



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.278/2
du 22 octobre 2025

advies 78.278/2
van 22 oktober 2025

sur

over

un projet d'arrêté royal
'portant exécution de
l'article 33*bis*, alinéa 3, de la
loi sur la fonction de police'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 33*bis*, derde lid, van
de wet op het politieambt'

Le 26 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de Beliris à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 33*bis*, alinéa 3, de la loi sur la fonction de police'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 22 octobre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 octobre 2025.

*

Op 26 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 33*bis*, derde lid, van de wet op het politieambt'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 22 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Selon le préambule, les avis de l'Inspecteur général des Finances, du Conseil des bourgmestres ainsi que l'accord de la Secrétaire d'État au Budget ont été donnés respectivement les 11 février 2022, 6 décembre 2023 et 5 décembre 2023.

Il est rappelé que le délai qui s'écoule entre l'accomplissement de formalités précédant une décision et celle-ci doit en principe être bref.

Dans le cas contraire, l'autorité peut se fonder sur les formalités accomplies s'il est démontré que les circonstances de fait et de droit à prendre en compte n'ont pas évolué à un point tel que la procédure qui a été suivie devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce ¹.

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer de la pertinence des consultations qui ont été menées à défaut de quoi les formalités préalables obligatoires devront être à nouveau accomplies.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté royal comprend principalement des dispositions rendant possible un traitement de données à caractère personnel, notamment en matière de santé, lesquelles sont catégorisées comme « sensibles ».

À cet égard, le rapport au Roi précise notamment ce qui suit :

« Étant donné que l'ingérence dans le droit à la vie privée n'est possible que si une base légale est prévue à cet égard, l'arrêté royal est présenté à Votre Majesté. Le Conseil d'État a déjà affirmé dans l'avis 77.523/2 du 26 mars 2025 que le Roi est suffisamment habilité pour fixer les principes du traitement des données à caractère personnel qui découlent naturellement de la mise en œuvre d'une disposition législative, en l'espèce l'article 33*bis* de la loi sur la fonction de police ».

¹ Voir par exemple l'avis 77.972/2-2/V donné le 20 août 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 2025 'modifiant la liste jointe à l'arrêté royal du 1^{er} février 2018 fixant les procédures, délais et conditions en matière d'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dans le coût des spécialités pharmaceutiques'.

Dans les travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007 'portant des dispositions diverses', qui a inséré l'article 33*bis* de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police', il est indiqué :

« L'utilisation du registre des privations de liberté s'applique à toutes les privations de liberté. L'existence du registre est une des recommandations du Comité européen de Prévention de la Torture (CPT) qui, à la suite des différentes visites effectuées en Belgique, a fait mention de la nécessité de fixer par écrit certains éléments de la procédure et de constituer un dossier de détention individuel, ainsi qu'une des recommandations du Comité permanent de contrôle des services de police.

Le registre doit être le reflet du déroulement chronologique d'une privation de liberté et contenir tous les éléments qui jouent un rôle dans l'application de cette mesure. Le registre doit notamment comporter l'identité de la personne concernée, celle du personnel en charge de la mise en œuvre de la privation de liberté, le moment et le motif de la privation de liberté, l'inventaire des objets saisis, l'identité des personnes qui procèdent à la fouille, la confirmation formelle de la privation de liberté par l'officier de police administrative, le cas échéant de police judiciaire et/ou l'autorité judiciaire compétente, certains renseignements concernant le déroulement de la privation de liberté (tels entre autres l'aération, les moments d'interrogatoire, les incidents ou encore les blessures visibles), les contacts éventuels avec les autorités administratives ou judiciaires ou avec les organes de contrôle, le transfert vers un autre endroit (moment, destination, identité des personnes chargées du transfert) ; les signatures des intéressés.

Le registre doit également contenir les renseignements concernant l'application ou non des droits garantis par le présent projet, en particulier le droit d'avertir une personne tierce et le motif d'un refus éventuel ; la notification des droits à l'intéressé et la manière dont ceux-ci ont été communiqués ; le droit à des soins médicaux et le droit à de la nourriture et des boissons ainsi que le droit de bénéficier de sanitaires adéquats.

La forme et le contenu précis du registre, les conditions d'utilisation et les modalités de conservation des données sont fixées par le Roi.

Dans son avis, le Conseil d'État s'est demandé s'il ne faut pas reprendre les dispositions décrites à ce sujet dans le texte même de la loi. Les dispositions énumérées dans le commentaire par articles de l'article 55 ne constituent toutefois pas une énumération complète des dispositions qui doivent être réglées par AR. A côté des dispositions spécifiques énumérées qui aideront à déterminer le contenu du registre, l'AR doit également se prononcer sur la façon dont le registre sera créé, ainsi que sur la façon dont on enregistrera, conservera, traitera et effacera les données, conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée »².

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021,

« [c]onformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle »³.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut

² *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2873/001, p. 41-42.

³ *Note de bas de page 174 de l'avis cité* : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ⁴.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » ⁵.

Concernant le respect du principe de légalité dans le cadre d'un projet d'arrêté pris en exécution d'une norme législative, la section de législation a considéré ce qui suit dans son avis 69.550/2/VR concernant la collecte de données à caractère personnel lors de la procédure d'agrément des professions paramédicales :

« Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit au respect de la vie privée sont soumis au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la loi même ⁶. L'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur ⁷.

S'agissant de la question du respect du principe de légalité, l'auteur de l'avant-projet invoque à titre de fondement juridique l'article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' (ci-après : 'la loi coordonnée du 10 mai 2015').

⁴ Note de bas de page 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁵ 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/001, p. 119, observation n° 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

⁶ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu le projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp 55 à 127 ; <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1951/55K1951001.pdf>).

⁷ Note de bas de page 21 de l'avis cité : Voir notamment l'avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3126/001, pp. 402 à 456 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62192.pdf>) et l'avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3185/001, pp. 120 à 145 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>).

Cette disposition autorise le Roi à fixer les conditions et les règles pour l'obtention, le maintien et le retrait de l'agrément des prestataires de professions paramédicales. Si elle n'envisage pas expressément l'organisation de traitements de données à caractère personnel, il paraît toutefois raisonnable d'admettre qu'en prévoyant l'existence de règles pour l'obtention, le maintien et le retrait d'agrément, le législateur a autorisé un traitement de données à caractère personnel tel que l'obligation de détention d'informations ou de transmission d'informations, notamment en matière de diplôme, en lien direct avec l'agrément projeté. Compte tenu de leur nature et de leur caractère approprié à l'objet de l'arrêté en projet, il peut raisonnablement être admis que le Roi puise dans l'habilitation qu'il tire de l'article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, le pouvoir d'adopter l'article 2, §§ 2 à 5, de l'avant-projet, sans que le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution s'en trouve lésé⁸. Pour le surplus, il peut être noté que l'article 2, § 2, de l'avant-projet fait référence à l'article 97 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, qui prévoit par ailleurs une obligation d'enregistrement de ces données au sein de la Banque de données fédérale des professionnels des soins de santé »⁹.

Au regard de l'ampleur des catégories de données à caractère personnel visées dans l'article 3, lesquelles concernent non seulement la personne privée de liberté et les autorités compétentes, mais aussi des tiers¹⁰, et compte tenu du fait que certaines finalités ne sont pas clairement définies dans la loi¹¹, la question se pose de savoir si, au regard du principe de légalité formelle découlant de l'article 22 de la Constitution, l'habilitation prévue par l'article 33*bis*, alinéa 3, de la loi du 5 août 1992 et visant à déterminer le « contenu » du registre des privations¹², procure un fondement légal suffisant à l'article 3 pour l'ensemble des catégories de données visées.

Un tel fondement ne paraît admissible que dans la mesure où les dispositions en projet s'inscrivent strictement dans les limites de cette habilitation lue en combinaison avec les articles 28, § 5, alinéa 8, 33, 33*ter*, 33*quater*, 33*quinquies*, 33*sexies*, 34 et 44/1, § 2, 2^o, de la loi du 5 août 1992, ainsi qu'avec l'article 2*bis* de la loi du 20 juillet 1990 'relative à la détention préventive'.

Dans ces limites, il appartient encore à l'auteur du projet d'encadrer les traitements de données envisagés en fixant les éléments essentiels en la matière.

2. À l'instar de ce que l'Organe de contrôle de l'information policière observe, il y a lieu de relever, concernant les finalités, que la loi du 5 août 1992 ne fait nullement référence, au sujet du registre des privations de liberté, à une quelconque utilisation des informations en cas de plaintes ou de contestations, de même que dans le cadre de la collecte d'informations statistiques.

⁸ Note de bas de page 22 de l'avis cité : Voir dans le même sens l'avis n° 65.654/2 donné le 9 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 avril 2019 'fixant les critères d'agrément des psychologues cliniciens, ainsi que des maîtres de stage et services de stage' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65654.pdf>).

⁹ Avis 69.550/2/VR donné le 14 juillet 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 novembre 2021 'fixant la procédure d'agrément des praticiens des professions paramédicales'.

¹⁰ Voir par exemple les 9^o et 12^o de l'article 3.

¹¹ Voir l'observation 2 ci-après.

¹² Conçu comme « le compte-rendu du déroulement chronologique de la privation de liberté ».

Il convient à tout le moins à ce que ces finalités figurent explicitement dans l'arrêté à l'examen.

3. En outre, il convient de relever que l'article 5, alinéas 5 et 6, du projet prévoit :

« Chaque service de police a un accès à l'ensemble du registre à des fins de consultation des informations visées à l'article 3, sauf pour les données d'un dossier protégé par des restrictions d'accès.

Les données d'une personne privée de liberté, peuvent être protégées par des restrictions d'accès, sur décision individuelle et motivée du chef de corps, du directeur ou du procureur du Roi. Ces données n'étant dans ce cas accessibles que par les membres du service ayant enregistré les actions ».

Il en résulte que l'accès aux données n'est limité que par exception et que celle-ci doit être décidée par le chef de corps, le directeur ou le procureur du Roi. En dehors de cette hypothèse, chaque service de police est en principe autorisé à consulter les informations du registre des privations de liberté.

S'agissant d'autoriser un accès à des données, dont certaines présentent un caractère sensible, la disposition en projet est susceptible de porter atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée du patient, tel qu'il résulte de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

À cet égard, il y a lieu de rappeler que s'agissant de données à caractère sensible, l'article 9, paragraphe 2, g), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD ») autorise le traitement de telles données lorsque « le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée ».

L'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD impose également le respect du principe de minimisation des données.

L'auteur du projet doit dès lors être en mesure de justifier qu'il est nécessaire de permettre à chaque service de police d'avoir accès à l'ensemble des données du registre, même lorsque la privation de liberté a cessé. À défaut de justification, la disposition sera revue pour prévoir un accès limité aux services de police pour lesquels un tel accès est nécessaire compte tenu des objectifs du traitement des données.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Lorsqu'un acte ne constitue pas le fondement juridique d'un arrêté mais fait partie du cadre juridique dans lequel il est pris, il ne doit pas être mentionné dans un visa mais peut l'être dans un considérant du préambule ¹³.

Les considérants qui figurent au préambule doivent figurer après les visas.

2. Le préambule sera revu pour viser les formalités préalables dans l'ordre chronologique de leur accomplissement, en commençant par la plus ancienne ¹⁴.

3. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 78.278/2 du Conseil d'État donné le 22 octobre 2025, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ¹⁵.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} répète, en le paraphrasant, l'article 33*bis* de la loi du 5 août 1992 qui dispose :

« Toute privation de liberté est inscrite dans le registre des privations de liberté.

Ce registre est le compte-rendu du déroulement chronologique de la privation de liberté de son début jusqu'à sa fin ou jusqu'au moment du transfert de la personne concernée aux autorités ou aux services compétents.

Le contenu et la forme du registre des privations de liberté ainsi que les conditions de conservation des données sont déterminés par le Roi ».

Comme la section de législation l'a déjà observé à plusieurs reprises, il y a lieu d'omettre des dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il donne par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir de l'auteur du projet de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul auteur de la disposition de force obligatoire supérieure.

¹³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 40.

¹⁴ *Ibidem*, recommandation 34.

¹⁵ *Ibid.*, recommandation 36.1 et formule F 3-5-2.

Toutefois, si l'auteur du projet estime utile, dans un but de lisibilité du dispositif, de reproduire ou de paraphraser une norme de niveau hiérarchique supérieur, il lui appartient de le faire, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, en indiquant dans le texte qu'il s'agit du rappel de cette norme, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article 33*bis* de la loi »¹⁶.

Article 3

Au 3°, les mots « l'article 3, 1° à 5° » seront remplacés par les mots « l'article 3, alinéa 1^{er}, 1° à 5° ».

*

¹⁶ Selon l'article 2, 1°, du projet, « [p]our l'application du présent arrêté, on entend par [...] la loi : la loi sur la fonction de police ».

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Volgens de aanhef dateren de adviezen van de inspecteur-generaal van Financiën en van de Raad van burgemeesters en de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting van respectievelijk 11 februari 2022, 6 december 2023 en 5 december 2023.

Er wordt aan herinnerd dat de periode tussen het vervullen van vormvoorschriften voorafgaand aan een beslissing en de beslissing zelf, in beginsel kort moet zijn.

In het andere geval mag de overheid zich op de vervulde vormvereisten baseren als aangetoond wordt dat de in aanmerking te nemen feitelijke en juridische omstandigheden niet dermate gewijzigd zijn dat men de gevolgde procedure zou moeten beschouwen als niet meer relevant ter zake.¹

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen dat de gevoerde adviesprocedures nog ter zake dienen; zo niet moeten de verplichte voorafgaande vormvereisten opnieuw vervuld worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp van koninklijk besluit bevat in hoofdzaak bepalingen die een verwerking mogelijk maken van, inzonderheid gezondheidsgerelateerde, persoonsgegevens die gecategoriseerd zijn als “gevoelig”.

In dat verband staat in het verslag aan de Koning meer bepaald het volgende:

“Gelet dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer enkel mogelijk is mits hiervoor een wettelijke basis is voorzien, wordt aan Uwe Majesteit op heden huidig koninklijk besluit voorgelegd. De Raad van State heeft reeds in het advies 77.523/2 van 26 maart 2025 gesteld dat de Koning voldoende gemachtigd is om de principes vast te stellen van de verwerking van persoonsgegevens die een intrinsiek gevolg is van de implementatie van een wetsbepaling, *in casu* artikel 33*bis* van de wet op het politieambt.”

¹ Zie bijvoorbeeld advies 77.972/2-2/V van 20 augustus 2025 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 1 september 2025 ‘tot wijziging van de lijst gevoegd bij het koninklijk besluit van 1 februari 2018 tot vaststelling van de procedures, termijnen en voorwaarden inzake de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in de kosten van farmaceutische specialiteiten’.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 april 2007 'houdende diverse bepalingen', waarbij artikel 33*bis* van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' ingevoegd is, staat het volgende:

"Het gebruik van het register van de vrijheidsberovingen is van toepassing op alle vrijheidsberovingen. Het bestaan van het register is een van de aanbevelingen van het Europees Comité ter preventie van foltering (CPT) dat naar aanleiding van de verschillende bezoeken aan België melding heeft gemaakt van de noodzaak bepaalde elementen van de procedure schriftelijk vast te leggen en een individueel detentiedossier aan te leggen en één van de aanbevelingen van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten.

Het register moet de weergave zijn van het volledige verloop van een vrijheidsberoving en alle elementen bevatten die een rol spelen bij de uitvoering van die maatregel. Het register moet onder meer bevatten: de identiteit van de betrokken personen; de identiteit van het personeel dat instaat voor de uitvoering van de vrijheidsberoving; het tijdstip en de reden van de vrijheidsberoving; de inventaris van in bewaring genomen voorwerpen; de identiteit van het personeel dat de fouille heeft uitgevoerd; de formele bevestiging van de vrijheidsberoving door de officier van bestuurlijke, *c.q.* gerechtelijke politie en/of de bevoegde gerechtelijke overheid; bepaalde inlichtingen over het verloop van de vrijheidsberoving (het luchten, de tijdstippen van ondervraging, incidenten, zichtbare kwetsuren, etc.); eventuele contacten met de bestuurlijke of gerechtelijke overheden of met controleorganen; de overbrenging naar een andere plaats (wanneer, naar waar, door wie); de handtekeningen van de betrokken personen.

Het register moet ook de inlichtingen vermelden betreffende het al dan niet toepassen van de rechten door deze wet gewaarborgd, in het bijzonder het recht om een derde persoon te verwittigen en de motivering van een eventuele weigering; de kennisgeving van de rechten aan de betrokken personen en de wijze waarop ze werden meegedeeld; het recht op medische verzorging en het recht op voedsel en drank en aangepast sanitair.

De vorm en de precieze inhoud van het register, de gebruiksvoorwaarden en de wijze waarop de gegevens ervan zullen worden bewaard worden door de Koning bepaald.

De Raad van State heeft in zijn advies de vraag gesteld of de hiervoor omschreven bepalingen niet in de tekst van de wet zelf dienen te worden opgenomen. De bepalingen opgesomd in de artikelsgewijze bespreking van artikel 55 vormen evenwel geen volledige opsomming van de bepalingen die bij KB moeten worden geregeld. Naast de specifieke, opgesomde bepalingen die de inhoud van het register mee zullen bepalen, moet het KB zich ook uitspreken over de wijze waarop aan het register vorm zal worden gegeven, en ook over de wijze waarop de gegevens zullen worden opgeslagen, bewaard, behandeld en worden gewist, in overeenstemming met de wet van 8 december 1992 op de bescherming van de privacy."²

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 op het volgende gewezen:

"Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel³ dient te worden nageleefd.

² *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2873/1, 41-42.

³ *Voetnoot 174 van het geciteerde advies*: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens."⁵

Met betrekking tot de inachtneming van het wettigheidsbeginsel in het kader van een ontwerpbesluit dat vastgesteld is ter uitvoering van een wetgevende norm, heeft de afdeling Wetgeving het volgende geoordeeld in advies 69.550/2/VR met betrekking tot het verzamelen van persoonsgegevens tijdens de procedure inzake de erkenning van de paramedische beroepen:

"Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit au respect de la vie privée sont soumis au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la loi même.⁶ L'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur."⁷

⁴ Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵ 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', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

⁶ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu le projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 55 à 127; <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1951/55K1951001.pdf>).

⁷ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Voir notamment l'avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3126/001, pp. 402 à 456; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62192.pdf>) et l'avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3185/001, pp. 120 à 145; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>).

S'agissant de la question du respect du principe de légalité, l'auteur de l'avant-projet invoque à titre de fondement juridique l'article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 'relative à l'exercice des professions des soins de santé' (ci-après: 'la loi coordonnée du 10 mai 2015').

Cette disposition autorise le Roi à fixer les conditions et les règles pour l'obtention, le maintien et le retrait de l'agrément des prestataires de professions paramédicales. Si elle n'envisage pas expressément l'organisation de traitements de données à caractère personnel, il paraît toutefois raisonnable d'admettre qu'en prévoyant l'existence de règles pour l'obtention, le maintien et le retrait d'agrément, le législateur a autorisé un traitement de données à caractère personnel tel que l'obligation de détention d'informations ou de transmission d'informations, notamment en matière de diplôme, en lien direct avec l'agrément projeté. Compte tenu de leur nature et de leur caractère approprié à l'objet de l'arrêté en projet, il peut raisonnablement être admis que le Roi puise dans l'habilitation qu'il tire de l'article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, le pouvoir d'adopter l'article 2, §§ 2 à 5, de l'avant-projet, sans que le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution s'en trouve lésé.⁸ Pour le surplus, il peut être noté que l'article 2, § 2, de l'avant-projet fait référence à l'article 97 de la loi coordonnée du 10 mai 2015, qui prévoit par ailleurs une obligation d'enregistrement de ces données au sein de la Banque de données fédérale des professionnels des soins de santé."⁹

Gelet op de omvang van de in artikel 3 vermelde categorieën van persoonsgegevens die niet enkel betrekking hebben op de persoon die van zijn vrijheid is beroofd en op de bevoegde overheden, maar ook op derden,¹⁰ en gelet op het feit dat sommige doelstellingen niet duidelijk in de wet omschreven zijn,¹¹ rijst de vraag of, in het licht van het formeel legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet, de machtiging die in artikel 33*bis*, derde lid, van de wet van 5 augustus 1992 vervat is en die tot doel heeft de "inhoud" te bepalen van het register van vrijheidsbenamingen¹², voldoende rechtsgrond biedt voor artikel 3 voor wat betreft alle categorieën van gegevens die vermeld worden.

Een dergelijke rechtsgrond lijkt enkel aanvaardbaar in zoverre de ontworpen bepalingen strikt passen binnen de grenzen van die machtiging, die geïnterpreteerd moet worden in samenhang met de artikelen 28, § 5, achtste lid, 33, 33*ter*, 33*quater*, 33*quinquies*, 33*sexies*, 34 en 44/1, § 2, 2^o, van de wet van 5 augustus 1992, en met artikel 2*bis* van de wet van 20 juli 1990 'betreffende de voorlopige hechtenis'.

Binnen die grenzen moet de steller van het ontwerp nog de beoogde gegevensverwerking afbakenen door de essentiële elementen ter zake vast te stellen.

⁸ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Voir dans le même sens l'avis n° 65.654/2 donné le 9 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 avril 2019 'fixant les critères d'agrément des psychologues cliniciens, ainsi que des maîtres de stage et services de stage' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65654.pdf>).

⁹ Advies 69.550/2/VR van 14 juli 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 18 november 2021 'fixant la procédure la procédure d'agrément des praticiens des professions paramédicales'.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de onderdelen 9^o en 12^o van artikel 3.

¹¹ Zie opmerking 2 hierna.

¹² Die opgevat is als "de chronologische weergave van het verloop van de vrijheidsbenaming".

2. Naar het voorbeeld van wat het Controleorgaan op de politionele informatie opmerkt, dient, wat de doelstellingen betreft, opgemerkt te worden dat de wet van 5 augustus 1992, met betrekking tot het register van vrijheidsberovingen, geenszins verwijst naar enig gebruik van de informatie in geval van klachten of betwistingen, alsook voor het verzamelen van statistische gegevens.

Die doelstellingen dienen op zijn minst uitdrukkelijk vermeld te worden in het voorliggende besluit.

3. Voorts dient opgemerkt te worden dat het vijfde en het zesde lid van artikel 5 van het ontwerp als volgt gesteld zijn:

“Elke politiedienst heeft een rechtstreekse toegang tot het volledige register met als doeleinden het consulteren en het invoeren van de in artikel 3 bedoelde inlichtingen, met uitzondering van de gegevens uit een dossier beschermd door toegangsbeperkingen.

De gegevens van de persoon die van zijn vrijheid werd benomen, kunnen, op individuele en gemotiveerde beslissing van de korpschef, de directeur of de procureur des Konings beschermd worden door toegangsbeperkingen. Deze gegevens zijn dan enkel toegankelijk voor de leden van de politiedienst die de handelingen ingevoerd heeft.”

Daaruit volgt dat de toegang tot de gegevens slechts bij wijze van uitzondering beperkt wordt en dat het de korpschef, de directeur of de procureur des Konings is die over die uitzondering beslist. Los daarvan is het in principe elke politiedienst toegestaan om de inlichtingen uit het register van vrijheidsberovingen te raadplegen.

Wat betreft het verlenen van toegang tot gegevens, waarvan sommige gevoelige gegevens zijn, kan de ontworpen bepaling onevenredig afbreuk doen aan het recht op eerbiediging van het privéleven van de patiënt, zoals dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet, gelezen in combinatie met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Wat dat betreft dient erop gewezen te worden dat artikel 9, lid 2, g), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: de “AVG”) verwerking van dergelijke gegevens toestaat wanneer “de verwerking (...) noodzakelijk (is) om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel gewaarborgd wordt, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens geëerbiedigd wordt en passende en specifieke maatregelen getroffen worden ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”.

Artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG legt ook de inachtneming van het beginsel van de minimale gegevensverwerking op.

De steller van het ontwerp moet dus kunnen rechtvaardigen dat het voor elke politiedienst mogelijk moet zijn om toegang te hebben tot alle gegevens van het register, zelfs wanneer de vrijheidsbeneming geëindigd is. Indien daarvoor geen rechtvaardiging gegeven wordt, moet de bepaling aldus herzien worden dat ze beperkte toegang verleent aan de politiediensten die, gelet op de doelstellingen van de gegevensverwerking, een dergelijke toegang moeten hebben.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Een regeling die niet de rechtsgrond van een besluit vormt maar deel uitmaakt van het juridische kader waarin het besluit is uitgevaardigd, moet niet in een aanhefverwijzing vermeld worden, maar er kan wel melding van gemaakt worden in een overweging van de aanhef.¹³

Aanhefverwijzingen die beginnen met “Overwegende”, moeten volgen op die welke beginnen met “Gelet op”.

2. De aanhef moet aldus herzien worden dat de voorafgaande vormvereisten vermeld worden in de chronologische volgorde waarin ze zijn vervuld, te beginnen met het oudste.¹⁴

3. Het lid betreffende het advies van de Raad van State moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op advies 78.278/2 van de Raad van State, gegeven op 22 oktober 2025, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.¹⁵

DISPOSITIEF

Artikel 1

In artikel 1 wordt artikel 33*bis* van de wet van 5 augustus 1992 herhaald en geparafraseerd. Dat artikel 33*bis* luidt als volgt:

“Elke vrijheidsberoving wordt ingeschreven in het register van de vrijheidsberovingen.

Dit register is de weergave van het chronologisch verloop van de vrijheidsberoving vanaf het begin tot het einde ervan of tot het ogenblik van de overdracht van de betrokken persoon aan de bevoegde overheden of diensten.

¹³ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 40.

¹⁴ *Ibidem*, aanbeveling 34.

¹⁵ *Ibid.*, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

De inhoud en de vorm van het register van de vrijheidsberovingen en de voorwaarden waaronder de gegevens worden bewaard, worden door de Koning bepaald.”

De afdeling Wetgeving heeft al meermalen opgemerkt dat bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, weggelaten moeten worden. Een dergelijke werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan omtrent de aard van de desbetreffende regel. Ze wekt bovendien de indruk dat het aan de steller van het ontwerp toekomt die regel te wijzigen, terwijl dat een bevoegdheid is die uitsluitend aan de steller van de hogere norm toebehoort.

Indien de steller van het ontwerp echter oordeelt dat het voor de leesbaarheid van het dispositief nuttig is een norm van een hiërarchisch hoger niveau over te nemen of te parafraseren, moet hij, om aan de bovengenoemde bezwaren tegemoet te komen, in de tekst aangeven dat het gaat om een memorering van die norm, bijvoorbeeld door te werken met de formule “Overeenkomstig artikel 33*bis* van de wet”.¹⁶

Artikel 3

In onderdeel 3° moeten de woorden “artikel 3, 1° tot 5°” vervangen worden door de woorden “artikel 3, eerste lid, 1° tot 5°”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

¹⁶ Volgens artikel 2, 1°, van het ontwerp “[wordt v]oor de toepassing van dit besluit (...) verstaan onder (...) de wet: de wet op het politieambt”.