données à caractère personnel] ».

L'article 4, § 2, alinéa 4, de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' prévoit qu'« [à] l'égard des services de police au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les compétences, missions et pouvoirs d'autorité de contrôle tels que prévus par [le 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), ci-après : le « RGPD »] sont exercés par l'Organe de contrôle de l'information policière visé à l'article 44/6, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de

[1] Voir, pour une observation similaire, l'avis 72.873/2 donné le 15 mai 2023 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi sur la fonction de police'.

[2] Au sein de ce titre 2, les articles 25 et 27 de la loi du 30 juillet 2018 disposent comme suit :
« Art. 25. Le présent titre transpose la directive 2016/680/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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 » ;
« Art. 27. Le présent titre s'applique aux traitements de données à caractère personnel effectués par les autorités compétentes aux fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ».

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

police » [3]. Pour les services de police, il y a lieu de faire également référence à l'article 19 de la loi du 30 juillet 2018 [4-5].

Dès lors que certaines dispositions de l'avant-projet entendent déterminer les cas dans lesquels les services de police peuvent accéder aux images et sons récoltés conformément aux modalités déterminées par l'avant-projet, il convient de soumettre les dispositions concernées à l'avis du C.O.C. [6].

3. Outre la consultation de l'Autorité de protection des données et du C.O.C., il y a lieu de relever que, conformément aux termes de la délibération du Gouvernement du 12 mai 2023, l'avant-projet fera en outre l'objet de la négociation syndicale.

4. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de forme ou ne résultant pas également des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Par un arrêt n° 27/2020 du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours en annulation de la loi du 21 mars 2018 '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, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière'.

Appelée à se prononcer sur la conformité des dispositions attaquées avec le droit au respect de la vie privée tel qu'il est garanti notamment par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier sous l'angle d'un allongement du délai de conservation des données traitées ainsi que sous celui du traitement des informations et données à caractère personnel recueillies, la Cour a jugé ce qui suit :

« B.6.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

'Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

[3] L'article 44/6 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' a été abrogé par la loi du 22 mai 2019 'modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la gestion de l'information policière' mais l'article 4, § 2, alinéa 4, de la loi du 3 décembre 2017 n'a pas été adapté en conséquence.

[4] Cette disposition figure dans le titre 1er de cette loi (« De la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel »).

[5] Voir, pour une observation similaire, l'avis 65.312/2 donné le 4 mars 2019 sur un avant-projet de loi 'relatif à la gestion de l'information policière et modifiant la loi sur la fonction de police et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux'.

[6] Voir l'article 13/8, § 1er, 2° (article 10 de l'avant-projet) et l'article 13/10 en projet (article 12 de l'avant-projet).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit'.

B.6.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

'1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui'.

B.6.3. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

B.6.4. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelle et conventionnelle précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que les images de caméras, même si elles sont prises dans des lieux publics, relèvent de la protection de ce droit dès que les images sont enregistrées et traitées (voy. notamment CEDH, 18 octobre 2016, *Vukota-Bojić c. Suisse*, §§ 55-56 ; grande chambre, 17 octobre 2019, *López Ribalda e.a. c. Espagne*, §§ 89-90). Tel est notamment le cas lorsque les images permettent d'identifier des personnes et de savoir qui se trouve où et à quel moment.

La Cour de justice considère également que le respect du droit à la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel se rapporte à toute information concernant une personne identifiée ou identifiable (CJUE, grande chambre, 9 novembre 2010, C-92/09 et C-93/09, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, point 52 ; 16 janvier 2019, C-496/17, *Deutsche Post AG*, point 54).

B.7.1. L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

'Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications'.

B.7.2. L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

'1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante'.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

B.7.3. L'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dispose :

'Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui'.

B.7.4. L'article 52, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dispose :

'Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue'.

B.7.5. La directive (UE) 2016/680 fixe, dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière, des règles spécifiques relatives 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, y compris à la protection contre les menaces pour la sécurité publique et à la prévention de telles menaces, en respectant la nature spécifique de ces activités.

La partie requérante mentionne cette directive dans les deux moyens mais elle ne tire aucun grief concret de cette directive.

B.7.6. Par son arrêt n° 96/2018 du 19 juillet 2018, la Cour a, dans le cadre de recours en annulation dirigés contre la loi du 29 mai 2016 'relative à la collecte et à la conservation des données dans le secteur des communications électroniques', posé trois questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne concernant l'interprétation de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 'concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques'.

L'enregistrement et le traitement d'images de caméras filmées dans la rue et dans le domaine public diffèrent cependant fondamentalement, en ce qui concerne le caractère privé des données, de l'enregistrement et du traitement de données de communication électronique, si bien que la Cour ne doit pas attendre la réponse à ces questions préjudicielles pour se prononcer sur l'actuel recours.

L'enregistrement et le traitement d'images de caméras constituent, de par la nature de ces images, une ingérence dans la vie privée moins intrusive que l'enregistrement et le traitement de données de communication électronique. En effet, d'une part, les attentes en matière de respect de la vie privée sont moins importantes dans l'espace public que dans la sphère privée et, d'autre part, les images affectent moins en règle générale la vie privée que les données de communication.

Ce dernier constat est conforté par le fait que la loi attaquée exclut l'enregistrement et le traitement d'images qui portent atteinte à l'intimité d'une personne ou qui tendent à recueillir des informations sur l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à une organisation syndicale, son état de santé, sa vie sexuelle ou son orientation sexuelle (article 25/3, § 3, inséré par l'article 8 de la loi du 21 mars 2018).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

B.7.7. Le droit au respect de la vie privée n'est pas absolu. Les dispositions constitutionnelles et conventionnelles n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait ménagé un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause. Pour juger de cet équilibre, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte notamment des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (ci-après : la Convention n° 108) et de la recommandation n° R (87) 15 du Comité des ministres aux États membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police (ci-après : recommandation n° R (87) 15) (CEDH, 25 février 1997, *Z c. Finlande*, § 95 ; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 103).

Il découle de la nature différente des mesures, mentionnée en B.7.6, que la marge d'appréciation du législateur est plus étendue à l'égard de mesures d'enregistrement et de traitement d'images de caméras qu'à l'égard du même type de mesures qui concernent des données de communication.

B.8.1. La loi attaquée prévoit différents délais de conservation, qui sont clairement précisés dans les dispositions citées ci-après.

B.8.2. La conservation et l'enregistrement d'informations et de données à caractère personnel que la police recueille au moyen de caméras contribuent à garantir la sécurité publique, à protéger l'ordre public, à prévenir les infractions et à protéger les droits et libertés d'autrui. La mesure répond donc à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.8.3. Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées (arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016, B.12.2 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, B.14.4 ; CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 59 ; décision, 29 juin 2006, *Weber et Saravia c. Allemagne*, § 135; 28 avril 2009, *K.H. e.a. c. Slovaquie*, §§ 60-69 ; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 101-103, 119, 122 et 124 ; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, §§ 37 et 42-44 ; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, §§ 35-37 ; 12 janvier 2016, *Szabó et Vissy c. Hongrie*, § 68 ; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, et C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*, points 56-66).

B.8.4. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation de la finalité pour laquelle elles ont été enregistrées sous une

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

forme qui permette l'identification ou qui permette d'établir un lien entre une personne et des faits infractionnels. Pour apprécier la proportionnalité de la durée de conservation par rapport à l'objectif pour lequel les données ont été enregistrées, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte de l'existence ou non d'un contrôle indépendant concernant la justification de la conservation des données dans les banques de données sur la base de critères précis, tels que la gravité des faits, le fait que la personne concernée a déjà fait l'objet dans le passé d'une arrestation, la force des soupçons qui pèsent sur une personne et toute autre circonstance particulière (CEDH, grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 103 ; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 35 ; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 61 ; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, §§ 35-40).

L'article 5, e), de la Convention n° 108 et l'article 7 de la recommandation n° R (87) 15 prévoient des garanties similaires.

B.9.1. En ce qui concerne l'utilisation visible de caméras par la police, l'article 25/6 de la loi du 5 août 1992, inséré par l'article 11 de la loi du 21 mars 2018, dispose :

'Les informations et données à caractère personnel collectées au moyen de caméras, peuvent être enregistrées et conservées pour une durée n'excédant pas douze mois à compter de leur enregistrement, sauf si un autre délai est prévu dans la section 12 du présent chapitre'.

[…]

B.9.2. Le délai de conservation de douze mois prévu par les dispositions précitées est un délai maximum, ainsi qu'il ressort des mots 'n'excédant pas' et comme l'ont expressément confirmé les travaux préparatoires :

'Le fait qu'il s'agit d'un délai maximum permet de rencontrer le principe de proportionnalité, comme le remarque le Conseil d'État, dans son avis n° 62.006/2 du 9 octobre 2017 […]. En effet, de la même manière que les services de police doivent veiller au respect du principe de proportionnalité dans leur choix et leur manière d'utiliser des caméras, le délai de conservation des images est également un traitement qui doit respecter le principe de proportionnalité et correspondre aux finalités visées par les services de police' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2855/001, p. 28).

Le délai de conservation de douze mois délimite ainsi clairement l'application du principe de proportionnalité par les services de police.

[…]

B.9.6. Le délai de conservation doit ensuite être distingué du délai d'accès. L'accès aux données concernées est réglé différemment pour les missions de police administrative et pour les missions de police judiciaire. Les missions de police administrative portent en substance sur le maintien de l'ordre public. Les missions de police judiciaire portent en substance sur la recherche et la constatation d'infractions.

L'accès aux données à caractère personnel et aux informations recueillies par l'utilisation tant visible que non visible de caméras est autorisé au cours d'une période d'un mois à compter de leur enregistrement, à condition qu'il soit motivé sur le plan opérationnel et nécessaire pour l'exercice d'une mission précise. Cet accès porte sur les missions de police administrative. Après le premier mois de conservation, l'accès à ces données à caractère personnel et informations n'est possible qu'à des fins de police judiciaire, moyennant une décision écrite et motivée du procureur du Roi ou, pour ce qui concerne l'utilisation non visible de caméras, du juge d'instruction (articles 25/7 et 46/13 de la loi du 5 août 1992, insérés respectivement par les articles 12 et 61 de la loi du 21 mars 2018).

[…]

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

B.9.7. En ce qui concerne spécifiquement l'obligation de motivation de l'accès, les travaux préparatoires précisent :

'Les règles prévues au niveau du délai de conservation et au niveau de l'accès aux données enregistrées se complètent pour rencontrer cette nécessité de proportionnalité. Il sera donc important de motiver opérationnellement l'accès aux données, même pendant le premier mois. Par ailleurs, l'accès aura lieu conformément aux règles générales en matière de protection de la vie privée qui, comme mentionné plus haut, est d'application. Il sera donc nécessaire de faire état de son 'besoin d'en connaître' ('*need to know*'). Les fonctionnaires de police n'y auront donc accès que si elles sont nécessaires à l'exercice d'une mission donnée (intérêt opérationnel). Bien entendu, l'objectif n'est pas que, dans le cadre d'une même enquête, les fonctionnaires de police accèdent, de manière systématique et autonome, aux données à caractère personnel recueillies, dans le délai d'un mois à compter de leur enregistrement. Ceci consisterait en effet à contourner les règles plus strictes qui s'appliquent aux données après le premier mois de conservation. Les fonctionnaires de police veilleront en particulier au respect de ces règles, entre autres à l'aide du login qui est conservé pour chaque accès » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2855/001, pp. 29-30).

Par conséquent, tout accès aux données concernées doit être expressément motivé, dans le respect du principe de proportionnalité. De surcroît, après le premier mois de conservation, l'autorisation spéciale d'un magistrat est en règle générale requise, lequel contrôle le respect du principe précité.

B.9.8. Enfin, le législateur a prévu des mécanismes de contrôle afin de sécuriser les données et informations collectées.

Les accès sont journalisés et la motivation concrète des accès est enregistrée (article 25/7, § 1er, alinéa 3, de la loi du 5 août 1992, inséré par l'article 12 de la loi du 21 mars 2018). 'Une trace sera donc conservée de tous les accès à ces informations et des raisons de ces accès' (*ibid.*, p. 30).

Par ailleurs, chaque service de police tient un registre numérique contenant toutes les utilisations de caméras et la police fédérale conserve un registre national de la géolocalisation de toutes les caméras fixes utilisées par les services de police. Ces registres sont, à la demande, mis à disposition de l'Organe de contrôle de l'information policière mentionné en B.21.4, des autorités de police administrative et de police judiciaire et du fonctionnaire de la protection des données, visé à l'article 144 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux' (articles 25/8 et 46/14 de la loi du 5 août 1992, insérés respectivement par les articles 13 et 62 de la loi du 21 mars 2018).

[…]

B.9.9. […]

'[…] La proportionnalité est en outre garantie, du fait de l'obligation d'une analyse d'impact et de risque préalable à l'installation de chaque caméra. Dès lors, des caméras ne peuvent pas être placées n'importe où dans le but d'alimenter les banques de données.

Enfin, le ministre ajoute que la durée de conservation de 12 mois constitue une durée maximale : il n'est donc pas obligatoire de conserver les données autant de temps. Le Conseil d'État était également d'avis que ce constat permet de rencontrer le principe de proportionnalité. Il s'agit également de la même durée que celle appliquée pour les données de communication (articles 46*bis* et 88*bis* du Code d'instruction criminelle)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2855/003, pp. 74-75).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Il ressort en outre des travaux préparatoires que l'accès aux données et informations collectées est soumis aux règles générales en matière de protection des personnes physiques pour ce qui est du traitement des données à caractère personnel (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2855/001, p. 29).

B.9.10. Il découle de ce qui précède qu'en ce qui concerne la réglementation de l'utilisation des caméras dans la loi du 5 août 1992 et la réglementation de la conservation et de la protection des données collectées par ces caméras, le législateur a ménagé, par les restrictions et garanties qu'il a prévues en matière de délai de conservation, un juste équilibre entre le droit au respect de la vie privée et les objectifs poursuivis en matière de maintien de l'ordre et de prévention des infractions.

B.10.1. La loi du 21 mars 2007, telle qu'elle a été modifiée par la loi attaquée, règle l'utilisation de caméras par d'autres personnes que les fonctionnaires de police. Elle établit une distinction entre les caméras de surveillance fixes et les caméras de surveillance mobiles et prévoit un régime distinct selon la nature du lieu où la caméra est utilisée :

(i) dans un lieu ouvert : tout lieu non délimité par une enceinte et accessible librement au public, dont les voies publiques gérées par les autorités publiques gestionnaires de voirie (article 2, 1°, de la loi du 21 mars 2007) ;

(ii) dans un lieu fermé accessible au public : tout bâtiment ou lieu délimité par une enceinte, destiné à l'usage du public, où des services peuvent lui être fournis (article 2, 2°) ;

(iii) dans un lieu fermé non accessible au public : tout bâtiment ou lieu délimité par une enceinte, destiné uniquement à l'usage des utilisateurs habituels (article 2, 3°).

B.10.2. En ce qui concerne l'utilisation de caméras de surveillance fixes et de caméras de surveillance fixes temporaires dans un lieu ouvert, l'article 5, § 4, de la loi du 21 mars 2007 disposait déjà, avant la modification opérée par la loi du 21 mars 2018, que l'enregistrement d'images est exclusivement autorisé afin de réunir des preuves de nuisances ou de faits constitutifs d'infractions ou générateurs de dommages et de rechercher et d'identifier les auteurs des faits, les perturbateurs de l'ordre public, les témoins ou les victimes (alinéa 3).

Ensuite, ce même paragraphe disposait déjà que si ces images ne contribuent pas à apporter la preuve d'une infraction, d'un dommage ou d'une nuisance ou ne permettent pas d'identifier un auteur, un perturbateur de l'ordre public, un témoin ou une victime, elles ne peuvent être conservées plus d'un mois (alinéa 4).

À ce dernier alinéa, qui devient l'alinéa 5, l'article 69, 14°, de la loi du 21 mars 2018 ajoute la phrase suivante :

'Ce délai est prolongé à trois mois pour les lieux présentant un risque particulier pour la sécurité, déterminés par le Roi par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dont le projet est soumis pour avis à l'Autorité de protection des données'.

B.10.3. En ce qui concerne l'utilisation de caméras de surveillance fixes et de caméras de surveillance fixes temporaires dans un lieu fermé accessible au public, l'article 6, § 3, de la loi du 21 mars 2007 disposait déjà, avant la modification opérée par la loi du 21 mars 2018, que l'enregistrement d'images est exclusivement autorisé dans le but de réunir des preuves de nuisances ou de faits constitutifs d'infractions ou générateurs de dommages ou de rechercher et identifier les auteurs des faits, les perturbateurs de l'ordre public, les témoins ou les victimes (alinéa 2).

Ensuite, ce même paragraphe disposait déjà que si ces images ne peuvent contribuer à apporter la preuve d'une infraction, d'un dommage ou d'une nuisance ou ne peuvent permettre d'identifier un auteur des faits, un perturbateur de l'ordre public, un témoin ou une victime, elles ne peuvent être conservées plus d'un mois (alinéa 3).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

À ce dernier alinéa, l'article 70, 10°, de la loi du 21 mars 2018 ajoute la phrase suivante :

'Ce délai est prolongé à trois mois pour les lieux qui, par leur nature, présentent un risque particulier pour la sécurité, déterminés par le Roi par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dont le projet est soumis pour avis à l'Autorité de protection des données'.

B.10.4. En ce qui concerne l'utilisation de caméras de surveillance fixes et de caméras de surveillance fixes temporaires dans un lieu non accessible au public, l'article 7, § 3, de la loi du 21 mars 2007 dispose que l'enregistrement d'images n'est autorisé que dans le but de réunir la preuve de nuisances, de faits constitutifs d'infractions ou générateurs de dommages, de rechercher et d'identifier les auteurs des faits, les perturbateurs de l'ordre public, les témoins ou les victimes (alinéa 2).

Ensuite, ce même paragraphe disposait déjà, avant la modification opérée par la loi du 21 mars 2018, que si ces images ne peuvent contribuer à apporter la preuve d'une infraction, d'un dommage ou d'une nuisance ou ne peuvent permettre d'identifier un auteur des faits, un perturbateur de l'ordre public, un témoin ou une victime, elles ne peuvent être conservées plus d'un mois (alinéa 3 actuel).

À ce dernier alinéa, l'article 71, 16°, de la loi du 21 mars 2018 ajoute la phrase suivante :

'Ce délai est prolongé à trois mois pour les lieux qui, par leur nature, présentent un risque particulier pour la sécurité, déterminés par le Roi par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dont le projet est soumis pour avis à l'Autorité de protection des données'.

B.10.5. En ce qui concerne l'utilisation de caméras de surveillance mobiles, utilisées par ou pour le compte des autorités communales, tant dans des lieux fermés que dans des lieux ouverts, la loi attaquée établit un régime comparable.

L'article 7/3, § 4, de la loi du 21 mars 2007, inséré par l'article 75 de la loi du 21 mars 2018, dispose :

'L'enregistrement d'images n'est autorisé que dans le but de réunir la preuve d'incivilités, de faits constitutifs d'infraction ou générateurs de dommages, de rechercher et d'identifier les auteurs des faits, les perturbateurs de l'ordre public, les témoins ou les victimes.

Si ces images ne peuvent contribuer à apporter la preuve d'une infraction, d'un dommage ou d'une incivilité ou ne peuvent permettre d'identifier un auteur des faits, un perturbateur de l'ordre public, un témoin ou une victime, elles ne peuvent être conservées plus d'un mois. Ce délai est prolongé à trois mois pour les lieux qui, par leur nature, présentent un risque particulier pour la sécurité, déterminés par le Roi par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dont le projet est soumis pour avis à l'Autorité de protection des données'.

B.10.6. Un régime analogue s'applique dès lors pour les formes précitées d'utilisation de caméras. Le délai de conservation maximum d'un mois peut, pour certains lieux, être prolongé jusqu'à trois mois.

Il ressort des dispositions citées que ce régime est soumis à des restrictions.

En premier lieu, l'enregistrement d'images n'est autorisé que dans le but précis de recueillir des preuves d'incivilités ou de faits qui sont constitutifs d'infractions ou générateurs de dommages et de rechercher et d'identifier les auteurs des faits, les perturbateurs de l'ordre public, les témoins ou les victimes.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Ensuite, le délai de conservation ordinaire reste d'un mois au maximum et la possibilité de prolonger ce délai est limitée aux lieux qui, par leur nature, présentent un risque particulier pour la sécurité. Il appartient au Roi de déterminer ces lieux. Il ressort des travaux préparatoires que la mesure vise entre autres les lieux tels les gares, les aéroports et les infrastructures portuaires, 'ou d'autres lieux susceptibles de constituer une cible pour les terroristes, comme les lieux où les agents de gardiennage peuvent exercer leurs compétences situationnelles, tels que les sites nucléaires, les institutions internationales, les domaines militaires, etc.' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2855/001, pp. 18 et 77 et DOC 54-2855/003, p. 11).

Le législateur a limité de manière suffisamment claire l'habilitation au Roi précitée, et ce non seulement du point de vue du contenu ; il a également entouré l'élaboration des arrêtés royaux de garanties spéciales : ils doivent être délibérés en Conseil des ministres et être soumis pour avis à l'Autorité de protection des données.

Enfin, il s'agit d'un délai qui a valeur de limite ultime pour les responsables du traitement des images lorsqu'ils appliquent le principe de proportionnalité.

B.10.7. Les travaux préparatoires résument comme suit ce qui précède et exposent également le motif de la mesure :

'Enfin, en ce qui concerne la durée de conservation des images, il est proposé de l'allonger d'un à trois mois, dans certains cas spécifiques. Après dix années d'application de cette loi, l'on constate en effet que ce délai maximum d'un mois n'est parfois pas suffisamment long et empêche, dans des cas où les images auraient pu être décisives, d'obtenir une preuve ou d'identifier des auteurs de faits ou des témoins. L'objectif n'est bien évidemment pas d'obliger les responsables du traitement à conserver les images pendant une durée de trois mois, mais d'offrir la possibilité, quand cela se justifie du point de vue de la proportionnalité, de les conserver pendant trois mois. C'est pourquoi cette possibilité n'est prévue que pour les lieux présentant un risque particulier pour la sécurité, déterminés par le Roi, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et dont le projet sera soumis pour avis à l'Autorité de protection des données. En dehors de ces cas qui seront déterminés par le Roi, le délai de conservation reste inchangé' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2855/001, p. 75).

B.10.8. Il ressort de ce qui précède qu'en ce qui concerne les règles de l'utilisation des caméras prévues dans la loi du 21 mars 2007, les restrictions et les garanties contenues dans ce régime en matière de délai de conservation ont permis au législateur de ménager un juste équilibre entre le droit au respect de la vie privée et les buts poursuivis en matière de maintien de l'ordre et de prévention des infractions ».

2. L'avant-projet de loi examiné tend à retirer les caméras fixes et mobiles utilisées par les services opérationnels de la sécurité civile dans l'accomplissement de leurs missions [7] du champ d'application de la loi du 21 mars 2007 'réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance' afin de régler leur utilisation dans un chapitre nouveau inséré dans la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'.

[7] Les missions générales des services opérationnels de la sécurité civile sont énumérées par l'article 11 de la loi du 15 mai 2007.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

La nécessité de prévoir une règlementation particulière est motivée comme suit dans l'exposé des motifs :

« […] [L]a pratique montre les difficultés d'application de cette loi générale aux missions spécifiques des services opérationnels de la sécurité civile, notamment en ce qui concerne l'utilisation de caméras mobiles.

Pour rappel, la loi caméras définit une caméra de surveillance comme étant tout système d'observation fixe, fixe temporaire ou mobile dont le but est de :

• prévenir, constater ou déceler des, infractions contre les personnes ou les biens, ou

• prévenir, constater ou déceler des incivilités, ou

• contrôler le respect des règlements communaux (ou de certains d'entre eux), ou

• maintenir l'ordre public.

Or, à l'instar des services de police et conformément à l'évolution générale de la société, les services opérationnels de la sécurité civile devraient également pouvoir faire appel aux ressources technologiques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Concrètement, ces services souhaitent pouvoir utiliser différents types de caméras à des fins autres que la seule surveillance, par exemple pour disposer d'un aperçu de la zone d'intervention, évaluer une intervention mais aussi comme élément de preuve dans une procédure judiciaire ».

Les finalités poursuivies pour l'usage de caméras sont décrites comme suit par la l'article 13/5, § 1er, en projet (article 7 de l'avant-projet) :

« 1° obtenir un aperçu de la zone d'intervention et la cartographier, évaluer la situation et suivre l'évolution de l'incident pour en assurer sa gestion ;

2° surveiller la zone d'intervention ou certains lieux présentant un risque particulier de manière préventive ;

3° repérer des objets, des corps ou des incidents ;

4° protéger le personnel et les biens du service ;

5° prendre des images et/ou du son dans le cadre de la planification d'urgence et de la gestion de situations d'urgence, telles que réglées par l'arrêté royal relatif à la planification d'urgence ».

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 13/5 en projet, le traitement ultérieur des images et du son n'est autorisé qu'aux fins qui suivent :

« 1° évaluer une intervention ;

2° disposer de preuves en cas de litige devant les tribunaux administratifs ou judiciaires compétents ;

3° disposer d'archives visuelles et sonores, conformément à l'article 89 du Règlement ;

4° à des fins didactiques et pédagogiques dans le cadre de la formation des membres des services opérationnels de la sécurité civile, après anonymisation conformément au Règlement ;

5° pour sensibiliser et informer la population après anonymisation conformément au Règlement ».

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Compte tenu de l'objectif prédécrit et de ce que l'usage de caméras constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, il convient d'examiner si l'avant-projet a suffisamment pris en compte les exigences tirées des principes de légalité et de proportionnalité.

À cet égard, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

3. L'article 13/2 en projet de la loi du 15 mai 2007 (article 4 de l'avant-projet) définit les notions de caméra mobile (3°), de caméra fixe permanente (4°), de caméra fixe temporaire (5°) et de caméra intelligente (6°).

Il ressort de l'exposé des motifs que,

> « [p]ar caméra, on entend un dispositif qui stocke des images fixes, mobiles ou changeantes et des sons, soit sur un film, soit dans le dispositif lui-même, soit sur une carte mémoire. Une caméra sur un smartphone, un appareil photo numérique, un drone équipé d'une caméra, une caméra portée sur le corps (bodycam), une caméra thermique ou infrarouge, une caméra de surveillance classique fixée à un bâtiment ou une caméra placée dans un endroit précis pendant une période déterminée sont autant d'exemples de caméras qui font l'objet de ce chapitre ».

Comme la section de législation l'a relevé dans son avis 72.873/2 donné le 15 mai 2023 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi sur la fonction de police', l'utilisation de caméras individuelles constitue une ingérence particulièrement intrusive dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées, davantage que celle qui résulte de l'utilisation de la plupart des autres caméras mobiles. Bien que les finalités de l'utilisation de caméras par les services de sécurité civile soient d'une nature spécifique, il y a lieu de prévoir des garanties particulières concernant l'usage de caméras individuelles dès lors qu'elles peuvent impliquer l'enregistrement d'images et de sons de l'environnement, ainsi qu'une interaction entre les citoyens et les membres des services concernés. Il en est d'autant plus ainsi que l'une des finalités de l'usage des caméras est de « disposer de preuves en cas de litige devant les tribunaux administratifs ou judiciaires compétents » (article 13/5, § 2, 2°).

4. L'article 13/3, alinéa 1er en projet (article 5 de l'avant-projet) limite l'usage des caméras dans les lieux qui sont décrits aux quatre *litterae* de la disposition « pendant la durée de l'intervention » des services opérationnels de la sécurité civile.

L'alinéa 3 entend déroger à ce principe en prévoyant que, dans les lieux ouverts ou les lieux fermés dont ils ne sont pas les gestionnaires mais qui « présentent un risque particulier d'incident », les services concernés peuvent faire usage de caméras fixes temporaires ou permanentes « en dehors de l'intervention pour surveiller le risque et prévenir ou gérer un incident ».

La disposition est commentée comme suit :

> « […] À titre exceptionnel, ils peuvent également utiliser des caméras fixes temporaire[s] ou permanentes en dehors de l'intervention dans ces lieux, quand ceux-ci présentent un risque particulier qu'il convient de surveiller en permanence, à condition que les caméras servent uniquement à surveiller le risque d'un incident et à prévenir ou gérer un incident et que le propriétaire ou gestionnaire du lieu donne préalablement son consentement écrit à l'installation de caméras fixes permanentes. Par exemple, une zone de

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

secours peut, avec le consentement du propriétaire, installer en permanence des caméras fixes à des endroits stratégiques de son territoire pour détecter les risques d'incendie ».

Comme le prévoit l'article 13/5, § 1er, en projet (article 7 de l'avant-projet), les services opérationnels de la sécurité civile peuvent utiliser des caméras dans le cadre des missions mentionnées à l'article 11 de la loi du 15 mai 2007, lequel dispose comme suit :

« § 1er. Les missions générales des services opérationnels de la sécurité civile sont :

1° le sauvetage de personnes et l'assistance aux personnes dans des circonstances dangereuses et la protection de leurs biens ;

2° l'aide médicale urgente telle que définie à l'article 1er de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente ;

3° la lutte contre l'incendie et l'explosion et leurs conséquences ;

4° la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses en ce compris les substances radioactives et les rayons ionisants ;

5° l'appui logistique.

§ 2. Font intégralement partie des missions énumérées au § 1er, 1°, 3°, 5° : la prévision, la prévention, la préparation, l'exécution et l'évaluation.

Au sens du présent paragraphe, on entend par :

1° prévision : toutes les mesures pour inventorier et analyser les risques ;

2° prévention : toutes les mesures visant à limiter l'apparition d'un risque ou à minimiser les conséquences de la concrétisation de celui-ci.

3° préparation : toutes les mesures pour assurer que le service est prêt à faire face à un incident réel ;

4° exécution : toutes les mesures qui sont prises quand l'incident se produit réellement ;

5° évaluation : toutes les mesures pour améliorer la prévision, la prévention, la préparation et l'exécution en tirant des conclusions de l'incident.

§ 3. Sans préjudice des compétences des autres services publics, les zones de secours veillent à l'application des réglementations concernant la prévention de l'incendie et de l'explosion ».

S'agissant des finalités pouvant être poursuivies dans l'usage des caméras visées par l'avant-projet, elles sont énoncées par l'article 13/5, §§ 1er et 2, en projet de la loi du 15 mai 2007 (article 7 de l'avant-projet), dont le texte est reproduit plus haut à la fin de l'observation générale n° 2.

Ainsi qu'il a été rappelé, dès lors que l'usage de caméras constitue une mesure qui porte particulièrement atteinte au droit au respect de la vie privée, il convient que le législateur encadre cet usage à suffisance de manière telle que celui-ci se limite à ce qui est strictement nécessaire aux finalités qui sont poursuivies.

Si tel est manifestement le cas lorsque l'utilisation de caméras est autorisée pour les missions des services de sécurité civile, compte tenu des finalités décrites par la loi lorsqu'il s'agit d'utiliser des caméras dans le cadre d'une intervention, la dérogation prévue à l'alinéa 3 de

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

l'article 13/3 examiné se présente en des termes à ce point larges qu'ils ne permettent pas d'établir que l'usage de caméras qui sera fait sur la base de cette disposition se limitera à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement des missions des services concernés.

En effet, au contraire de l'usage d'une caméra durant une intervention, qui présente une limite temporelle par essence liée à l'exercice des missions dont les services de sécurité civile ont la charge, l'alinéa 3 envisagé permet qu'au titre de la prévention d'incidents, il puisse être fait usage de caméras fixes de manière permanente. De la manière dont elle est rédigée, la disposition pourrait de la sorte aboutir, même si telle n'est pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet, à ce que de larges parties de territoires ou de nombreuses situations soient couvertes par l'utilisation de caméras sans qu'il soit établi que cette utilisation présente un lien de stricte nécessité avec les missions susmentionnées des services de sécurité civile.

Partant, afin de garantir le respect des principes de légalité et de proportionnalité, le caractère exceptionnel de l'usage de cette dérogation, tel qu'il ressort de l'exposé des motifs, doit ressortir du dispositif lui-même.

Par ailleurs, si l'on peut concevoir qu'une énumération détaillée, dans la loi elle-même, de circonstances qui nécessitent l'usage de cette dérogation ne peut être envisagée compte tenu de la multitude de situations qui peuvent se présenter, le dispositif sera complété par une habilitation au Roi en vue de préciser les lieux et les circonstances dans lesquelles la dérogation examinée pourra être appliquée [8]. C'est à cette condition également qu'il sera possible d'évaluer la proportionnalité de l'ingérence envisagée dans le droit au respect de la vie privée au regard du besoin social impérieux auquel cette ingérence doit répondre.

5. L'article 13/4 en projet (article 6 de l'avant-projet) prévoit que les caméras fixes et mobiles peuvent enregistrer du son.

Il appartient au dirigeant du service opérationnel de la sécurité civile présent sur le terrain de décider de l'enregistrement de ce son, dans les limites de l'autorisation visée à l'article 13/6 en projet. Ce dernier énonce en son paragraphe 3 (article 8 de l'avant-projet) que, lors de l'octroi de l'autorisation d'utilisation de caméra, le conseil de zone ou le ministre précise notamment les modalités d'utilisation des caméras en ce compris l'enregistrement du son.

Dans son avis 72.873/2 précité, la section de législation s'est exprimée dans les termes suivants à propos d'une disposition modificative de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' tendant à autoriser l'enregistrement de sons en plus des images par les caméras fixes,

[8] En ce sens, l'article 25/3, § 1er, 2°, b) de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' qui dispose que :
« [l]es 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 :
[…]
b) caméras fixes et fixes temporaires, le cas échéant intelligentes, moyennant l'accord du gestionnaire du lieu, dans les aéroports, les installations portuaires visées à l'article 5, 6°, de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime, les stations de transport public, et les lieux qui, en raison de leur nature, sont sujets à un risque particulier pour la sécurité, désignés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dont le projet est soumis pour avis à l'autorité compétente de contrôle des traitements de données à caractère personnel ».

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

éventuellement temporaires, dans les lieux fermés dont les services de police sont les gestionnaires :

> « L'article 3, 3°, tend à insérer un paragraphe 5, ainsi libellé, dans l'article 25/3 de la loi 'sur la fonction de police' :
>
> '§ 5. Par dérogation aux articles 259*bis* et 314*bis* du Code pénal, les caméras suivantes peuvent enregistrer du son en plus des images à condition que ces enregistrements soient nécessaires pour atteindre le but recherché :
>
> 1° les caméras individuelles ;
>
> 2° les caméras fixes, éventuellement temporaires, dans les lieux fermés dont les services de police sont les gestionnaires'.
>
> La possibilité d'enregistrer du son en plus des images par ces deux types de caméras pose des questions au regard du droit au respect de la vie privée, du droit à la protection des communications et du droit à la protection des données à caractère personnel.
>
> Selon la disposition à l'examen, cet enregistrement doit être 'nécessaire pour atteindre le but recherché'.
>
> La finalité de la nécessité de l'enregistrement du son, que ce soit pour les caméras fixes, éventuellement temporaires, ou pour les caméras individuelles, n'est ainsi pas suffisamment décrite au regard du principe de légalité.
>
> Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de remédier à cette lacune au regard de ce principe et de prévoir explicitement les circonstances d'utilisation [9], en ce compris la limite temporelle dans laquelle est autorisée l'extension des possibilités pour les services de police d'enregistrer du son via les caméras fixes, éventuellement temporaires, dans les lieux fermés dont ces services sont les gestionnaires. Si, pour les caméras individuelles, il peut être déduit de l'article 25/3, § 1er, alinéa 2, en projet de la loi 'sur la fonction de police' (article 3, 2°, de l'avant-projet) que la limite temporelle de l'enregistrement du son correspond à celle de l'activation de la caméra, une règle ayant cet objet n'existe pas lorsqu'il s'agit pour les services de police d'enregistrer du son via des caméras fixes dans les lieux fermés dont ces services sont gestionnaires ».

En l'espèce, la possibilité d'enregistrer du son en plus des images n'est pas autrement encadrée que par une autorisation de principe à recevoir du conseil de zone ou du ministre, en vertu de l'article 13/6, § 3, en projet précité, moyennant l'autorisation, au moment de l'intervention, du dirigeant opérationnel de la sécurité civile présent sur le terrain.

Le dispositif sera complété afin d'y prévoir d'autres garanties, qui pourraient être par exemple, afin de répondre aux exigences qui découlent du droit au respect de la vie privée, du droit à la protection des communications et du droit à la protection des données à caractère personnel, l'énoncé général des circonstances dans lesquelles le son peut être enregistré et ce, pour permettre d'en percevoir les finalités et la nécessité. Il en est particulièrement ainsi compte tenu de ce qu'en vertu de l'article 13/3, alinéa 3, en projet, il peut être fait usage de caméras fixes en dehors de toute intervention des services de la sécurité civile.

[9] *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité* : Voir sur ce point l'observation générale n° 2.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

6. L'avant-projet et son commentaire renvoient à plusieurs reprises, à l'arrêté royal du 22 mai 2019 'relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national'.

Tel est le cas dans les dispositions suivantes :

1° L'article 13/5, § 1er en projet (article 7 de l'avant-projet), qui règle les finalités des traitements de données en projet, énonce en ses 1° et 2°, que,

« [d]ans le cadre des missions mentionnées à l'article 11, les services opérationnels de la sécurité civile peuvent utiliser des caméras aux fins suivantes :

1° obtenir un aperçu de la zone d'intervention et la cartographier, évaluer la situation et suivre l'évolution de l'incident pour en assurer sa gestion ;

2° surveiller la zone d'intervention ou certains lieux présentant un risque particulier de manière préventive ».

Dans le commentaire de l'article, il est précisé ce qui suit :

« La zone d'intervention visée aux points 1° et 2° doit être entendue de manière large et comprend non seulement la zone d'intervention effective où se produit l'incident, mais également toutes les zones visées à l'article 38, §§ 1er et 2, de l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence. Pouvoir filmer ces lieux permet d'avoir une vue d'ensemble du terrain, des véhicules et autres moyens disponibles, de voir les routes les plus rapides ou accessible, … ».

2° L'article 13/5, § 1er, 5°, en projet (article 7 de l'avant-projet) énonce que,

« [d]ans le cadre des missions mentionnées à l'article 11, les services opérationnels de la sécurité civile peuvent utiliser des caméras aux fins suivantes :

[…]

5° prendre des images et/ou du son dans le cadre de la planification d'urgence et de la gestion de situations d'urgence, telles que réglées par l'arrêté royal relatif à la planification d'urgence ».

3° L'article 13/8, § 1er, en projet (article 10 de l'avant-projet), qui détermine les catégories de personnes pouvant accéder, en temps réel ou pendant un incident, aux images et sons récoltés conformément aux modalités déterminées par l'avant-projet, énonce en son 2° que

« [l]es images et les sons pris conformément au présent chapitre peuvent être partagés en temps réel ou pendant un incident avec :

[…]

2° les différentes disciplines, organes de concertation et structures de coordination mentionnés dans l'arrêté royal relatif à la planification d'urgence ».

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Pareilles références, sans faire mention de l'historique (ou sans l'usage d'un procédé de légistique précisant que le texte doit être appliqué tel qu'il est en vigueur à la date d'adoption de la loi en projet), sont en principe réputées « dynamiques » : en d'autres termes, l'acte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de ses modifications éventuelles [10].

Toutefois, ce principe ne s'applique pas aux matières réservées au législateur par la Constitution [11]. Ainsi, dans son arrêt n° 159/2008 du 20 novembre 2008 [12], la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit en ce qui concerne les éléments essentiels d'un impôt, la fiscalité relevant de la compétence réservée à la loi par les articles 170, § 1er, et 172 de la Constitution :

> « Lorsque la portée normative d'une disposition législative est déterminée par référence aux modalités inscrites dans un arrêté royal, cette norme législative doit être interprétée en ce sens qu'il est fait référence à l'arrêté royal tel qu'il était applicable à la date de la sanction et de la promulgation par le Roi du texte de loi adopté par les Chambres législatives. Toute autre appréciation emporterait que le Roi pourrait modifier la portée de la norme législative, ce qui serait incompatible avec le principe général de la hiérarchie des normes juridiques. En outre, la Cour devrait se prononcer sur la constitutionnalité d'une norme législative qui, postérieurement à la modification de l'arrêté royal auquel cette norme se réfère, recevrait une portée normative qui serait différente de celle de la norme au sujet de laquelle la Cour s'est prononcée ».

Les différents renvois à l'arrêté royal du 22 mai 2019 sont donc admissibles dès lors qu'ils doivent être considérés, au regard de cette jurisprudence, comme des « références statiques » en ce sens que les dispositions auxquelles il est fait référence s'appliquent en tenant compte de leur contenu précis à une date déterminée, de telle sorte que leurs modifications ultérieures n'ont pas d'influence sur les références qui y sont faites.

Par souci de sécurité juridique, il conviendrait néanmoins de faire expressément référence, dans le dispositif, aux dispositions de l'arrêté royal du 22 mai 2019 qui définissent ou déterminent respectivement la « zone d'intervention », la « planification d'urgence et de la gestion de situations d'urgence » et les « différentes disciplines, organes de concertation et structures de coordination ».

Les articles 13/5 et 13/8 en projet seront complétés en conséquence.

7. L'article 13/5, § 3, en projet (article 7 de l'avant-projet) pose le principe selon lequel les caméras doivent être visibles.

[10] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 74. Sur la manière de procéder à une référence statique, *ibidem*, recommandation n° 74.2.

[11] En ce sens, l'avis 70.635/1 donné le 13 décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 décembre 2021 'modifiant l'article 19*quinquies* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

[12] Voir également : C.C., n° 126/2008, 1er septembre 2008, B.6.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

En outre, l'article 13/14 en projet, (article 16 de l'avant-projet) énonce que,

« [l]'utilisation de caméras est signalée au moyen du pictogramme déterminé par l'arrêté royal du 10 février 2008 définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra. Le pictogramme est placé à proximité immédiate de la caméra et sur tous les véhicules du service équipés d'une caméra [13].

Lorsqu'il est matériellement impossible d'afficher un pictogramme à proximité immédiate d'une caméra, il ne doit pas être affiché ».

L'avertissement de l'usage de caméras dans un lieu donné et à un moment donné constitue une garantie fondamentale pour les personnes concernées quant au droit au respect de leur vie privée, en ce sens que ces personnes sont ainsi informées du fait qu'elles peuvent être filmées ou enregistrées [14].

Il y a lieu de souligner à cet égard que cette garantie est expressément consacrée par l'article 8 de la loi du 21 mars 2007 'réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance', lequel dispose comme suit :

« Toute utilisation cachée de caméras de surveillance est interdite.

Est considérée comme utilisation cachée, toute utilisation de caméras de surveillance qui n'a pas été autorisée au préalable par la personne filmée ou en ce qui concerne l'utilisation de caméras de surveillance mobiles dans les lieux ouverts, qui ne respecte pas les modalités de signalisation prévues à l'article 7/3, § 2, alinéa 1er.

Vaut autorisation préalable :

1° le fait de pénétrer dans un lieu où un pictogramme signale l'existence d'une surveillance par caméra ».

Compte tenu de ce qu'il s'agit d'une garantie fondamentale, le dispositif sera complété afin de prévoir d'autres moyens permettant d'avertir les personnes concernées (comme, par exemple, un avertissement oral [15]) lorsqu'il est matériellement impossible d'afficher un pictogramme à proximité immédiate d'une caméra.

[13] Voir à propos de cet alinéa l'observation particulière sous l'article 16 de l'avant-projet.

[14] Voir en ce sens l'avis 72.873/2 donné le 15 mai 2023 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi sur la fonction de police' et plus précisément l'observation générale n° 3 quant à l'avertissement oral de l'usage d'une caméra individuelle et l'observation générale n° 4 quant aux données relatives à la période tampon et à leur « éventuel » enregistrement.

[15] Voir, à titre de comparaison, l'article 25/2, § 2, 2°, b), de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' qui énonce qu'
« [e]st réputée visible :
[…]
2° l'utilisation de caméras mobiles
[…]
b) soit avec avertissement oral émanant de membres du cadre opérationnel des services de police, identifiables comme tels ».

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

8.1. L'article 13/7, alinéa 3, en projet (article 9 de l'avant-projet) prévoit que

> « [l]es images et les sons sont conservés par le responsable opérationnel du traitement sur un support de données qui est protégé conformément aux principes de protection des données dès la conception et de protection des données par défaut ».

L'article 13/8, § 1er, en projet (article 10 de l'avant-projet) envisage le partage en temps réel ou pendant un incident des images et des sons avec des membres du personnel des services opérationnels de la sécurité civile désignés par le commandant de zone ou le chef d'unité (1°), avec différentes disciplines, organes de concertation et structures de coordination visés par l'arrêté royal relatif à la planification de l'urgence (2°), avec les personnes qui se rassemblent dans une salle de contrôle (3°), ainsi qu'avec les personnes qui, en raison de leurs connaissances ou de leur expertise particulières, sont invitées au sein des organes de concertation ou des structures de coordination.

Par ailleurs, le paragraphe 3 de la même disposition prévoit que les services opérationnels de la sécurité civile sont autorisés à visionner les images et les sons pris par d'autres autorités ou services ou par les disciplines mentionnées dans l'arrêté royal relatif à la planification de l'urgence en temps réel, ainsi que pendant et après l'incident. Le paragraphe 4 autorise encore lesdits services à recevoir, en temps réel ou après l'incident, les images et les sons d'autres personnes physiques ou morales si ces images ont été prises conformément aux dispositions légales applicables.

Enfin, l'article 13/9, en projet (article 11 de l'avant-projet) entend régler l'accès aux images et aux sons conservés au sein des services opérationnels de la sécurité civile aux personnes qui en ont besoin pour l'exercice de leur mission.

Il est précisé au paragraphe 1er, alinéa 2, que ce sont les commandants de zone ou les chefs d'unité qui décident des personnes qui peuvent avoir cet accès, celui-ci étant limité aux images et aux sons « nécessaires ». Il est également précisé que l'accès aux images et aux sons est protégé par les « mesures organisationnelles et techniques nécessaires, dont l'enregistrement de la date et de l'heure de l'accès, de l'identité de la personne ayant accès, des images visionnées ainsi que des sons entendus et les raisons concrètes de l'accès ».

L'accès aux images et aux sons par des personnes extérieures aux services opérationnels de la sécurité civile est également autorisé, en vertu du paragraphe 2 si cela est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice ou à l'exécution des missions légales de ces autorités, services ou disciplines, dans la limite des règlementations qui leur sont applicables, et dans la mesure où c'est « nécessaire ». Ici encore sont enregistrés la date et l'heure de l'accès, les images visionnées et les sons entendus ainsi que les raisons concrètes de l'accès.

8.2. Pour rappel, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même et revêtent en principe un caractère essentiel les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et 5°) le délai maximal de conservation des données [16].

8.3. Il ressort de la lecture des dispositions précitées que de nombreuses catégories de personnes peuvent avoir accès aux images et aux sons, en temps réel ou durant l'incident, ainsi qu'aux images et aux sons qui sont conservés.

Dès lors qu'au regard du principe de légalité, les catégories de personnes qui peuvent avoir accès aux données doivent être prévues par la loi elle-même et compte tenu de ce que les missions des personnes concernées doivent présenter un lien avec les finalités poursuivies [17], il convient de préciser dans le dispositif que « les personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions, se rassemblent dans une salle de contrôle » avec le personnel des services opérationnels de sécurité civile, tel que cela est prévu par l'article 13/8, § 1er, 3°, en projet, ne peuvent être que celles qui, dans l'exercice de leur fonction, ont la « nécessité d'en connaître » [18].

8.4. Il semble par ailleurs ressortir de l'article 13/13 en projet (article 15 de l'avant-projet) que deux registres doivent être tenus sous une forme numérique : le registre mentionné à l'article 30 du RGPD et un registre reprenant toutes les utilisations de caméras au sein du service opérationnel de la sécurité civile.

Il est précisé à l'alinéa 2 que, pour chaque utilisation, sont « au minimum » repris « dans le registre » :

« 1° l'indication du lieu,

2° le type de caméra utilisé et s'il s'agit de caméras de surveillance fixes, leur emplacement, le cas échéant indiqué sur un plan,

3° la description des zones surveillées et les périodes d'utilisation,

4° l'autorisation écrite préalable du propriétaire ou gestionnaire du lieu dans les cas visés à l'article 13/3, alinéa 3,

5° le lieu du traitement des images,

6° le fait qu'un visionnage en temps réel ou pendant l'incident est organisé ou non et le cas échéant, la manière dont il est organisé ».

Ainsi rédigée, la disposition ne permet pas de déterminer ce qui différencie les deux registres en question.

---

[16] Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119) ; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

[17] Il est également renvoyé à l'observation générale n° 6 en ce qui concerne les catégories de personnes avec lesquelles les images et les sons peuvent être partagées en temps réel ou pendant l'incident, telles qu'elles sont visées à l'article 13/8, § 1er, 2°, en ce qu'il y est fait référence à « l'arrêté royal relatif à la planification d'urgence ».

[18] Sur le « besoin d'en connaître », voir par exemple l'article 13/9, § 1er, en projet (article 11 de l'avant-projet) ; voir également sur ce point l'observation formulée sous l'article 6 dans l'avis 72.873/2 précité donné le 15 mai 2023 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi sur la fonction de police' et les dispositions auxquelles cette observation renvoie.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Du reste, et plus fondamentalement, les catégories de données traitées dans le registre doivent être énumérées de manière exhaustive et non de manière exemplative comme cela semble ressortir du dispositif par les termes « au minimum ».

Ces mots seront omis et le dispositif contiendra une énumération complète des catégories de données traitées dans le cadre du registre, y compris les catégories de données qui permettent d'identifier les personnes ayant pu prendre connaissance des images et des sons dans le cadre des articles 13/8 et 13/9 en projet, le moment et le lieu de cette prise de connaissance, ainsi que les motifs pour lesquels ces personnes ont pu prendre connaissance de ces images et de ces sons.

Il en est de même en ce qui concerne les catégories de données permettant d'identifier les personnes qui ont eu accès au registre lui-même.

8.5 Le délai de conservation des données que les services opérationnels de la sécurité civile sont habilités à recevoir de la part de personnes physiques ou morales en vertu de l'article 13/8, § 4, sera précisé.

8.6 Il résulte des termes de l'article 13/11 en projet que, lorsque les transferts d'images et/ou de sons ont lieu en dehors du cadre établi par l'avant-projet, un protocole d'accord doit être formalisé pour les encadrer ; certains de ces transferts pourraient d'ailleurs même être effectués, conformément au deuxième tiret de la disposition examinée,

> « de manière ponctuelle à une autre autorité ou institution située en Belgique qui n'est pas habilitée à le recevoir en vertu d'une mission légale ».

Comme cela a été rappelé ci-dessus, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent figurer dans une norme législative au sens formel, exigence qui n'est pas rencontrée en l'espèce sur ce point.

8.7 Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure de justifier le délai de conservation de dix années des données à caractère personnel contenues dans le registre des personnes ayant eu accès aux images et aux sons figurant à l'article 13/15, alinéa 4, en projet.

Il convient en tout état de cause de préciser dans le dispositif le moment auquel le délai prend cours.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'avant-projet de loi examiné sera précédé d'un arrêté de présentation.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

DISPOSITIF

Article 3

Par souci de sécurité juridique, il convient de préciser à l'article 13/1 en projet de la loi du 15 mai 2007 que la loi du 21 mars 2007 n'est pas applicable à l'utilisation de caméras par les services opérationnels de la sécurité civile telle qu'elle est réglée par l'avant-projet.

Cette précision apparaît utile pour éviter toute confusion dès lors que l'exclusion de l'application de la loi du 21 mars 2007, figurant à l'article 3, alinéa 2, 1°, de cette loi [19], se fonde sur la notion de « caméra de surveillance », laquelle ne figure pas dans l'avant-projet, ce dernier ne définissant pas lui-même celle de « caméra » qu'il utilise pour déterminer son propre champ d'application.

Article 7

1. À l'article 13/5, § 3, alinéa 1er, les mots « aux fins d'établir l'identité d'une personne physique » et, à l'alinéa 2 de cette disposition, le mot « notamment » seront, comme en a convenu le délégué de la Ministre, omis.

2. Le même alinéa 1er, prévoit que les caméras

> « ne peuvent pas viser à recueillir des informations relatives à l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que des données génétiques, aux fins d'établir l'identité d'une personne physique ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique ».

Le commentaire de la disposition vise également l'intimité de la personne. Le législateur examinera si, à l'instar de ce que prévoit l'article 25/3, § 3, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' et conformément au commentaire de la disposition, il n'y a pas lieu d'ajouter cette hypothèse dans le dispositif lui-même.

Article 8

1. L'article 13/6, § 2, en projet prévoit que, lors de la demande d'autorisation introduite par les zones de secours et les unités opérationnelles de la protection civile pour pouvoir utiliser des caméras, le commandant de zone ou le président du Comité de direction du Service public fédéral Intérieur doit proposer le type de caméras à utiliser, les finalités poursuivies et les modalités d'utilisation des caméras, en ce compris si l'enregistrement du son est nécessaire ou pas. Compte

[19] Cette disposition est rédigée comme suit :
« La présente loi n'est pas applicable aux :
1° caméras de surveillance dont les modalités d'installation et d'utilisation sont réglées par ou en vertu d'une législation particulière ».

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

tenu de ce que les caméras fixes, permanentes ou temporaires, sont destinées à être placées en un lieu déterminé, la demande d'autorisation doit également contenir ce dernier élément [20].

Le dispositif sera complété en ce sens.

2. À l'instar de ce que prévoit l'article 25/4, § 2, alinéa 2, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police', il s'indiquera de préciser dans le dispositif qu'une nouvelle autorisation doit être demandée dans l'hypothèse d'un changement du type de caméras ou des finalités d'utilisation de celles-ci, ainsi que, s'agissant des caméras fixes, en cas de changement de lieu.

3. L'article 25/4, § 4, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' prévoit que, selon le type de décision d'autorisation obtenue, cette décision doit être portée à la connaissance du procureur du Roi, du bourgmestre et du chef de corps de la zone de police concernée.

L'auteur de l'avant-projet appréciera si le dispositif ne doit pas être complété par une disposition analogue, l'article 13/6, § 5, en projet limitant la publicité de la décision au site internet de la Direction générale de la Sécurité civile du SPF Intérieur et au *Moniteur belge*. Or, l'article 13/10 en projet prévoit la transmission éventuelle par le responsable opérationnel du traitement des images et des sons aux services de police et aux autorités judiciaires d'initiative ou à leur demande si des faits pouvant être constitutifs d'infractions sont constatés.

Article 10

1. Afin d'assurer la cohérence de la rédaction des paragraphes 1er à 4 en projet et de faire concorder correctement les deux versions linguistiques de l'alinéa 1er du paragraphe 2 en projet, il y a lieu, dans ce dernier alinéa de la version néerlandaise, d'écrire « in real time of tijdens een incident ».

2. Au paragraphe 3 en projet de la version française, il y a lieu, à l'instar de la rédaction du paragraphe 2, alinéa 2, en projet, d'insérer les mots « et à écouter » entre les mots « à visionner » et la virgule qui suit.

Dans le même ordre d'idée, dans la version française du paragraphe 4, il conviendrait de remplacer les mots « à recevoir » par les mots « à visionner et à écouter ».

Dans la version néerlandaise des paragraphes 3 et 4, à l'instar de la rédaction du paragraphe 2, alinéa 2, en projet, les mots « te ontvangen » seront chaque fois remplacés par les mots « te bekijken en te beluisteren ».

L'ensemble de l'avant-projet sera par ailleurs revu pour y utiliser une terminologie homogène dans chaque version linguistique et pour assurer une correcte concordance entre ses deux versions linguistiques.

[20] En ce sens, l'article 25/4, § 2, alinéa 2 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police'.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

3. À l'article 13/8, § 4, en projet de la loi du 15 mai 2007, les mots « si ces images ont été prises » seront remplacés par les mots « si ces images et sons ont été pris ».

Article 12

1. L'article 13/10 en projet dispose comme suit :

> « Chaque personne qui a accès aux images et aux sons est soumise au devoir de confidentialité ou au secret professionnel mentionné dans les articles 458 et 458*bis* du Code pénal, étant entendu que le responsable opérationnel du traitement ou la personne agissant sous son autorité :
>
> 1° transmet les images et les sons aux services de police ou aux autorités judiciaires s'il constate des faits pouvant être constitutifs d'une infraction ;
>
> 2° transmet les images et les sons aux services de police si ceux-ci les réclament dans le cadre de leurs missions de police administrative ou judiciaire et si les images et les sons concernent l'infraction constatée ».

Cette disposition peut être lue comme soumettant au secret professionnel toutes les personnes qui ont accès aux images et au son.

Toutefois, comme l'a expliqué le délégué de la Ministre, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est plutôt de prévoir que, pour toutes les personnes qui ne sont pas soumises au secret professionnel en vertu des articles 458 et 458*bis* du Code pénal, un simple devoir de confidentialité s'impose.

La rédaction de la phrase introductive de l'article 13/10 en projet sera revue en ce sens. Par ailleurs, il conviendrait de préciser les sanctions qui s'attachent à la méconnaissance du « devoir de confidentialité » dont il y est question.

2. Le délégué de la Ministre a par ailleurs précisé que l'objet du 1° est de répéter, dans le contexte particulier des traitements de données à caractère personnel, l'obligation de dénonciation qui s'impose aux fonctionnaires en vertu de l'article 29, § 1er, du Code d'instruction criminelle.

À cet égard, il convient de relever que cette dernière obligation de dénonciation ne s'applique que lorsque ces fonctionnaires acquièrent la connaissance « d'un crime ou d'un délit ». Par ailleurs, elle doit être effectuée auprès du « procureur du Roi » et non pas auprès des « services de police ».

L'auteur de l'avant-projet doit dès lors revoir le 1° en conséquence ou, le cas échéant, être en mesure de justifier les différences entre la disposition examinée et l'obligation contenue à l'article 29, § 1er, du Code d'instruction criminelle.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

3. Par ailleurs, toujours en ce qui concerne ce 1°, l'intention n'est pas de prévoir, comme l'a expliqué le délégué de la Ministre, que les personnes soumises au secret professionnel doivent transmettre les images et les sons qui révèleraient potentiellement une infraction [21].

Ces explications gagneraient à figurer dans le commentaire de l'article.

4. L'article 25/1 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' est libellé comme suit :

> « § 1er. La présente section règle l'installation et l'utilisation de caméras de manière visible par les services de police.
>
> Les caméras dont les modalités d'installation et d'utilisation par les services de police sont réglées par ou en vertu d'une législation particulière ne sont pas visées par la présente section.
>
> § 2. Les dispositions de la présente section sont applicables aux services de police lorsqu'ils ont accès en temps réel aux images de caméras de surveillance installées par d'autres responsables du traitement, en application de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance ou d'autres lois, si cet accès implique un enregistrement des images au sein des services de police mêmes ».

L'hypothèse de transferts d'images et de sons envisagée par l'article 13/10 en projet, qui ne concerne pas nécessairement un accès en temps réel, ne semble *a priori* pas avoir été appréhendée par l'article 25/1, § 2, de la loi 'sur la fonction de police'.

Par souci de sécurité juridique, l'auteur de l'avant-projet précisera le régime auquel seront alors soumises les données transmises aux services de police ou aux autorités judiciaires conformément à l'article 13/10 en projet afin d'assurer la bonne articulation de ces dispositions.

Article 13

1. L'article 13/11 en projet énonce ce qui suit :

> « Lors d'un transfert d'images et/ou de sons des unités opérationnelles de la protection civile vers des personnes autres que les personnes visées à l'article 13/8, § 1er dans un but autre que celui visé à l'article 13/8, § 2, le responsable opérationnel du traitement est tenu de conclure un protocole d'accord avec le destinataire des images et/ou des sons non anonymisés transférés, conformément à l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, si ce transfert se fait :
>
> – soit de manière récurrente à une autre autorité ou institution située en Belgique,
>
> – soit de manière ponctuelle à une autre autorité ou institution située en Belgique qui n'est pas habilitée à le recevoir en vertu d'une mission légale ».

[21] À cet égard, il convient de rappeler que si, en vertu de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, une obligation de dénonciation s'impose aux fonctionnaires lorsqu'ils acquièrent la connaissance d'un crime ou d'un délit, cette obligation de dénonciation est toutefois soumise à l'obligation de respecter le secret instituée par l'article 458 du Code pénal (voir C.C., 14 mars 2019, n° 44/2019, B.5.4, qui renvoie à Cass., 29 mai 1986, Pas., 1986, I, n° 609).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

L'article 20, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' est libellé comme suit :

> « § 1er. Sauf autre disposition dans des lois particulières, en exécution de l'article 6.2 du [RGPD], l'autorité publique fédérale qui transf[ère] des données à caractère personnel sur la base de l'article 6.1.c) et e), du [RGPD] à toute autre autorité publique ou organisation privée, formalise cette transmission pour chaque type de traitement par un protocole entre le responsable du traitement initial et le responsable du traitement destinataire des données ».

L'article 6, paragraphe 1, c) et e), du RGPD prévoit que

> « [l]e traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :
>
> […]
>
> c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;
>
> […]
>
> 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 ».

L'article 13/11 en projet appelle les observations suivantes.

2. La disposition examinée prévoit que l'obligation de conclure un « protocole d'accord » ne concerne que les transferts d'images et/ou de sons « des unités opérationnelles de la protection civile ».

Les zones de secours sont dès lors dispensées de conclure de tels protocoles.

Le commentaire de l'article précise ce qui suit à cet égard :

> « Concernant les règles applicables au transfert de données, il y a lieu de faire une différence entre les unités opérationnelles de la protection civile et les zones de secours. Les unités opérationnelles de la protection civile font partie de la Direction générale Sécurité civile qui est une autorité fédérale alors que les zones de secours ont une personnalité juridique distincte.
>
> Par conséquent, seules les unités opérationnelles de la protection civile sont soumises à l'article 20, § 1er de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel […].
>
> Concernant les règles applicables au transfert de données personnelles par les zones de secours, en dehors de la transmission des images et des sons aux personnes visées à l'article 13/8, § 1er dans le but visé à l'article 13/8, § 2, il revient aux zones de soit déterminer dans un règlement les destinataires, les catégories de données et les finalités soit de conclure des protocoles dans le respect du RGPD ».

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

L'obligation de formaliser les transferts des données à caractère personnel dans un protocole repose, conformément à l'article 20, § 1er, de la loi du 30 juillet 2018, sur « l'autorité publique fédérale qui transf[ère] des données à caractère personnel sur la base de l'article 6.1.c) et e), du [RGPD] ».

La loi du 30 juillet 2018 ne définit pas la notion d'« autorité publique fédérale ».

Cependant, l'article 5 de cette loi définit celle d'« autorité publique », comme suit :

« Art. 5. Les définitions du [RGPD] s'appliquent.

Pour l'application de la présente loi, on entend par 'autorité publique' :

1° l'état fédéral, les entités fédérées et les autorités locales ;

2° les personnes morales de droit public qui dépendent de l'État fédéral, des entités fédérées ou des autorités locales ;

3° les personnes, quelles que soient leur forme et leur nature qui :

– ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ; et

– sont dotées de la personnalité juridique ; et

– dont soit l'activité est financée majoritairement par les autorités publiques ou organismes mentionnés au 1° ou 2°, soit la gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par ces autorités ou organismes ;

4° les associations formées par une ou plusieurs autorités publiques visées au 1°, 2° ou 3° ».

Les zones de secours constituent des « autorités publiques » au sens de la loi du 30 juillet 2018 dès lors qu'elles sont des personnes morales de droit public qui dépendent de l'État fédéral conformément à l'article 5, alinéa 2, 2°, de cette loi.

Il en résulte que les obligations figurant à l'article 20, § 1er, de la loi du 30 juillet 2018 devraient également s'appliquer aux zones de secours en leur qualité d'autorité publique qui dépendent de l'État fédéral au sens de l'article 5, alinéa 2, 2°, de cette loi, soit, en d'autres termes, en leur qualité d'autorité publique fédérale [22].

L'article 13/11 en projet sera donc revu pour viser également les zones de secours.

3. La question se pose de savoir s'il ne convient pas d'insérer la conjonction « ou » entre les mots « l'article 13/8, § 1er[,] » et les mots « dans un but autre », de manière à mieux faire apparaître que, si l'une des deux situations évoquées dans le texte ne se présente pas (« vers des

[22] Dans sa recommandation n° 02/2020 du 31 janvier 2020 concernant 'la portée de l'obligation de conclure un protocole afin de formaliser les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public fédéral', l'Autorité de protection des données considère d'ailleurs que font partie de « l'autorité publique fédérale » des organismes qui disposent de la personnalité juridique au sens de l'article 5, alinéa 2, 2°, de la loi du 30 juillet 2018 (https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-02-2020.pdf).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

personnes autres que les personnes visées à l'article 13/8, § 1er[,] » ou « dans un but autre que celui visé à l'article 13/8, § 2, ») le texte s'applique.

4. L'article 13/11 sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

Article 16

L'article 13/14, alinéa 1er, en projet porte le texte suivant :

« L'utilisation de caméras est signalée au moyen du pictogramme déterminé par l'arrêté royal du 10 février 2008 définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra. Le pictogramme est placé à proximité immédiate de la caméra et sur tous les véhicules du service équipés d'une caméra ».

Le délégué de la Ministre a expliqué ce qui suit à cet égard :

« We verwijzen naar het koninklijk besluit omdat we vooral het model willen gebruiken, maar niet de exacte of volledige regelgeving van de wet. We wijken af en daarom verwijzen [we] naar het koninklijk besluit ».

L'article 16 sera revu pour préciser, le cas échéant, quelles dispositions de l'arrêté royal du 10 février 2008 'définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra' doivent être appliquées aux caméras dont l'utilisation est réglée par l'avant-projet.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est uniquement d'utiliser le modèle de pictogramme qui est déterminé en annexe de l'arrêté royal du 10 février 2008, à l'exclusion des autres règles qui figurent dans cet arrêté, comme par exemple celles relatives aux dimensions du pictogramme, il convient de l'exprimer plus clairement dans la disposition examinée.

Article 17

1. Le commentaire de l'article 13/15 précise ce qui suit :

« Une personne filmée peut soit être invitée à visionner la séquence dans les locaux du service et en recevoir une copie si elle le souhaite, soit accéder à distance à la séquence et la télécharger via un lien électronique sécurisé, ce qui lui permet d'avoir également une copie ».

Si l'article 13/15 en projet mentionne que la personne concernée peut accéder aux images et aux sons sur lesquels elle est identifiable, il ne précise cependant pas expressément qu'elle peut en recevoir une copie, comme le prévoit le commentaire de l'article.

Le dispositif sera précisé en conséquence.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

2. Aux termes de l'article 13/15, alinéa 6, en projet,

> « [l]e responsable opérationnel du traitement peut refuser de faire droit à une demande d'accès lorsqu'il existe un danger pour la sécurité publique ou un risque de porter atteinte aux droits et libertés d'autrui ou lorsque les images et/ou les sons concernés par la demande sont utilisés dans le cadre d'une procédure pénale ».

Le commentaire de l'article n'indique en aucune manière la volonté de l'auteur de l'avant-projet de conférer au responsable du traitement un pouvoir discrétionnaire dans l'octroi ou non de l'accès en présence des circonstances décrites. Compte tenu de la nature de celles-ci (danger pour la sécurité publique; menace sur les droits et libertés, etc.), pareil pouvoir discrétionnaire paraîtrait au demeurant incongru.

Il y a lieu d'écrire « refuse », et non « peut refuser ».

Article 19

1. Le commentaire de l'article 19 gagnerait à préciser la raison pour laquelle l'auteur de l'avant-projet n'a pas estimé nécessaire de sanctionner pénalement les violations d'autres dispositions de l'avant-projet que celles mentionnées à l'article 187/1 en projet, comme, par exemple, celle de l'article 13/6 en projet, qui prévoit l'obligation d'obtenir une autorisation pour pouvoir utiliser une caméra.

2. À la deuxième phrase de l'article 187/1 en projet, il convient également de faire référence aux « sons » obtenus en violation des dispositions auxquelles l'article 187/1 fait référence.

*

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Voorliggend voorontwerp strekt tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid' teneinde daarin het gebruik van camera's door de operationele diensten van de civiele veiligheid te regelen.

Uit de beraadslaging van de Regering van 12 mei 2023 blijkt dat het voorontwerp om advies moet worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Hoewel sinds de wijziging van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' bij de wet van 2 april 2003 'tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State' de omstandigheid dat vormvereisten niet vervuld zijn niet meer kan leiden tot de niet-ontvankelijkheid van adviesaanvragen, blijft het beginsel niettemin dat de afdeling Wetgeving pas om advies gevraagd kan worden nadat het betrokken voorontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding doorlopen heeft en nadat het orgaan dat bevoegd is om het voorontwerp vast te stellen de mogelijkheid gehad heeft het eventueel aan te passen in het licht van de elementen die bij het vervullen van de vormvereisten naar voren gekomen zijn.

Die opmerking geldt *a fortiori* voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit wanneer het gaat om voorontwerpen die, zoals voorliggend voorontwerp, bij uitstek betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens; de adviesverplichting strekt er precies toe onder meer na te gaan of de ontworpen regeling wel in overeenstemming is met de juridische vereisten die worden opgelegd in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

De methode die erin bestaat tegelijk het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en dat van de Gegevensbeschermingsautoriteit aan te vragen, is dan ook af te keuren, aangezien de afdeling Wetgeving op basis van die methode niet over alle relevante informatie kan beschikken die nuttig kan zijn voor haar onderzoek, meer in het bijzonder wat betreft de wijze waarop het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit in het dispositief in aanmerking genomen zou zijn en waarop die inaanmerkingneming in de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze bespreking tot uiting gebracht zou zijn.

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

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

In de memorie van toelichting moet hoe dan ook nadere toelichting gegeven worden over de wijze waarop het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit in het voorontwerp in aanmerking genomen is.[1]

2. Het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna: het "C.O.C.") is bij de Kamer van volksvertegenwoordigers opgericht bij artikel 71 van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens'.

Wanneer voorontwerpen vallen binnen het toepassingsgebied van titel 2 van die wet ("De bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde overheden met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid")[2] dient tevens rekening gehouden te worden met artikel 59, § 1, tweede lid, van dezelfde wet, welke bepaling als volgt luidt:

> "De bevoegde toezichthoudende autoriteit wordt geraadpleegd bij het opstellen van een wet, een decreet of een ordonnantie, of een daarop gebaseerde reglementaire maatregel in verband met de verwerking [van persoonsgegevens]."

Artikel 4, § 2, vierde lid, van de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit' luidt als volgt: "De competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door [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), hierna de AVG] worden, ten aanzien van de politiediensten in de zin van artikel 2, 2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie[dienst] gestructureerd op twee niveaus, uitgeoefend door het Controleorgaan op de politionele informatie bedoeld in

[1] Voor een vergelijkbare opmerking, zie advies 72.873/2, van 15 mei 2023 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet op het politieambt'.

[2] De artikelen 25 en 27 van de wet van 30 juli 2018, die deel uitmaken van die titel 2, luiden als volgt:
"Art. 25. Deze titel voorziet in de omzetting van de richtlijn 2016/680/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 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";
"Art. 27. Deze titel is van toepassing op de verwerkingen van persoonsgegevens door de bevoegde overheden met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid."

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

artikel 44/6, § 1, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt."[3] Voor de politiediensten dient eveneens verwezen te worden naar artikel 19 van de wet van 30 juli 2018.[4-5]

Aangezien een aantal bepalingen van het voorontwerp ertoe strekken te bepalen in welke gevallen de politiediensten toegang kunnen krijgen tot beelden en geluidsopnames verzameld overeenkomstig de nadere regels bepaald in het voorontwerp, dienen de bepalingen in kwestie om advies aan het COC voorgelegd te worden.[6]

3. Er dient op gewezen te worden dat over het voorontwerp niet alleen het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit en van het COC ingewonnen moet worden, maar dat, overeenkomstig de beraadslaging van de regering van 12 mei 2023, daarover bovendien met de vakbonden onderhandeld moet worden.

4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog andere dan louter vormelijke wijzigingen zou ondergaan die niet eveneens zouden voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Bij arrest nr. 27/2020 van 20 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof een beroep verworpen waarbij de vernietiging gevorderd was van de wet van 21 maart 2018 '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, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid'.

[3] Artikel 44/6 van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' is opgeheven bij de wet van 22 mei 2019 'tot wijziging van diverse bepalingen wat het politionele informatiebeheer betreft', maar artikel 4, § 2, vierde lid, van de wet van 3 december 2017 is niet dienovereenkomstig aangepast.

[4] Dat artikel maakt deel uit van titel 1 van die wet ("De bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens").

[5] Voor een soortgelijke opmerking, zie advies 65.312/2 van 4 maart 2019 over een voorontwerp van wet 'betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet op het politieambt en de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus'.

[6] Zie de ontworpen artikelen 13/8, § 1, 2°, (artikel 10 van het voorontwerp) en 13/10 (artikel 12 van het voorontwerp).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Toen het Hof verzocht was zich uit te spreken over de overeenstemming van de bestreden bepalingen met het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals dat gewaarborgd wordt bij inzonderheid artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, meer bepaald vanuit het oogpunt van een verlenging van de bewaartermijn van de verwerkte gegevens en van de verwerking van de verzamelde informatie en persoonsgegevens, heeft het Hof als volgt geoordeeld:

"B.6.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt:

'Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.'

B.6.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt:

'1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.'

B.6.3. De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

B.6.4. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven.

Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat ook camerabeelden, zelfs indien zij op openbare plaatsen zijn gemaakt, onder de bescherming van dat recht vallen zodra de beelden worden opgeslagen en verwerkt (zie onder meer EHRM, 18 oktober 2016, *Vukota-Bojić t. Zwitserland*, §§ 55-56; grote kamer, 17 oktober 2019, *López Ribalda e.a. t. Spanje*, §§ 89-90). Dat is met name het geval wanneer de beelden toelaten om personen te identificeren en om in kaart te brengen wie zich waar op welk moment bevindt.

Het Hof van Justitie oordeelt eveneens dat de eerbiediging van het recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens gelijk welke informatie betreft aangaande een geïdentificeerde of identificeerbare persoon (HvJ, grote kamer, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke en Eifert*, punt 52; 16 januari 2019, C-496/17, *Deutsche Post AG*, punt 54).

B.7.1. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt:

'Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.'

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

B.7.2. Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt:

'1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd.'

B.7.3. Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt:

'Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.'

B.7.4. Artikel 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt:

'Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.'

B.7.5. De Politierichtlijn stelt, op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en politiële samenwerking, specifieke regels vast 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, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, met inachtneming van de specifieke aard van die activiteiten.

De verzoekende partij vermeldt die richtlijn in beide middelen, maar zij ontleent daaraan geen concrete grieven.

B.7.6. Bij zijn arrest nr. 96/2018 van 19 juli 2018 heeft het Hof, in het kader van beroepen tot vernietiging van de wet van 29 mei 2016 'betreffende het verzamelen en het bewaren van de gegevens in de sector van de elektronische communicatie', drie prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de interpretatie van artikel 15, lid 1, van de richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 'betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie'.

Het opslaan en verwerken van camerabeelden op straat en in de publieke ruimte verschilt evenwel op wezenlijke wijze, wat de privacygevoeligheid van de gegevens betreft, van het opslaan en verwerken van elektronische communicatiegegevens, zodat het Hof het antwoord op die prejudiciële vragen niet dient af te wachten om het voorliggende beroep te beoordelen.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Uit hun aard zelf houdt de opslag en verwerking van camerabeelden een minder ingrijpende inmenging in het privéleven in dan de opslag en verwerking van elektronische communicatiegegevens. Dat komt, enerzijds, doordat de privacyverwachting minder hoog is in de publieke ruimte dan in besloten kring en, anderzijds, doordat beelden in de regel minder de persoonlijke levenssfeer raken dan communicatiegegevens.

Dat laatste is des te meer het geval nu de bestreden wet de opslag en verwerking uitsluit van beelden die de intimiteit van een persoon schenden of die gericht zijn op het inwinnen van informatie over de raciale of etnische oorsprong van een persoon, zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslidmaatschap, zijn gezondheidstoestand, zijn seksleven of zijn seksuele geaardheid (artikel 25/3, § 3, ingevoegd bij artikel 8 van de wet van 21 maart 2018).

B.7.7. Het recht op eerbiediging van het privéleven is niet absoluut. De aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

De wetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn. Bij de beoordeling van dat evenwicht houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer rekening met de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 'tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens' (hierna: het Verdrag nr. 108) en de aanbeveling nr. R (87) 15 van het Comité van Ministers aan de verdragsstaten tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector (hierna: aanbeveling nr. R (87) 15) (EHRM, 25 februari 1997, *Z t. Finland*, § 95; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 103).

Uit de verschillende aard van de maatregelen, vermeld in B.7.6, vloeit voort dat de appreciatiemarge van de wetgever ruimer is ten aanzien van maatregelen van opslag en verwerking van camerabeelden dan ten aanzien van dezelfde soort van maatregelen die communicatiegegevens betreffen.

B.8.1. De bestreden wet voorziet in verschillende bewaartermijnen, die op duidelijke wijze zijn vermeld in de hierna aangehaalde bepalingen.

B.8.2. De opslag en registratie van informatie en persoonsgegevens die de politie door middel van camera's verzamelt, beoogt bij te dragen aan het waarborgen van de openbare veiligheid, het beschermen van de openbare orde, het voorkomen van strafbare feiten en het vrijwaren van de rechten en vrijheden van anderen. De maatregel beantwoordt aldus aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving.

B.8.3. Bij de beoordeling van de evenredigheid van maatregelen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dient rekening te worden gehouden met, onder meer, het geautomatiseerde karakter ervan, de gebruikte technieken, de accuraatheid, de pertinentie en het al dan niet buitensporige karakter van de gegevens die worden verwerkt, het al dan niet voorhanden zijn van maatregelen die de duur van de bewaring van de gegevens beperken, het al dan niet voorhanden zijn van een systeem van onafhankelijk toezicht dat toelaat na te gaan of de bewaring van de gegevens nog langer is vereist, het al dan niet voorhanden zijn van afdoende controlerechten en rechtsmiddelen voor de betrokkenen, het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

stigmatisering van de personen van wie de gegevens worden verwerkt, het onderscheidend karakter van de regeling en het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van foutief gebruik en misbruik van de verwerkte persoonsgegevens door de overheidsdiensten (arrest nr. 108/2016 van 14 juli 2016, B.12.2; arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, B.14.4; EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 59; beslissing, 29 juni 2006, *Weber en Saravia t. Duitsland*, § 135; 28 april 2009, *K.H. e.a. t. Slowakije*, §§ 60-69; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 101-103, 119, 122 en 124; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, §§ 37 en 42-44; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, §§ 35-37; 12 januari 2016, *Szabó en Vissy t. Hongarije*, § 68; HvJ, grote kamer, 8 april 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, en C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.*, punten 56-66).

B.8.4. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat persoonsgegevens niet langer dan nodig voor de verwezenlijking van het doel waarvoor ze werden opgeslagen, mogen worden bewaard in een vorm die identificatie toelaat of die toelaat een verband te leggen tussen een persoon en strafbare feiten. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de duur van bewaring ten aanzien van het doel waarvoor de gegevens werden opgeslagen, houdt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens rekening met het al dan niet bestaan van een onafhankelijk toezicht op de verantwoording voor het behoud van gegevens in de databanken aan de hand van duidelijke criteria, zoals de ernst van de feiten, het feit dat de betrokken persoon vroeger reeds het voorwerp is geweest van een aanhouding, de ernst van de verdenkingen die rusten op een persoon, en elke andere bijzondere omstandigheid (EHRM, grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 103; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, § 35; 17 december 2009, *B.B. t. Frankrijk*, § 61; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, §§ 35-40).

Artikel 5, e), van het Verdrag nr. 108 en artikel 7 van de aanbeveling nr. R (87) 15 voorzien in soortgelijke waarborgen.

B.9.1. Wat het zichtbare gebruik van camera's door de politie betreft, bepaalt artikel 25/6 van de wet op het politieambt, ingevoegd bij artikel 11 van de wet van 21 maart 2018:

'De informatie en persoonsgegevens die verzameld worden door middel van camera's kunnen worden geregistreerd en bewaard voor een duur van niet meer dan twaalf maanden, te rekenen vanaf de registratie ervan, tenzij in een andere termijn voorzien wordt in afdeling 12 van dit hoofdstuk.'

(…)

B.9.2. De bewaartermijn van twaalf maanden in de voormelde bepalingen is een maximale termijn, zoals blijkt uit de woorden 'niet meer dan' en zoals ook uitdrukkelijk is bevestigd in de parlementaire voorbereiding:

'Het feit dat het om een maximale termijn gaat, maakt het mogelijk om het proportionaliteitsbeginsel te respecteren, zoals door de Raad van State in zijn advies nr. 62.006/2 van 9 oktober 2017 wordt opgemerkt (…). Net zoals de politiediensten in het kader van hun keuzes en de manier waarop ze de camera's gebruiken het proportionaliteitsbeginsel moeten respecteren is de termijn voor de bewaring van de beelden eveneens een verwerking die het proportionaliteitsbeginsel moet respecteren en die moet beantwoorden aan de finaliteiten die door de politiediensten worden nagestreefd.' (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2855/001, p. 28)

De bewaartermijn van twaalf maanden stelt op die manier een duidelijke grens aan de toepassing van het evenredigheidsbeginsel door de politiediensten.

(…)

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

B.9.6. De bewaringstermijn moet voorts worden onderscheiden van de toegangstermijn. De toegankelijkheid tot de betrokken gegevens is op onderscheiden wijze geregeld voor opdrachten van bestuurlijke politie en voor opdrachten van gerechtelijke politie. De opdrachten van bestuurlijke politie hebben in essentie betrekking op de handhaving van de openbare orde. De opdrachten van gerechtelijke politie hebben in essentie betrekking op de opsporing en vaststelling van misdrijven.

De toegang tot de persoonsgegevens en informatie, verzameld door zowel zichtbaar als niet-zichtbaar gebruik van camera's, wordt toegelaten gedurende een periode van een maand, te rekenen vanaf de registratie ervan, op voorwaarde dat het operationeel gemotiveerd is en dat het noodzakelijk is voor de uitoefening van een welbepaalde opdracht. Die toegang betreft de opdrachten van bestuurlijke politie. Na de eerste bewaarmaand is de toegang tot die persoonsgegevens en informatie enkel voor doeleinden van gerechtelijke politie mogelijk mits een schriftelijke en met redenen omklede beslissing van de procureur des Konings of, wat het niet-zichtbare cameragebruik betreft, van de onderzoeksrechter (artikelen 25/7 en 46/13 van de wet op het politieambt, respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 12 en 61 van de wet van 21 maart 2018).

(…)

B.9.7. Wat inzonderheid de verplichting tot motivering van de toegang betreft, preciseert de parlementaire voorbereiding:

'De regels die op het niveau van de bewaringstermijn en op het niveau van de toegang tot de geregistreerde gegevens voorzien worden, vullen elkaar aan, om aan dit proportionaliteitsbeginsel te voldoen. Het zal dus belangrijk zijn om de toegang tot de gegevens operationeel te motiveren, zelfs gedurende de eerste maand. Bovendien zal de toegang plaatsvinden conform de algemene regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die, zoals hoger vermeld, van toepassing is. Het zal dus nodig zijn om de 'nood om te weten' ('*need to know*') te vermelden. De politiefunctionarissen zullen er dus enkel toegang toe hebben als ze nodig zijn voor de uitvoering van een bepaalde opdracht (operationeel belang). Het spreekt voor zich dat het niet de bedoeling is dat politieambtenaren in hetzelfde onderzoek systematisch en autonoom verzamelde persoonsgegevens en informatie opvragen binnen de termijn van een maand vanaf de registratie ervan. Dat zou immers een omzeiling inhouden van de strengere regels die van toepassing zijn voor gegevens na de eerste bewaarmaand. De toezichthoudende functionarissen van de politiediensten zullen hierover in het bijzonder waken, mede door middel van de logging die van elke toegang wordt bijgehouden.' (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2855/001, pp. 29-30)

Elke toegang tot de betrokken gegevens dient bijgevolg uitdrukkelijk gemotiveerd te zijn, met naleving van het evenredigheidsbeginsel. Na de eerste bewaarmaand is daarenboven in de regel bijzondere toestemming van een magistraat vereist, die op de naleving van voormeld beginsel toeziet.

B.9.8. Ten slotte heeft de wetgever in controlemechanismen voorzien om de verzamelde gegevens en informatie te beveiligen.

De toegangen worden dagelijks geregistreerd, samen met de concrete motivering van de bevragingen (artikel 25/7, § 1, derde lid, van de wet op het politieambt, ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 21 maart 2018). Op die manier zal 'een spoor bewaard worden van elke toegang tot deze informatie en de reden voor de toegang.' (*ibid*., p. 30)

Bovendien houdt elke politiedienst een digitaal register bij met daarin alle gebruik van camera's, en bewaart de federale politie een nationaal register met de geolokalisatie van alle door de politiediensten gebruikte vaste camera's. Die registers worden, op verzoek, ter beschikking gesteld van het in B.21.4 vermelde Controleorgaan op de politionele

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

informatie, van de bestuurlijke en gerechtelijke politieoverheden en van de functionaris voor gegevensbescherming bedoeld in artikel 144 van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus' (artikelen 25/8 en 46/14 van de wet op het politieambt, respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 13 en 62 van de wet van 21 maart 2018).

(…)

B.9.9. (…)

'(…) Bovendien is de proportionaliteit gewaarborgd omdat vóór elke installatie van een camera een impact- en risicoanalyse moet worden gemaakt. Er mogen dus niet om het even waar camera's worden geplaatst met de bedoeling zo veel mogelijk gegevens voor de databanken te verzamelen.

Ten slotte voegt de minister toe dat de bewaartermijn van 12 maanden een maximale termijn is: de gegevens moeten dus niet zo lang worden bewaard. Ook de Raad van State was van mening dat aldus aan het evenredigheidsbeginsel tegemoet kon worden gekomen. Tevens gaat het om dezelfde termijn als voor de communicatiegegevens (artikelen 46*bis* en 88*bis* van het Wetboek van strafvordering).' (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2855/003, pp. 74-75).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt daarenboven dat de toegang tot de verzamelde gegevens en informatie onderworpen is aan de algemene regels inzake de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2855/001, p. 29)

B.9.10. Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat de wetgever, wat de regeling van het cameragebruik in de wet op het politieambt en van de bewaring en beveiliging van de daardoor verzamelde gegevens betreft, door de erin vervatte beperkingen en waarborgen inzake de bewaartermijn, een billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen het recht op eerbiediging van het privéleven en de nagestreefde doelstellingen van ordehandhaving en misdrijfbestrijding.

B.10.1. De Camerawet, zoals gewijzigd bij de bestreden wet, regelt het gebruik van camera's door andere personen dan de politiediensten. Zij maakt een onderscheid tussen de vaste en de mobiele bewakingscamera's en voorziet in een verschillende regeling naar gelang van de aard van plaats waar de camera wordt gebruikt:

(i) in een niet-besloten plaats: elke plaats die niet door een omsluiting is afgebakend en vrij toegankelijk is voor het publiek, waaronder de openbare wegen beheerd door de openbare overheden bevoegd voor het wegbeheer (artikel 2, 1°, van de Camerawet);

(ii) in een voor het publiek toegankelijke besloten plaats: elk gebouw of elke door een omsluiting afgebakende plaats bestemd voor het gebruik door het publiek waar diensten aan het publiek kunnen worden verstrekt (artikel 2, 2°);

(iii) in een niet voor het publiek toegankelijke besloten plaats: elk gebouw of elke door een omsluiting afgebakende plaats, die uitsluitend bestemd is voor het gebruik door de gewoonlijke gebruikers (artikel 2, 3°).

B.10.2. Wat het gebruik van vaste en tijdelijke vaste bewakingscamera's in een niet-besloten plaats betreft, bepaalde artikel 5, § 4, van de Camerawet reeds vóór de wijziging bij de wet van 21 maart 2018 dat het opnemen van beelden uitsluitend is toegestaan om bewijzen te verzamelen van overlast of van feiten die een misdrijf opleveren of schade veroorzaken en om daders, verstoorders van de openbare orde, getuigen of slachtoffers op te sporen en te identificeren (derde lid).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Voorts bepaalde dezelfde paragraaf reeds dat die beelden, indien zij geen bijdrage kunnen leveren tot het bewijzen van een misdrijf, van schade of van overlast of tot het identificeren van een dader, een verstoorder van de openbare orde, een getuige of een slachtoffer, niet langer dan één maand worden bewaard (vierde lid).

Aan dat laatste lid, dat het vijfde lid wordt, voegt artikel 69, 14°, van de wet van 21 maart 2018 de volgende zin toe:

'Deze termijn wordt verlengd naar drie maanden voor de plaatsen die een bijzonder veiligheidsrisico inhouden, bepaald door de Koning bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.'

B.10.3. Wat het gebruik van vaste en tijdelijke vaste bewakingscamera's in een voor het publiek toegankelijke besloten plaats betreft, bepaalde artikel 6, § 3, van de Camerawet reeds vóór de wijziging bij de wet van 21 maart 2018 dat het opnemen van beelden uitsluitend is toegestaan om bewijzen te verzamelen van overlast of van feiten die een misdrijf opleveren of schade veroorzaken en om daders, verstoorders van de openbare orde, getuigen of slachtoffers op te sporen en te identificeren (tweede lid).

Voorts bepaalde dezelfde paragraaf reeds dat die beelden, indien zij geen bijdrage kunnen leveren tot het bewijzen van een misdrijf, van schade of van overlast of tot het identificeren van een dader, een verstoorder van de openbare orde, een getuige of een slachtoffer, niet langer dan één maand worden bewaard (derde lid).

Aan dat laatste lid voegt artikel 70, 10°, van de wet van 21 maart 2018 de volgende zin toe:

'Deze termijn wordt verlengd naar drie maanden voor de plaatsen die, door hun aard, een bijzonder veiligheidsrisico inhouden, bepaald door de Koning bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.'

B.10.4. Wat het gebruik van vaste en tijdelijke vaste bewakingscamera's in een niet voor het publiek toegankelijke besloten plaats betreft, bepaalt artikel 7, § 3, van de Camerawet dat het opnemen van beelden uitsluitend is toegestaan om bewijzen te verzamelen van overlast of van feiten die een misdrijf opleveren of schade veroorzaken en om daders, verstoorders van de openbare orde, getuigen of slachtoffers op te sporen en te identificeren (tweede lid).

Voorts bepaalde dezelfde paragraaf reeds vóór de wijziging bij de wet van 21 maart 2018 dat die beelden, indien zij geen bijdrage kunnen leveren tot het bewijzen van een misdrijf, van schade of van overlast of tot het identificeren van een dader, een verstoorder van de openbare orde, een getuige of een slachtoffer, niet langer dan één maand worden bewaard (thans derde lid).

Aan dat laatste lid voegt artikel 71, 16°, van de wet van 21 maart 2018 de volgende zin toe:

'Deze termijn wordt verlengd naar drie maanden voor de plaatsen die, door hun aard, een bijzonder veiligheidsrisico inhouden, bepaald door de Koning bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.'

B.10.5. Wat het gebruik van mobiele bewakingscamera's betreft, gebruikt door of in opdracht van de gemeentelijke overheden, zowel in besloten als in niet-besloten plaatsen, voert de bestreden wet een soortgelijke regeling in.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Artikel 7/3, § 4, van de Camerawet, ingevoegd bij artikel 75 van de wet van 21 maart 2018, bepaalt:

'Het opnemen van beelden is uitsluitend toegestaan teneinde bewijzen te verzamelen van overlast of van feiten die een misdrijf opleveren of schade veroorzaken en daders, verstoorders van de openbare orde, getuigen of slachtoffers op te sporen en te identificeren.

Indien deze beelden geen bijdrage kunnen leveren tot het bewijzen van een misdrijf, van schade of van overlast of tot het identificeren van een dader, een verstoorder van de openbare orde, een getuige of een slachtoffer, worden zij niet langer dan één maand bewaard. Deze termijn wordt verlengd naar drie maanden voor de plaatsen die, door hun aard, een bijzonder veiligheidsrisico inhouden, bepaald door de Koning bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.'

B.10.6. Voor de vermelde vormen van cameragebruik geldt bijgevolg een soortgelijke regeling. De maximale bewaringstermijn van één maand kan op bepaalde plaatsen tot drie maanden worden verlengd.

Uit de aangehaalde bepalingen blijkt dat die regeling aan beperkingen is onderworpen.

Allereerst is het opnemen van beelden slechts toegestaan met een welbepaalde doelstelling, namelijk om bewijzen te verzamelen van overlast of van feiten die een misdrijf opleveren of schade veroorzaken en om daders, verstoorders van de openbare orde, getuigen of slachtoffers op te sporen en te identificeren.

Vervolgens blijft de gewone bewaartermijn maximaal één maand en is de mogelijkheid tot verlenging van die termijn beperkt tot plaatsen die, door hun aard, een bijzonder veiligheidsrisico inhouden. Het komt de Koning toe die plaatsen te bepalen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de maatregel met name plaatsen zoals stations, luchthavens en havenfaciliteiten beoogt, 'of andere plaatsen die een doelwit voor terroristen kunnen zijn, zoals de plaatsen waar de bewakingsagenten hun situationele bevoegdheden kunnen uitoefenen, zoals op nucleaire sites, internationale instellingen, militaire domeinen enzovoort.' (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2855/001, pp. 18 en 77, en DOC 54-2855/003, p. 11)

De wetgever heeft de voormelde machtiging aan de Koning niet alleen inhoudelijk op voldoende duidelijke wijze beperkt; hij heeft ook de totstandkoming van de koninklijke besluiten met bijzondere waarborgen omringd: zij dienen in de Ministerraad te worden overlegd en voor advies te worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Ten slotte gaat het om een termijn, die voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel door de verantwoordelijken voor de verwerking van de beelden als uiterste grens geldt.

B.10.7. De parlementaire voorbereiding vat hetgeen voorafgaat als volgt samen en licht ook het motief van de maatregel toe:

'Tot slot wordt voorgesteld om in bepaalde specifieke gevallen de bewaartermijn van de beelden te verlengen van één naar drie maanden. Na tien jaar toepassing van deze wet stelt men immers vast dat deze maximumtermijn van een maand soms niet voldoende lang is en, in gevallen waarin de beelden beslissend hadden kunnen zijn, belet een bewijs te verkrijgen, of daders of getuigen te identificeren. De doelstelling bestaat er uiteraard niet in de verantwoordelijken voor de verwerking te verplichten de beelden gedurende drie maanden te bewaren, maar hen wel de mogelijkheid te bieden de beelden gedurende drie maanden te bewaren, wanneer dit gerechtvaardigd is vanuit het standpunt van de proportionaliteit. Daarom wordt er alleen maar in deze mogelijkheid voorzien voor de

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

plaatsen die een bijzonder risico voor de veiligheid inhouden, bepaald door de Koning bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit waarvan het ontwerp voor advies zal worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Buiten voor deze gevallen die door de Koning zullen worden bepaald, blijft de bewaartermijn onveranderd.' (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2855/001, p. 75)

B.10.8. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de wetgever, wat de regeling van het cameragebruik in de Camerawet betreft, door de erin vervatte beperkingen en waarborgen inzake de bewaartermijn, een billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen het recht op eerbiediging van het privéleven en de nagestreefde doelstellingen van ordehandhaving en misdrijfbestrijding."

2. Voorliggend voorontwerp van wet strekt ertoe het gebruik van vaste en mobiele camera's door de operationele diensten van de civiele veiligheid bij de uitvoering van hun opdrachten[7] te onttrekken aan het toepassingsgebied van de wet van 21 maart 2007 'tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's' teneinde het gebruik van die camera's te regelen in een nieuw hoofdstuk dat ingevoegd wordt in de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid'.

De noodzaak van een bijzondere regelgeving wordt in de memorie van toelichting als volgt gemotiveerd:

"De praktijk toont de moeilijkheden aan van de toepassing van deze algemene wet op de specifieke opdrachten van de operationele diensten van de civiele veiligheid, in het bijzonder wat het gebruik van mobiele camera's betreft.

Ter herinnering: de camerawet definieert een bewakingscamera als elk vast, tijdelijk vast of mobiel observatiesysteem dat tot doel heeft:

• misdrijven tegen personen of goederen te voorkomen, vast te stellen of op te sporen, of

• overlast te voorkomen, vast te stellen of op te sporen, of

• de naleving van de gemeentereglementen (of sommige ervan) te controleren, of

• de orde te handhaven.

(…)

Dit gezegd zijnde, moeten de operationele diensten van de civiele veiligheid, net als de politiediensten en in navolging van de algemene evolutie in de samenleving, eveneens een beroep kunnen doen op de technologische hulpmiddelen die nodig zijn voor de uitoefening van hun opdrachten.

Concreet willen deze diensten verschillende types camera's kunnen gebruiken voor andere doeleinden dan alleen bewaking, bijvoorbeeld om een overzicht te krijgen van het interventieterrein, om een interventie te evalueren maar ook om als bewijsmateriaal te kunnen dienen in een rechtszaak."

[7] De algemene opdrachten van de operationele diensten van de civiele veiligheid staan opgesomd in artikel 11 van de wet van 15 mei 2007.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

In het ontworpen artikel 13/5, § 1 (artikel 7 van het voorontwerp) worden de doeleinden van het gebruik van camera's als volgt omschreven:

"1° het verkrijgen van een overzicht en het in kaart brengen van het interventieterrein, het evalueren van de situatie en het opvolgen van de evolutie van het incident met het oog op het beheer ervan;

2° het op een preventieve manier bewaken van het interventieterrein of bepaalde plaatsen die een bijzonder risico inhouden;

3° het herkennen van voorwerpen, lichamen of incidenten;

4° het beschermen van het personeel en de goederen van de dienst;

5° het maken van beelden en/of geluidopnames in het kader van de noodplanning en het beheer van noodsituaties, zoals geregeld door het koninklijk besluit betreffende de noodplanning."

Luidens paragraaf 2 van het ontworpen artikel 13/5 is verdere verwerking van de beelden en geluidsopnames slechts toegestaan voor de volgende doeleinden:

"1° het evalueren van een interventie;

2° het beschikken over bewijsmateriaal in geval van geschillen voor de bevoegde administratieve of gerechtelijke rechtbanken;

3° het beschikken over archieven met beeld- en geluidmateriaal, overeenkomstig artikel 89 van de Verordening;

4° voor didactische en pedagogische doeleinden in het kader van de opleiding van de leden van de operationele diensten van de civiele veiligheid, nadat de beelden geanonimiseerd werden overeenkomstig de Verordening;

5° voor het sensibiliseren en informeren van de bevolking, nadat de beelden geanonimiseerd werden overeenkomstig de Verordening."

Gelet op de hierboven beschreven doelstelling en op het feit dat het gebruik van camera's een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven vormt, dient nagegaan te worden of in het voorontwerp voldoende rekening gehouden wordt met de vereisten die uit het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel voortvloeien.

In dat verband geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

3. In het ontworpen artikel 13/2 van de wet van 15 mei 2007 (artikel 4 van het voorontwerp) wordt een definitie gegeven van de begrippen "mobiele camera" (3°), "permanent vaste camera" (4°), "tijdelijk vaste camera" (5°) en "intelligente camera" (6°).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Uit de memorie van toelichting blijkt het volgende:

"Onder camera wordt verstaan een apparaat waarmee stilstaande, bewegende of veranderende beelden en geluidsopnames ofwel op film ofwel in het apparaat zelf of op een geheugenkaart worden opgeslagen. Zowel een camera op een smartphone, een digitaal fototoestel, een drone uitgerust met een camera, een camera die op het lichaam wordt gedragen (bodycam), een warmtebeeldcamera of infrarood camera, een klassieke bewakingscamera geplaatst aan een gebouw als een camera die voor een bepaalde tijd wordt geplaatst op een bepaalde locatie zijn voorbeelden van camera's die beoogd worden met dit hoofdstuk."

Zoals de afdeling Wetgeving opgemerkt heeft in haar advies 72.873/2 van 15 mei 2023 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet op het politieambt', vormt het gebruik van individuele camera's een bijzonder verregaande inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, meer nog dan die welke het gevolg is van het gebruik van het merendeel van de andere mobiele camera's. Hoewel de doeleinden waarvoor de diensten van de civiele veiligheid camera's gebruiken specifiek van aard zijn, dient voorzien te worden in bijzondere waarborgen betreffende het gebruik van individuele camera's, aangezien die camera's kunnen meebrengen dat beeld– en geluidsopnames worden gemaakt van de omgeving en dat interactie plaatsvindt tussen burgers en leden van de betrokken diensten. Dat geldt des te meer daar een van de doeleinden van het gebruik van de camera's erin bestaat te "beschikken over bewijsmateriaal in geval van een geschil voor (…) administratieve of gerechtelijke rechtbanken" (artikel 13/5, § 2, 2°).

4. In het ontworpen artikel 13/3, eerste lid (artikel 5 van het voorontwerp) wordt het gebruik van camera's op de plaatsen die in de vier bepalingen van dat lid beschreven worden, beperkt tot "de duur van de interventie" van de operationele diensten van de civiele veiligheid.

In het derde lid wordt van dat principe afgeweken doordat daarin bepaald wordt dat de betrokken diensten op niet-besloten of op besloten plaatsen waarvan zij niet de beheerder zijn maar die "een bijzonder risico op een incident inhouden", "buiten de interventie" gebruik kunnen maken van tijdelijk of permanent vaste camera's "om het risico te monitoren en een incident te voorkomen of te beheren".

In de commentaar op die bepaling staat het volgende te lezen:

"(…) Uitzonderlijk kunnen zij op deze plaatsen ook tijdelijk of permanent vaste camera's gebruiken buiten de interventie wanneer deze plaatsen een bijzonder risico inhouden en om die reden permanent bewaakt moeten worden, op voorwaarde dat de camera's enkel worden gebruikt om het risico op een incident te monitoren en een incident te voorkomen of te beheren én dat de eigenaar of de beheerder van de plaats vooraf zijn schriftelijke toestemming geeft voor het plaatsen van permanent vaste camera's. Zo kan een hulpverleningszone, mits toestemming van de eigenaar, bv. op strategische locaties op haar grondgebied permanent vaste camera's installeren om het risico op een brand te detecteren."

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Zoals bepaald wordt in het ontworpen artikel 13/5, § 1 (artikel 7 van het voorontwerp), kunnen de operationele diensten van de civiele veiligheid camera's gebruiken in het kader van de opdrachten omschreven in artikel 11 van de wet van 15 mei 2007, welk artikel als volgt luidt:

"§ 1. De algemene opdrachten van de operationele diensten van de civiele veiligheid zijn:

1° de redding van en de bijstand aan personen in bedreigende omstandigheden en de bescherming van hun goederen;

2° de dringende geneeskundige hulpverlening zoals bepaald in artikel 1 van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening;

3° de bestrijding van brand en ontploffing en hun gevolgen;

4° de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen met inbegrip van radioactieve stoffen en ioniserende straling;

5° de logistieke ondersteuning.

§ 2. Maken integraal deel uit van de opdrachten opgesomd in § 1, 1°, 3°, 5°, de proactie, de preventie, de preparatie, de uitvoering en de evaluatie.

In de zin van deze paragraaf, worden begrepen onder:

1° proactie: alle maatregelen om de risico's te inventariseren en te analyseren;

2° preventie: alle maatregelen om het zich voordoen van de risico's te beperken of de gevolgen van het zich voordoen te minimaliseren;

3° preparatie: alle maatregelen om te garanderen dat de dienst klaar is om het hoofd te bieden aan een reëel incident;

4° uitvoering: alle maatregelen die genomen worden wanneer er zich daadwerkelijk een incident voordoet;

5° evaluatie: alle maatregelen om de proactie, preventie, preparatie en uitvoering te verbeteren via lessen getrokken uit het incident.

§ 3. Onverminderd de bevoegdheden van andere openbare diensten, zien de hulpverleningszones toe op de toepassing van de reglementering inzake de preventie van brand en ontploffing."

De doeleinden waarvoor camera's luidens dit voorontwerp gebruikt mogen worden, staan vermeld in het ontworpen artikel 13/5, §§ 1 en 2, van de wet van 15 mei 2007 (artikel 7 van het voorontwerp), waarvan de tekst hierboven in algemene opmerking 2, *in fine*, weergegeven is.

Aangezien het gebruik van camera's een maatregel vormt die een bijzonder verregaande inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven is, dient de wetgever, zoals reeds opgemerkt is, dat gebruik voldoende af te bakenen zodat het beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is voor de doeleinden ervan.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Dat is weliswaar duidelijk het geval wanneer het gebruik van camera's toegestaan wordt voor de opdrachten van de diensten van de civiele veiligheid, gelet op de in de wet omschreven doeleinden in verband met het gebruik van camera's in het kader van een interventie, maar de afwijking waarin het derde lid van voorliggend artikel 13/3 voorziet, is in dermate ruime bewoordingen gesteld dat daarmee niet aangetoond kan worden dat het gebruik van camera's op basis van die bepaling beperkt zal blijven tot wat strikt noodzakelijk is voor het vervullen van de opdrachten van de betrokken diensten.

Immers, in tegenstelling tot het gebruik van een camera tijdens een interventie, dat per definitie in de tijd beperkt blijft tot de uitoefening van de opdrachten waarmee de diensten van de civiele veiligheid belast zijn, kan op grond van het ontworpen derde lid ter voorkoming van incidenten permanent gebruikgemaakt worden van vaste camera's. De bepaling is zo geredigeerd dat ze ertoe zou kunnen leiden dat, ook al is dat niet de bedoeling van de steller van het voorontwerp, camera's in grote delen van het grondgebied of in veel situaties gebruikt kunnen worden zonder dat aangetoond zou zijn dat het strikt noodzakelijk is voor de bovenvermelde opdrachten van de diensten van de civiele veiligheid om ze te gebruiken.

Om te garanderen dat het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in acht genomen worden, moet bijgevolg in het dispositief zelf duidelijk gesteld worden dat die afwijking iets uitzonderlijks is, zoals uit de memorie van toelichting naar voren komt.

Hoewel te begrijpen valt dat niet overwogen kan worden om in de wet zelf een gedetailleerde opsomming te geven van de omstandigheden waarin het gebruik van die afwijking noodzakelijk is, omdat het om een veelheid aan mogelijke situaties gaat, moet het dispositief daarenboven aangevuld worden met een machtiging aan de Koning met het oog op het bepalen op welke plaatsen en in welke omstandigheden de voorliggende afwijking toegepast kan worden.[8] Alleen op die voorwaarde zal nagegaan kunnen worden of de beoogde inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven evenredig is met de dwingende maatschappelijke behoefte waaraan die inmenging moet beantwoorden.

5. Luidens het ontworpen artikel 13/4 (artikel 6 van het voorontwerp) kunnen de vaste en mobiele camera's geluid registreren.

[8] Zie in die zin artikel 25/3, § 1, 2°, b), van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt', welke bepaling als volgt luidt:
"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:
(…)
b) vaste en tijdelijk vaste camera's, die in voorkomend geval intelligent zijn, mits het akkoord van de beheerder van de plaats, in de luchthavens, havenfaciliteiten zoals bedoeld in artikel 5, 6°, van de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging, stations van het openbaar vervoer, en plaatsen die door hun aard aan een bijzonder veiligheidsrisico onderhevig zijn, aangeduid bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens."

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

De leider van de operationele dienst van de civiele veiligheid die op het terrein aanwezig is, dient te beslissen of het geluid opgenomen moet worden, binnen de grenzen van de toestemming bedoeld in het ontworpen artikel 13/6. In paragraaf 3 van die laatstgenoemde bepaling (artikel 8 van het voorontwerp) wordt gesteld dat de zoneraad of de minister in de toestemming voor het cameragebruik onder meer de nadere regels bepaalt voor het gebruik van de camera's, waaronder de opname van geluid.

In haar voormeld advies 72.873/2 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over een bepaling tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' die ertoe strekte het mogelijk te maken dat naast beeld ook geluid opgenomen zou worden door vaste, eventueel tijdelijke, camera's in besloten plaatsen waarvan de politiediensten de beheerder zijn:

> "Artikel 3, 3°, beoogt in artikel 25/3 van de wet 'op het politieambt' een paragraaf 5 in te voegen die als volgt luidt:
>
> '§ 5. In afwijking van de artikelen 259bis en 314bis van het Strafwetboek, kunnen de hierna volgende camera's naast beeld tevens geluid opnemen op voorwaarde dat deze opnames noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken:
>
> 1° individuele camera's;
>
> 2° vaste camera's, in voorkomend geval tijdelijke, op de besloten plaatsen waarvan de politiediensten de beheerders zijn.'
>
> De mogelijkheid om met die twee soorten camera's naast beeld ook geluid op te nemen, doet vragen rijzen ten aanzien van het recht op eerbiediging van het privéleven, van het recht op bescherming van de communicatie en van het recht op bescherming van de persoonsgegevens.
>
> Volgens de voorliggende bepaling moet die opname 'noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken'.
>
> De noodzaak van een geluidsopname, zowel voor vaste, eventueel tijdelijke, als voor individuele camera's, is aldus een doeleinde dat in het licht van het legaliteitsbeginsel onvoldoende wordt omschreven.
>
> De steller van het voorontwerp dient die leemte met betrekking tot dat beginsel dus aan te vullen, en uitdrukkelijk te voorzien in de gebruiksvoorwaarden,[9] met inbegrip van de termijn waarbinnen het is toegestaan de mogelijkheden die de politiediensten hebben om via vaste, eventueel tijdelijke, camera's geluid op te nemen in besloten plaatsen waarvan deze diensten de beheerder zijn, uit te breiden. Voor individuele camera's kan uit het ontworpen artikel 25/3, § 1, tweede lid, van de wet 'op het politieambt' (artikel 3, 2°, van het voorontwerp) weliswaar worden afgeleid dat de tijdslimiet voor de geluidsopname overeenstemt met die van de activatie van de camera, maar een dergelijke regel bestaat niet wanneer het gaat om geluidsopnames door de politiediensten via vaste camera's in besloten plaatsen waarvan deze diensten de beheerder zijn."

In casu wordt de mogelijkheid om naast beeld ook geluid op te nemen, slechts afgebakend door een principiële toestemming vanwege de zoneraad of de minister, krachtens het voormelde ontworpen artikel 13/6, § 3, middels de toestemming, op het tijdstip van de interventie, van de operationeel leidinggevende van de civiele veiligheid die op het terrein aanwezig is.

[9] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies:* Zie dienaangaande algemene opmerking 2.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Het dispositief moet worden aangevuld met andere waarborgen, bijvoorbeeld een algemene opgave van de omstandigheden waarin geluid opgenomen mag worden, om te voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het recht op eerbiediging van het privéleven, uit het recht op bescherming van de communicatie en uit het recht op bescherming van de persoonsgegevens, en dit om duidelijk naar voren te brengen wat de doeleinden en de noodzaak van die opname zijn. Dat geldt des te meer daar krachtens het ontworpen artikel 13/3, derde lid, vaste camera's kunnen worden gebruikt zelfs indien geen enkele interventie van de diensten van de civiele veiligheid plaatsvindt.

6. In het voorontwerp en de toelichting erbij wordt herhaaldelijk verwezen naar het koninklijk besluit van 22 mei 2019 'betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen'.

Dat geldt voor de volgende bepalingen:

1° Het ontworpen artikel 13/5, § 1, (artikel 7 van het voorontwerp), waarin de doeleinden van de ontworpen gegevensverwerkingen geregeld worden, bevat de bepalingen onder 1° en 2° die als volgt luiden:

> "In het kader van de opdrachten omschreven in artikel 11, kunnen de operationele diensten van de civiele veiligheid camera's gebruiken voor de volgende doeleinden:
>
> 1° het verkrijgen van een overzicht en het in kaart brengen van het interventieterrein, het evalueren van de situatie en het opvolgen van de evolutie van het incident met het oog op het beheer ervan;
>
> 2° het op een preventieve manier bewaken van het interventieterrein of bepaalde plaatsen die een bijzonder risico inhouden."

In de toelichting bij het artikel staat het volgende:

> "[Het] in punt 1° en 2° bedoelde interventieterrein wordt in de brede zin begrepen en omvat niet enkel [het] daadwerkelijke interventieterrein waar het incident zich voordoet maar ook, alle zones bedoeld in artikel 38, §§ 1 en 2, (…) van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 betreffende de noodplanning. Door deze plaatsen te mogen filmen, krijgt men een overzicht van het terrein, de voertuigen en de andere beschikbare middelen, kan men de snelste of meest toegankelijke routes zien, ..."

2° Het ontworpen artikel 13/5, § 1, 5°, (artikel 7 van het voorontwerp) luidt als volgt:

> "In het kader van de opdrachten omschreven in artikel 11, kunnen de operationele diensten van de civiele veiligheid camera's gebruiken voor de volgende doeleinden:
>
> (…)
>
> 5° het maken van beelden en/of geluidopnames in het kader van de noodplanning en het beheer van noodsituaties, zoals geregeld door het koninklijk besluit betreffende de noodplanning."

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

3° Het ontworpen artikel 13/8, § 1, (artikel 10 van het voorontwerp), waarin bepaald wordt welke categorieën van personen in real time of tijdens een incident toegang mogen hebben tot de beelden en geluidsopnames gemaakt overeenkomstig de in het voorontwerp vastgestelde nadere regels, bevat een bepaling onder 2° die als volgt luidt:

> "De beelden en geluidsopnames gemaakt overeenkomstig dit hoofdstuk kunnen in real time of tijdens een incident worden gedeeld met:
>
> (…)
>
> 2° de verschillende disciplines, voerlegorganen en coördinatiestructuren vermeld in het koninklijk besluit betreffende de noodplanning."

Dergelijke verwijzingen, waarin geen melding gemaakt wordt van de historiek (of waarin geen gebruikgemaakt wordt van een wetgevingstechnisch procedé naar luid waarvan de tekst toegepast moet worden zoals hij van kracht is op de datum waarop de ontworpen wet aangenomen wordt), worden in principe beschouwd als "dynamisch": met andere woorden, de handeling waarnaar verwezen wordt, wordt toegepast rekening houdend met de eventuele wijzigingen ervan.[10]

Dat principe is evenwel niet van toepassing op de aangelegenheden die bij de Grondwet voorbehouden worden aan de wetgever.[11] Zo heeft het Grondwettelijk Hof, in zijn arrest nr. 159/2008 van 20 november 2008,[12] het volgende geoordeeld met betrekking tot de essentiële elementen van een belasting, in de wetenschap dat fiscaliteit valt onder de bevoegdheid die bij de artikelen 170, § 1, en 172 van de Grondwet voorbehouden is aan de wet:

> "Wanneer de normatieve draagwijdte van een wettelijke norm, door verwijzing, wordt bepaald door wat in een koninklijk besluit is geregeld, dient die wettelijke norm in die zin te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar het koninklijk besluit zoals het van toepassing was op de datum van de bekrachtiging en de afkondiging door de Koning van de door de wetgevende Kamers aangenomen wettekst. Er anders over oordelen zou met zich meebrengen dat de Koning bij machte is om de draagwijdte van de wettelijke norm te wijzigen, wat op gespannen voet zou staan met het algemeen beginsel betreffende de hiërarchie der rechtsnormen. Bovendien zou het Hof een oordeel moeten vellen over de grondwettigheid van een wettelijke norm die, na wijziging van het koninklijk besluit waarnaar die norm verwijst, een normatieve draagwijdte zou krijgen die verschilt van die van de norm waarover het Hof uitspraak heeft gedaan."

[10] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 74. In verband met de wijze waarop een statische verwijzing gemaakt moet worden, ibidem, aanbeveling 74.2.

[11] In die zin, advies 70.635/1 van 13 december 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 19 december 2021 'tot wijziging van artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders'.

[12] Zie eveneens: GwH 1 september 2008, nr. 126/2008, B.6.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

De herhaalde verwijzingen naar het koninklijk besluit van 22 mei 2019 kunnen dan ook aanvaard worden, aangezien ze, in het licht van die rechtspraak, beschouwd moeten worden als "statische verwijzingen" in die zin dat de bepalingen waarnaar verwezen wordt, toegepast worden rekening houdend met de precieze inhoud ervan op een welbepaalde datum, zodat de latere wijzigingen ervan geen invloed hebben op de verwijzingen ernaar.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het niettemin aanbeveling om in het dispositief uitdrukkelijk te verwijzen naar de bepalingen van het koninklijk besluit van 22 mei 2019 waarin respectievelijk de "interventiezone", de "noodplanning en het beheer van de noodsituaties" en de "verschillende disciplines, overlegorganen en coördinatiestructuren" gedefinieerd of bepaald worden.

De ontworpen artikelen 13/5 en 13/8 moeten dienovereenkomstig aangevuld worden.

7. In het ontworpen artikel 13/5, § 3, (artikel 7 van het voorontwerp) wordt het principe gehuldigd dat de camera's zichtbaar moeten zijn.

Bovendien wordt in het ontworpen artikel 13/14 (artikel 16 van het voorontwerp) het volgende bepaald:

> "Het gebruik van camera's wordt aangegeven met het pictogram vastgesteld door het koninklijk besluit van 10 februari 2008 tot vaststelling van de wijze waarop wordt aangegeven dat er camerabewaking plaatsvindt. Het pictogram wordt aangebracht in de onmiddellijke nabijheid van de camera en op alle voertuigen van de dienst die zijn uitgerust met een camera.[13]
>
> Wanneer het praktisch onmogelijk is een pictogram in de onmiddellijke nabijheid van een camera aan te brengen, moet het pictogram niet worden aangebracht."

De waarschuwing in verband met het gebruik van camera's op een gegeven plaats en op een gegeven ogenblik vormt een fundamentele waarborg voor de betrokken personen wat het recht op eerbiediging van hun privéleven betreft, in die zin dat die personen op die wijze ingelicht worden over het feit dat ze gefilmd of opgenomen kunnen worden.[14]

In dat verband dient onderstreept te worden dat die waarborg uitdrukkelijk verankerd is in artikel 8 van de wet van 21 maart 2007 'tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's', dat als volgt luidt:

> "Elk heimelijk gebruik van bewakingscamera's is verboden.
>
> Als heimelijk gebruik wordt beschouwd, elk gebruik van bewakingscamera's zonder voorafgaande toestemming van de gefilmde persoon of, wat het gebruik van mobiele bewakingscamera's in niet-besloten plaatsen betreft, die de modaliteiten van aankondiging niet respecteert, voorzien in het artikel 7/3, § 2, eerste lid.

[13] Zie in verband met dit lid de bijzondere opmerking die *infra* gemaakt wordt bij artikel 16 van het voorontwerp.

[14] Zie in die zin advies 72.873/2 van 15 mei 2023 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet op het politieambt' en meer bepaald algemene opmerking 3 in verband met de mondelinge waarschuwing aangaande het gebruik van een individuele camera en algemene opmerking 4 in verband met de gegevens aangaande de bufferperiode en de "eventuele" opname ervan.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Geldt als voorafgaande toestemming:

1° het betreden van een plaats waar een pictogram aangeeft dat er camerabewaking plaatsvindt."

Gelet op het feit dat het gaat om een fundamentele waarborg moet het dispositief aldus aangevuld worden dat het voorziet in andere middelen om de betrokkenen te waarschuwen (bijvoorbeeld een mondelinge waarschuwing[15]) wanneer het praktisch onmogelijk is een pictogram in de onmiddellijke nabijheid van een camera aan te brengen.

8.1. Het ontworpen artikel 13/7, derde lid, (artikel 9 van het voorontwerp) luidt als volgt:

"De beelden en geluidsopnames worden door de operationeel verantwoordelijke voor de verwerking bewaard op een gegevensdrager die beveiligd is volgens de beginselen van gegevensbescherming door ontwerp en gegevensbescherming door standaardinstellingen."

Het ontworpen artikel 13/8, § 1, (artikel 10 van het voorontwerp) voorziet in het delen in real time of tijdens een incident van de beelden en de geluidsopnames met personeelsleden van de operationele diensten van de civiele veiligheid aangeduid door de zonecommandant of de eenheidschef (1°), met verschillende disciplines, overlegorganen en coördinatiestructuren bedoeld in het koninklijk besluit betreffende de noodplanning (2°), met de personen die een meldkamer delen (3°) en met de personen die omwille van hun bijzondere kennis of expertise worden uitgenodigd in de overlegorganen of coördinatiestructuren.

Bovendien wordt in paragraaf 3 van hetzelfde artikel bepaald dat de operationele diensten van de civiele veiligheid gerechtigd zijn om in real time, tijdens of na het incident beelden en geluidsopnames te ontvangen die door andere overheden of diensten of door de disciplines vermeld in het koninklijk besluit betreffende de noodplanning gemaakt werden. Bij paragraaf 4 worden de voornoemde diensten ook gerechtigd om, in real time of tijdens of na het incident, beelden en geluidsopnames te ontvangen die door natuurlijke personen of rechtspersonen gemaakt werden indien deze beelden conform de wettelijke voorschriften ter zake gemaakt werden.

Tot slot strekt het ontworpen artikel 13/9, (artikel 11 van het voorontwerp) tot regeling van de toegang tot de beelden en geluidsopnames die bewaard worden binnen de operationele diensten van de civiele veiligheid voor de personen die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun opdracht.

[15] Zie, ter vergelijking, artikel 25/2, § 2, 2°, b), van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' dat bepaalt:
"Wordt als zichtbaar beschouwd:
(…)
2° het gebruik van mobiele camera's
(…)
b) hetzij met mondelinge waarschuwing uitgaande van leden van het operationeel kader van de politiediensten, die als dusdanig identificeerbaar zijn."

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

In paragraaf 1, tweede lid, wordt bepaald dat de zonecommandanten of de eenheidschefs beslissen welke personen daartoe toegang mogen hebben en dat die toegang beperkt is tot de "noodzakelijke" beelden en geluidsopnames. Er wordt eveneens bepaald dat de toegang tot de beelden en geluidsopnames beveiligd wordt door de "nodige specifieke organisatorische en technische maatregelen waaronder de registratie van de datum en het uur van de toegang, de identiteit van de persoon die toegang heeft, welke beelden werden bekeken en/of welke geluidsopnames werden beluisterd en de concrete reden voor de toegang".

De toegang tot de beelden en geluidsopnames is, krachtens paragraaf 2, eveneens toegestaan voor anderen dan leden van de operationele diensten van de civiele veiligheid indien dit noodzakelijk is voor de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in rechte of voor de uitvoering van de wettelijke opdrachten van deze overheden, diensten of disciplines binnen de grenzen van de reglementeringen die op hen van toepassing zijn en voor zover dat "noodzakelijk" is. Ook hier worden de datum en het uur van de toegang, de bekeken beelden en de beluisterde opnames alsook de concrete reden voor de toegang geregistreerd.

8.2. Pro memorie: de essentiële elementen van verwerkingen van persoonsgegevens moeten in de wet zelf vastgesteld worden, en de volgende elementen zijn in principe essentiële elementen: 1°) de categorie van verwerkte gegevens, 2°) de categorie van betrokken personen, 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling, 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[16]

8.3. Uit de bewoordingen van de voornoemde bepalingen blijkt dat veel categorieën van personen in real time of tijdens het incident toegang kunnen hebben tot de beelden en geluidsopnames en tot de bewaarde beelden en geluidsopnames.

Aangezien de categorieën van personen die toegang mogen hebben tot de gegevens in het licht van het legaliteitsbeginsel in de wet zelf bepaald moeten worden en gelet op het feit dat de opdrachten van de betrokken personen verband moeten houden met de nagestreefde doeleinden,[17] dient in het dispositief bepaald te worden dat "de personen die voor de uitoefening van hun taken een meldkamer delen" met het personeel van de operationele diensten van de civiele veiligheid, zoals bepaald in het ontworpen artikel 13/8, § 1, 3°, alleen diegenen mogen zijn die, in de uitoefening van hun functie, nood hebben "er kennis van te nemen".[18]

[16] Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119); GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

[17] Er wordt eveneens verwezen naar algemene opmerking 6 wat betreft de categorieën van personen met wie de beelden en geluidsopnames in real time of tijdens het incident gedeeld mogen worden, zoals zij vermeld worden in artikel 13/8, § 1, 2°, in zoverre daarin verwezen wordt naar "het koninklijk besluit betreffende de noodplanning".

[18] Wat de "nood er kennis van te nemen" betreft, zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 13/9, § 1, (artikel 11 van het voorontwerp); zie op dat punt eveneens de opmerking over artikel 6 in voornoemd advies 72.873/2 van 15 mei 2023 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet op het politieambt' en de bepalingen waarnaar in die opmerking verwezen wordt.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

8.4. Uit het ontworpen artikel 13/13 (artikel 15 van het voorontwerp) lijkt bovendien te volgen dat twee registers digitaal bijgehouden moeten worden: het register bedoeld in artikel 30 van de AVG en een register waarin elk cameragebruik binnen de betrokken operationele dienst van de civiele veiligheid wordt opgenomen.

In het tweed lid wordt bepaald dat, voor elk gebruik "minstens" de volgende gegevens "in het register" opgenomen worden:

"1° de vermelding van de plaats,

2° het gebruikte type camera en of het gaat om vaste bewakingscamera's, hun plaats, desgevallend aangegeven op een plan,

3° de beschrijving van de bewaakte zones en de gebruiksperiodes,

4° de voorafgaande schriftelijke toestemming van de eigenaar of beheerder van de plaats in de in artikel 13/3, derde lid bedoelde gevallen,

5° de plaats waar de beelden worden verwerkt,

6° het feit dat het in real time of tijdens het incident bekijken van de beelden al dan niet wordt georganiseerd en, in voorkomend geval, de manier waarop dit wordt georganiseerd."

Zoals het artikel gesteld is, kan aan de hand daarvan niet bepaald worden waarin die beide registers zich van elkaar onderscheiden.

Voorts, en meer fundamenteel, moeten de categorieën van de in het register verwerkte gegevens op exhaustieve wijze opgesomd worden in plaats van op exemplarische wijze, zoals dat uit het dispositief lijkt voort te vloeien door het gebruik van het woord "minstens".

Het woord "minstens" moet weggelaten worden en het dispositief moet een volledige opsomming bevatten van de categorieën van de in het kader van het register verwerkte gegevens, met inbegrip van de categorieën van gegevens op basis waarvan de personen geïdentificeerd kunnen worden die kennis hebben kunnen nemen van de beelden en geluidsopnames in het kader van de ontworpen artikelen 13/8 en 13/9, het tijdstip en de plaats van die kennisname alsook de redenen waarom die personen kennis hebben kunnen nemen van die beelden en geluidsopnames.

Hetzelfde geldt wat de categorieën van gegevens betreft op basis waarvan de personen geïdentificeerd kunnen worden die tot het register zelf toegang hebben gehad.

8.5 Er dient bepaald te worden wat de bewaringstermijn is van de gegevens die de operationele diensten van de civiele veiligheid krachtens artikel 13/8, § 4 mogen ontvangen van natuurlijke personen of rechtspersonen.

8.6 Uit de bewoordingen van het ontworpen artikel 13/11 blijkt dat, wanneer de doorgiftes van beelden en/of geluidsopnames plaatsvinden buiten het bij het voorontwerp ingestelde kader, daartoe een protocolakkoord gesloten moet worden; bepaalde van die doorgiftes zouden bovendien, overeenkomstig het tweede streepje van de voorliggende bepaling, "eenmalig [kunnen plaatsvinden] aan een andere in België gelegen overheid of instelling die niet gemachtigd is om ze te ontvangen krachtens een wettelijke opdracht."

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Zoals daar hierboven al aan herinnerd is, moeten de essentiële elementen van de verwerkingen van persoonsgegevens opgenomen worden in een wetgevende norm in formele zin, aan welk vereiste *in casu* niet tegemoet gekomen wordt.

8.7 De steller van het voorontwerp moet kunnen verantwoorden waarom in het ontworpen artikel 13/15, vierde lid, voor de bewaring van de in het register opgenomen persoonsgegevens van de personen die toegang hebben gehad tot de beelden en geluidsopnames, geopteerd is voor een termijn van tien jaar.

Hoe dan ook dient in het dispositief gepreciseerd te worden op welk ogenblik die termijn ingaat.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

Het voorliggende voorontwerp van wet moet voorafgegaan worden door een indieningsbesluit.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Ter wille van de rechtszekerheid dient in het ontworpen artikel 13/1 van de wet van 15 mei 2007 gepreciseerd te worden dat de wet van 21 maart 2007 niet van toepassing is op het gebruik van camera's door de operationele diensten van de civiele veiligheid, zoals dat bij het voorontwerp geregeld wordt.

Het lijkt nuttig om dat te preciseren teneinde elke verwarring te voorkomen, aangezien bij de uitsluiting van de toepassing van de wet van 21 maart 2007 waarvan in artikel 3, tweede lid, 1°, van die wet sprake is,[19] uitgegaan wordt van het begrip "bewakingscamera", dat niet voorkomt in dit voorontwerp, dat zelf geen definitie geeft van het begrip "camera" waarvan het gebruikmaakt om zijn eigen toepassingsgebied te bepalen.

Artikel 7

1. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in artikel 13/5, § 3, eerste lid, de woorden "voor de vaststelling van de identiteit van een fysieke persoon" en, in het tweede lid van die bepaling, de woorden "in het bijzonder" weggelaten moeten worden.

[19] Die bepaling luidt als volgt:
"Deze wet is niet van toepassing op:
1° bewakingscamera's waarvan de plaatsing- en gebruiksmodaliteiten door of krachtens een bijzondere wetgeving geregeld zijn."

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

2. In datzelfde eerste lid wordt bepaald dat de camera's

> "(…) niet gericht [mogen] zijn op het inwinnen van informatie over ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, het lidmaatschap van een vakbond, evenals genetische gegevens voor de vaststelling van de identiteit van een fysieke persoon, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele geaardheid."

In de toelichting bij de bepaling wordt eveneens melding gemaakt van de intimiteit van de persoon. De wetgever dient na te gaan of die hypothese niet aan het dispositief zelf toegevoegd moet worden, naar het voorbeeld van wat bepaald wordt in artikel 25/3, § 3, van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' en overeenkomstig de toelichting bij deze bepaling.

Artikel 8

1. In het ontworpen artikel 13/6, § 2, wordt bepaald dat, wanneer de hulpverleningszones en de operationele eenheden van de civiele bescherming een aanvraag indienen om toestemming te verkrijgen om camera's te mogen gebruiken, door de zonecommandant of de voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken een voorstel gedaan moet worden van het te gebruiken type camera, van de nagestreefde doeleinden evenals van de gebruiksmodaliteiten van de camera's, waaronder de noodzaak om al dan niet geluid op te nemen. Gelet op het feit dat het de bedoeling is om de permanente of tijdelijke vaste camera's op een bepaalde plaats op te stellen, moet de toestemmingsaanvraag ook dat laatste element bevatten.[20]

Het dispositief moet in die zin aangevuld worden.

2. Naar het voorbeeld van wat bepaald wordt in artikel 25/4, § 2, tweede lid, van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' verdient het aanbeveling om in het dispositief te preciseren dat een nieuwe toestemming aangevraagd moet worden in geval van wijziging van het type camera's of van de gebruiksdoeleinden ervan en, wat de vaste camera's betreft, ingeval ze op een andere plaats opgesteld worden.

3. In artikel 25/4, § 4, van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' wordt bepaald dat naargelang het type beslissing tot toestemming die genomen wordt, die beslissing ter kennis gebracht moet worden van de procureur des Konings, de burgemeester en de korpschef van de betrokken politiezone.

De steller van het voorontwerp moet nagaan of het dispositief niet met een soortgelijke bepaling aangevuld moet worden, aangezien de beslissing luidens het ontworpen artikel 13/6, § 5, slechts op de website van de Algemene Directie van de Civiele Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken en in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt hoeft te worden. In het ontworpen artikel 13/10 wordt echter bepaald dat de operationeel verantwoordelijke voor de verwerking de beelden en de geluidsopnames eventueel, uit eigen beweging of op hun verzoek,

[20] Zie in die zin artikel 25/4, § 2, tweede lid, van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt'.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

kan bezorgen aan de politiediensten en aan de gerechtelijke overheden, indien feiten vastgesteld worden die een misdrijf kunnen vormen.

Artikel 10

1. Teneinde voor samenhang te zorgen in de redactie van de ontworpen paragrafen 1 tot en met 4 en met het oog op een correcte overeenstemming tussen beide taalversies van het eerste lid van de ontworpen paragraaf 2, dient in dat laatste lid van de Nederlandse tekst "in real time of tijdens een incident" geschreven te worden.

2. In de ontworpen paragraaf 3 van de Franse tekst moeten, naar het voorbeeld van de redactie van de ontworpen paragraaf 2, tweede lid, de woorden "et à écouter" ingevoegd worden tussen de woorden "à visionner" en de komma die erop volgt.

In dezelfde gedachtegang zouden in de Franse tekst van paragraaf 4 de woorden "à recevoir" vervangen moeten worden door de woorden "à visionner et à écouter".

In de Nederlandse tekst van de paragrafen 3 en 4 moeten, naar het voorbeeld van de redactie van de ontworpen paragraaf 2, tweede lid, de woorden "te ontvangen" telkens vervangen worden door de woorden "te bekijken en te beluisteren".

Het volledige voorontwerp moet overigens aldus herzien worden dat in elke taalversie consequent van dezelfde terminologie gebruikgemaakt wordt en dat voor een correcte overeenstemming tussen beide taalversies ervan gezorgd wordt.

3. In het ontworpen artikel 13/8, § 4, van de wet van 15 mei 2007 moeten de woorden "indien deze beelden werden gemaakt" vervangen worden door de woorden "indien deze beelden en geluidsopnames werden gemaakt."

Artikel 12

1. Het ontworpen artikel 13/10 luidt als volgt:

> "Elke persoon die toegang krijgt tot de beelden en geluidsopnames is onderworpen aan een discretieplicht of aan het beroepsgeheim vermeld in de artikelen 458 en 458*bis* van het Strafwetboek, met dien verstande dat de operationeel verantwoordelijke voor de verwerking of de persoon die onder zijn gezag handelt, de beelden en geluidsopnames:
>
> 1° bezorgt aan de politiediensten of de gerechtelijke overheden indien hij feiten vaststelt die een misdrijf kunnen vormen;
>
> 2° bezorgt aan de politiediensten indien zij hierom verzoeken in het kader van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie en de beelden het vastgestelde misdrijf betreffen".

Die bepaling kan aldus geïnterpreteerd worden dat alle personen die toegang krijgen tot de beelden en de geluidsopnames, onderworpen zijn aan het beroepsgeheim.

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Zoals door de gemachtigde van de minister uitgelegd is, is het evenwel veeleer de bedoeling van de steller van het voorontwerp te bepalen dat aan alle personen die niet krachtens de artikelen 458 en 458*bis* van het Strafwetboek aan het beroepsgeheim onderworpen zijn, louter een discretieplicht opgelegd moet worden.

De redactie van de inleidende zin van het ontworpen artikel 13/10 moet in die zin herzien worden. Voorts zou verduidelijkt moeten worden welke sancties verbonden zijn aan de schending van de "discretieplicht" waarvan in dat artikel sprake is.

2. De gemachtigde van de minister heeft overigens verduidelijkt dat de bepaling onder 1° er, in de bijzondere context van de verwerking van persoonsgegevens, toe strekt de verplichting tot aangifte in herinnering te brengen die krachtens artikel 29, § 1, van het Wetboek van Strafvordering voor ambtenaren geldt.

In dat verband dient opgemerkt te worden dat laatstgenoemde verplichting tot aangifte alleen van toepassing is wanneer die ambtenaren kennis krijgen "van een misdaad of van een wanbedrijf". Het is overigens bij de "procureur des Konings" en niet bij "de politiediensten" dat aan die verplichting voldaan moet worden.

De steller van het voorontwerp moet de bepaling onder 1° dan ook dienovereenkomstig herzien ofwel moet hij, in voorkomend geval, een gegronde reden kunnen opgeven voor de verschillen tussen de voorliggende bepaling en de verplichting die in artikel 29, § 1, van het Wetboek van Strafvordering vervat is.

3. Nog wat die bepaling onder 1° betreft, is het, zoals de gemachtigde van de minister uitgelegd heeft, voorts niet de bedoeling te bepalen dat de personen die aan het beroepsgeheim onderworpen zijn, de beelden en de geluidsopnames moeten bezorgen die mogelijk een misdrijf aan het licht zouden brengen.[21]

Het verdient aanbeveling die uitleg op te nemen in de toelichting bij het artikel.

4. Artikel 25/1 van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' luidt als volgt:

"§ 1. Deze afdeling regelt de plaatsing en het gebruik van camera's op zichtbare wijze door de politiediensten.

De camera's waarvan de modaliteiten voor plaatsing en gebruik door de politiediensten worden geregeld door of krachtens een bijzondere wetgeving worden niet beoogd door deze afdeling.

[21] Er dient in dat verband op gewezen te worden dat, hoewel krachtens artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering aan de ambtenaren een verplichting tot aangifte opgelegd is wanneer zij kennis krijgen van een misdaad of van een wanbedrijf, die verplichting tot aangifte echter onderworpen is aan de bij artikel 458 van het Strafwetboek ingestelde verplichting om het beroepsgeheim te bewaren (zie GwH 14 maart 2019, nr. 44/2019, B.5.4, waarin verwezen wordt naar Cass. 29 mei 1986, *Arr.Cass.* 1985-86, nr. 609).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

§ 2. De bepalingen onder deze afdeling zijn van toepassing op de politiediensten, wanneer ze *in real time* toegang hebben tot beelden van bewakingscamera's geplaatst door andere verantwoordelijken voor de verwerking, met toepassing van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's of van andere wetten, als deze toegang opname van de beelden bij de politiediensten zelf inhoudt."

In artikel 25/1, § 2, van de wet 'op het politieambt' lijkt *a priori* geen rekening gehouden te zijn met het in het ontworpen artikel 13/10 beoogde geval waarin beelden en geluidsopnames doorgegeven worden en dat niet noodzakelijkerwijs betrekking heeft op de toegang in real time.

Ter wille van de rechtszekerheid moet de steller van het voorontwerp verduidelijken aan welke regeling de gegevens dan onderworpen moeten worden die overeenkomstig het ontworpen artikel 13/10 aan de politiediensten of aan de gerechtelijke overheden bezorgd worden, en dit teneinde ervoor te zorgen dat die bepalingen goed op elkaar afgestemd zijn.

Artikel 13

1. Het ontworpen artikel 13/11 luidt als volgt:

"Bij de doorgifte van beelden en/of geluidsopnames door de operationele eenheden van de Civiele Bescherming naar andere personen dan [degenen] bedoeld in artikel 13/8, § 1[,] met een ander doel dan beoogd in artikel 13/8, § 2, is de operationeel verantwoordelijke voor de verwerking verplicht om een protocolakkoord te sluiten met de ontvanger van de doorgegeven niet-geanonimiseerde beelden en/of geluidopnames, overeenkomstig artikel 20 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, indien deze doorgifte gebeurt als volgt:

– hetzij op recurrente wijze aan een andere in België gelegen overheid of instelling,

– hetzij eenmalig aan een andere in België gelegen overheid of instelling die niet gemachtigd is om ze te ontvangen krachtens een wettelijke opdracht."

Artikel 20, § 1, eerste lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens' luidt als volgt:

"§ 1. Tenzij anders bepaald in bijzondere wetten, in uitvoering van artikel 6.2 van de [AVG] formaliseert de federale overheid, wanneer zij op basis van artikel 6.1.c) en e), van de [AVG] persoonsgegevens doorgeeft aan enig andere overheid of privéorgaan, voor [elk] type van verwerking deze doorgifte aan de hand van een protocol dat tot stand komt tussen de initiële verwerkingsverantwoordelijke en de verwerkingsverantwoordelijke ontvanger van de gegevens."

In artikel 6, lid 1, c) en e), van de AVG wordt bepaald dat

"[d]e verwerking (…) alleen rechtmatig [is] indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan:

(…)

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;

(…)

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

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."

Het ontworpen artikel 13/11 geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2. Luidens de voorliggende bepaling geldt de verplichting om een "protocolakkoord" te sluiten alleen voor de doorgiften van beelden en/of geluidsopnames "door de operationele eenheden van de Civiele Bescherming".

De hulpverleningszones worden dus vrijgesteld van het sluiten van dergelijke protocollen.

In de toelichting bij het artikel wordt in dat verband het volgende uiteengezet:

"Voor wat betreft de toepasselijke regels inzake doorgifte van gegevens moet een verschil gemaakt worden tussen de operationele eenheden van de civiele bescherming en de hulpverleningszones. De operationele eenheden van de civiele bescherming maken deel uit van de Algemene Directie Civiele Veiligheid, een federale overheidsdienst, terwijl de hulpverleningszones een aparte rechtspersoonlijkheid hebben.

Bijgevolg zijn alleen de operationele eenheden van de civiele bescherming onderworpen aan artikel 20, § 1 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. (…)

Voor wat betreft de toepasselijke regels inzake de doorgifte van persoonsgegevens door de hulpverleningszones, behalve de doorgifte van beelden en geluidsopnames aan de personen bedoeld in artikel 13/8, § 1 met het doel beoogd in artikel 13/8, § 2, is het aan de zones om hetzij in een reglement de bestemmelingen, de categorieën van gegevens en de doeleinden vast te leggen, hetzij protocollen af te sluiten in naleving van de GDPR."

De verplichting om de doorgiften van persoonsgegevens te formaliseren in een protocol berust, overeenkomstig artikel 20, § 1, van de wet van 30 juli 2018, op "de federale overheid, wanneer zij op basis van artikel 6.1.c) en e), van de [AVG] persoonsgegevens doorgeeft".

In de wet van 30 juli 2018 wordt geen definitie gegeven van het begrip "federale overheid".

In artikel 5 van die wet wordt evenwel de volgende definitie gegeven van het begrip "overheid":

"Art. 5. De definities van de [AVG] zijn van toepassing.

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder 'overheid':

1° de Federale Staat, de deelstaten en lokale overheden;

2° de rechtspersonen van publiek recht die van de Federale Staat, de deelstaten of lokale overheden afhangen;

3° de personen, ongeacht hun vorm en aard, die:

– opgericht zijn met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn; en

– rechtspersoonlijkheid hebben; en

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

– waarvan hetzij de activiteiten in hoofdzaak door de overheden of instellingen vermeld in de bepalingen onder 1° of 2°, worden gefinancierd, hetzij het beheer onderworpen is aan toezicht door deze overheden of instellingen, hetzij de leden van het bestuursorgaan, leidinggevend orgaan of toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door deze overheden of instellingen zijn aangewezen;

4° de verenigingen bestaande uit één of meer overheden als bedoeld in de bepalingen onder 1°, 2° of 3°."

De hulpverleningszones zijn "overheden" in de zin van de wet van 30 juli 2018, aangezien ze publiekrechtelijke rechtspersonen zijn die, overeenkomstig artikel 5, tweede lid, 2°, van die wet, van de federale Staat afhangen.

Daaruit volgt dat de verplichtingen die in artikel 20, § 1, van de wet van 30 juli 2018 vervat zijn, eveneens van toepassing zouden moeten zijn op de hulpverleningszones, in hun hoedanigheid van overheden die van de federale Staat afhangen in de zin van artikel 5, tweede lid, 2°, van die wet, of, met andere woorden, in hun hoedanigheid van federale overheid.[22]

Het ontworpen artikel 13/11 moet dan ook aldus herzien worden dat daarin eveneens de hulpverleningszones vermeld worden.

3. De vraag rijst of het voegwoord "of" niet ingevoegd dient te worden tussen de woorden "artikel 13/8, § 1[,]" en de woorden "met een ander doel" teneinde duidelijker weer te geven dat de tekst van toepassing is, indien één van beide in de tekst vermelde situaties zich niet voordoet ("naar andere personen dan bedoeld in artikel 13/8, § 1[,]" of "met een ander doel dan beoogd in artikel 13/8, § 2,").

4. Artikel 13/11 moet in het licht van de voorgaande opmerkingen herzien worden.

Artikel 16

Het ontworpen artikel 13/14, eerste lid, luidt als volgt:

"Het gebruik van camera's wordt aangegeven met het pictogram vastgesteld door het koninklijk besluit van 10 februari 2008 tot vaststelling van de wijze waarop wordt aangegeven dat er camerabewaking plaatsvindt. Het pictogram wordt aangebracht in de onmiddellijke nabijheid van de camera en op alle voertuigen van de dienst die zijn uitgerust met een camera."

[22] Overigens gaat de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar aanbeveling nr. 02/2020 van 31 januari 2020 over 'de draagwijdte van de verplichting om een protocol te sluiten om de mededelingen van persoonsgegevens door de federale publieke sector te formaliseren' ervan uit dat instellingen die rechtspersoonlijkheid hebben in de zin van artikel 5, tweede lid, 2°, van de wet van 30 juli 2018, onder "de federale overheid" ressorteren (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-02-2020.pdf).

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

In dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

"We verwijzen naar het koninklijk besluit omdat we vooral het model willen gebruiken, maar niet de exacte of volledige regelgeving van de wet. We wijken af en daarom verwijzen naar het koninklijk besluit."

Artikel 16 moet herzien worden teneinde, in voorkomend geval, te verduidelijken welke bepalingen van het koninklijk besluit van 10 februari 2008 'tot vaststelling van de wijze waarop wordt aangegeven dat er camerabewaking plaatsvindt' toegepast moeten worden op de camera's waarvan het gebruik bij het voorontwerp geregeld wordt.

Indien de bedoeling van de steller van het voorontwerp er louter in bestaat het in de bijlage bij het koninklijk besluit van 10 februari 2008 bepaalde model van het pictogram te gebruiken, met uitsluiting van de andere in dat besluit vervatte regels, zoals bijvoorbeeld die betreffende de afmetingen van het pictogram, dient dat duidelijker in de voorliggende bepaling weergegeven te worden.

Artikel 17

1. In de toelichting bij artikel 13/15 staat het volgende:

"Een gefilmde persoon kan ofwel worden uitgenodigd om de beelden in de gebouwen van de dienst te bekijken en er daar indien gewenst een kopie van te ontvangen, ofwel kan hij via een beveiligde elektronische link vanop afstand toegang krijgen tot de beelden en deze downloaden zodat ook aan het recht op een kopie is voldaan."

Hoewel in het ontworpen artikel 13/15 vermeld wordt dat de betrokken persoon toegang kan krijgen tot de beelden en de geluidsopnames waarop hij identificeerbaar is, wordt daarin evenwel niet uitdrukkelijk aangegeven dat hij van die beelden en die opnames een kopie kan ontvangen, zoals in de toelichting bij het artikel gesteld wordt.

Het dispositief moet dienovereenkomstig verduidelijkt worden.

2. Luidens het ontworpen artikel 13/15, zesde lid,

"[kan d]e operationeel verantwoordelijke voor de verwerking (…) weigeren om een toegangsverzoek in te willigen wanneer er gevaar bestaat voor de openbare veiligheid of een risico om inbreuk te plegen op de rechten en vrijheden van anderen of wanneer de beelden en/of geluidsopnames waarop het verzoek betrekking heeft, gebruikt worden in het kader van een strafprocedure."

In de toelichting bij het artikel wordt op geen enkele wijze aangegeven dat de steller van het voorontwerp aan de verantwoordelijke voor de verwerking een discretionaire bevoegdheid wil toekennen bij het al dan niet verlenen van toegang in de beschreven omstandigheden. Gelet op de aard van die omstandigheden (gevaar voor de openbare veiligheid; mogelijke inbreuk op de rechten en vrijheden, enz.), zou een dergelijke discretionaire bevoegdheid overigens ongepast lijken.

Men schrijve "weigert" in plaats van "kan weigeren".

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡

Artikel 19

1. In de toelichting bij artikel 19 zou verduidelijkt moeten worden waarom de steller van het voorontwerp het niet nodig geacht heeft een strafrechtelijke sanctie op te leggen ingeval andere bepalingen van het voorontwerp geschonden worden dan die welke in het ontworpen artikel 187/1 vermeld worden, zoals bijvoorbeeld de bepaling van het ontworpen artikel 13/6, waarbij de verplichting opgelegd wordt de toestemming te verkrijgen om een camera te kunnen gebruiken.

2. In de tweede zin van het ontworpen artikel 187/1 dient eveneens verwezen te worden naar de "geluidsopnames" verkregen met schending van de bepalingen waarnaar in artikel 187/1 verwezen wordt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

‡LW-AHIXLBHBB-HDHAGVT‡