

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

16 JUIN 2006

Proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

40.649/2

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Présidente du Sénat, le 7 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi « réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance » (doc. Sénat, session 2005-2006, n° 3-1734/1), a donné le 13 juin 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« De la haute importance de la proposition de loi résulte le fait que la Commission de la législation, créée par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Voir :

Documents du Sénat :

3-1734 - 2005/2006 :

N° 1 : Proposition de loi de M. Noreilde et consorts.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2005-2006

16 JUNI 2006

Wetsvoorstel tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

40.649/2

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 juni 2006 door de voorzitter van Senaat verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's » (Stuk Senaat, zitting 2005-2006, nr. 3-1734/1), heeft op 13 juni 2006 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

« De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de voormelde Commissie het onderzoek van het wetsvoorstel wil verder zetten vanaf 20 juni e.k. en afronden vóór het einde van deze zittingsperiode ».

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Zie :

Stukken van de Senaat :

3-1734 - 2005/2006 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Noreilde c.s.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Comme le Conseil d'État l'a suggéré dans son avis 39.340/2, donné le 28 novembre 2005, sur une proposition de loi «régulant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et de sécurité dans les lieux ouverts» (1) et dans son avis 39.737/2, donné le 6 février 2006, sur une proposition de loi «régulant l'utilisation de caméras de surveillance» (2), il est recommandé que l'avis de la Commission de la protection de la vie privée soit recueilli avant d'entamer l'examen parlementaire de la proposition, spécialement quant à ses rapports avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des données à caractère personnel et si elle constitue une réglementation sectorielle compatible avec l'article 22 de la Constitution, qui garantit le respect de la vie privée (3).

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie aux avis précités pour le rappel du contexte normatif dans lequel viendrait s'insérer la proposition de loi si elle était adoptée.

2. Les avis 39.340/2 et 39.737/2, précités, ont mis en évidence la nécessité de maintenir l'applicabilité des principes inscrits dans la loi du 8 décembre 1992, précitée, à la matière réglée par la proposition de loi, afin de ne pas affaiblir le niveau de protection atteint aujourd'hui.

La proposition de loi à l'examen a pour objet de satisfaire à cette exigence en son article 4. Il conviendrait toutefois de préciser clairement, lors des travaux préparatoires, comment chacune des dispositions de la proposition de loi et particulièrement les articles 5, 6 et 7, répond aux exigences de la loi du 8 décembre 1992, précitée. Si les auteurs de la proposition entendent déroger à l'une ou l'autre disposition de la loi du 8 décembre 1992, précitée, il va de soi qu'il convient d'assurer la compatibilité de ces nouvelles dispositions avec le droit européen applicable en la matière.

3. La proposition de loi exclut de son champ d'application l'utilisation de caméras de surveillance réglée par ou en vertu d'une législation particulière. Ce choix est cohérent en ce qu'il évite de modifier des réglementations sectorielles déjà d'application (4).

(1) Doc. Chambre, DOC 51-2038/002.

(2) Doc. Chambre, DOC 51-2187/002.

(3) Conformément à l'article 29 de la loi du 8 décembre 1992, précitée, la Commission de la protection de la vie privée émet soit d'initiative, soit sur demande, notamment des chambres législatives, des avis sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Cet article doit être lu dans la perspective de l'article 28, paragraphe 2, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003. Cette disposition énonce que «Chaque État membre prévoit que les autorités de contrôle sont consultées lors de l'élaboration des mesures réglementaires ou administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel».

(4) Voir les développements de la proposition, p. 4.

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

Algemene opmerkingen

1. Zoals de Raad van State voorgesteld heeft in zijn advies 39.340/2, op 28 november 2005 verstrekt over een voorstel van wet «tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakings- en beveiligingscamera's in niet-besloten plaatsen» (1) en in zijn advies 39.737/2, op 6 februari 2006 verstrekt over een voorstel van wet «om het gebruik van bewakingscamera's te regelen» (2), verdient het aanbeveling dat het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt ingewonnen alvorens het parlementair onderzoek van het wetsvoorstel aan te vatten, inzonderheid aangaande de vraag of het wetsvoorstel samengaat met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens en of het een sectorale regelgeving vormt die verenigbaar is met artikel 22 van de Grondwet, dat de eerbiediging van het privé-leven waarborgt (3).

Voor het overige verwijst de Raad van State naar de voornoemde adviezen wat de normatieve context betreft waarin het wetsvoorstel zou worden opgenomen indien het wordt aangenomen.

2. De voornoemde adviezen 39.340/2 en 39.737/2 hebben duidelijk gewezen op de noodzaak dat de principes vastgelegd in de voornoemde wet van 8 december 1992 toepasselijk moeten blijven op de materie die bij het wetsvoorstel wordt geregeld, zodat geen afbreuk wordt gedaan aan het thans bereikte niveau van bescherming.

Het onderzochte wetsvoorstel strekt ertoe in zijn artikel 4 te voldoen aan dat vereiste. Tijdens de parlementaire voorbereiding moet echter duidelijk worden gepreciseerd in welk opzicht elk van de bepalingen van het wetsvoorstel, inzonderheid de artikelen 5, 6 en 7, voldoet aan de vereisten van de voornoemde wet van 8 december 1992. Indien de indieners van het voorstel voornemens zijn af te wijken van deze of gene bepaling van de voornoemde wet van 8 december 1992, moet vanzelfsprekend ervoor gezorgd worden dat die nieuwe bepalingen bestaanbaar zijn met het ter zake toepasselijke Europese recht.

3. Het gebruik van bewakingscamera's dat wordt geregeld bij of krachtens een specifieke wetgeving valt buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel. Die keuze is coherent doordat aldus wordt voorkomen dat reeds toepasselijke sectorgebonden regelgeving moet worden gewijzigd (4).

(1) Stuk Kamer, DOC 51-2038/002.

(2) Stuk Kamer, DOC 51-2187/002.

(3) Overeenkomstig artikel 29 van de voornoemde wet van 8 december 1992 dient de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van advies, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van onder meer de Wetgevende Kamers omtrent iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Dit artikel moet worden gelezen in het licht van artikel 28, lid 2, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003. Dat artikel bepaalt: «Elke Lid-Staat bepaalt dat de toezichhoudende autoriteiten worden geraadpleegd bij de opstelling van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens».

(4) Zie de artikelsgewijze toelichting bij het voorstel, blz. 4.

La proposition ne s'appliquera pas davantage à l'utilisation de caméras sur les lieux de travail pour garantir la sécurité et la santé, la protection des biens de l'entreprise, le contrôle du processus de production et le contrôle du travail du travailleur. Ce choix est justifié au regard des questions que posait le Conseil d'État dans son avis 39.737/2, précité (observation 1 sur les articles 12 et 13). Néanmoins le législateur sera attentif à l'existence par exemple de lieux susceptibles d'être visés par une réglementation sectorielle relative aux lieux de travail d'une part, et à un régime de vidéo-surveillance tel qu'envisagé dans la proposition à l'examen d'autre part.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Aux termes du 5°,

« Les systèmes ne relevant pas de la présente définition (de la caméra de surveillance) feront l'objet d'une énumération limitative dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. »

La loi doit se suffire à elle-même et il n'appartient pas au Roi de compléter une définition inscrite dans la loi.

Par ailleurs, une énumération négative exhaustive n'est pas facile à établir.

Dès lors, il est préférable de compléter directement le dispositif en projet.

Article 3

En son alinéa 2, l'article 3 permet d'exclure de l'application de la loi « les lieux désignés dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

Cette attribution de pouvoir n'est pas justifiée dans les développements de la proposition. Comme elle réduit la protection de la vie privée, elle doit être omise, puisque l'article 22 de la Constitution fait de la matière un propre du législateur. À titre tout à fait subsidiaire, l'avis de la commission devrait être recueilli sur les projets d'arrêtés d'exécution pour la raison indiquée en note de bas de page 3.

Article 5

1. Au paragraphe 1^{er}, à l'alinéa 5, il est prévu que la Commission de la protection de la vie privée émette un avis dans un délai de quatorze jours ouvrables sur une délibération relative à une proposition de mise en place d'une surveillance par caméras.

À défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé être favorable.

Het wetsvoorstel is evenmin toepasselijk op het gebruik van camera's op de arbeidsplaats met het oog op de veiligheid en de gezondheid, de bescherming van de goederen van de onderneming, de controle van het productieproces en de controle van de bezigheid van de werknemers. Die keuze is gerechtvaardigd in het licht van de vragen die de Raad van State opgeworpen heeft in zijn voornoemd advies 39.737/2 (opmerking 1 omtrent de artikelen 12 en 13). De wetgever moet evenwel aandacht hebben voor bijvoorbeeld het bestaan van plaatsen waarop een sectorgebonden regelgeving op het stuk van de arbeidsplaatsen toepasselijk kan zijn enerzijds, en voor een regeling inzake camerabewaking zoals in het onderzochte wetsvoorstel in het vooruitzicht wordt gesteld anderzijds.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

Punt 5° bepaalt :

« In een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit wordt een limitatieve opsomming gegeven van systemen die buiten deze definitie (van de bewakingscamera) vallen. »

De wet moet op zich kunnen volstaan en het staat niet aan de Koning om een definitie aan te vullen die is opgenomen in een wet.

Bovendien is het niet eenvoudig een exhaustieve negatieve opsomming op te stellen.

Het is dan ook verkieslijk rechtstreeks het ontworpen dispositief aan te vullen.

Artikel 3

Artikel 3, tweede lid, bepaalt dat deze wet niet van toepassing is « op ruimten aangeduid door een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit ».

Die bevoegdheidsopdracht wordt niet verantwoord in de artikelsgewijze toelichting bij het voorstel. Die bevoegdheidsopdracht, die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer beknodt, moet vervallen, daar volgens artikel 22 van de Grondwet die aangelegenheid alleen onder de wetgever ressorteert. Louter subsidiair moet, om de reden aangegeven in voetnoot 3, het advies van de commissie worden ingewonnen omtrent de ontwerpen van uitvoeringsbesluiten.

Artikel 5

1. Paragraaf 1, vijfde lid, bepaalt dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer over een termijn van veertien werkdagen beschikt om een advies te formuleren over een beraadslaging van de gemeenteraad met betrekking tot een voorstel tot het plaatsen van bewakingscamera's.

Indien geen advies is verstrekt binnen deze termijn, wordt beschouwd dat een positief advies is verstrekt.

Un tel système paraît de nature à surcharger la Commission de la protection de la vie privée. En outre, la brièveté du délai rend le contrôle *a priori* illusoire; enfin, les conséquences de son dépassement embarrasseront la Commission dans sa mission de contrôle *a posteriori* (1).

2. Au paragraphe 4, l'arrêté royal autorisant certaines catégories de personnes à visionner les images, mériterait d'être soumis à l'état de projet à la Commission pour la raison indiquée en note de bas de page 3.

Article 6

1. Le primo de l'article 6 est rédigé de façon curieuse, car il vise une décision prise par l'autorité «après avoir reçu l'accord de l'organe compétent». La phrase doit être réécrite pour être clarifiée.

2. Il est renvoyé à l'observation générale 2. Ainsi, sous l'angle du principe de la proportionnalité, la question se pose de savoir quel est l'intérêt de permettre l'utilisation de caméras avant même l'avis du conseil communal et par ailleurs, de prévoir que cet avis peut être défavorable sans en tirer aucune conséquence.

3. Le secundo de l'article 6 exige du conseil communal que son avis soit rendu dans le mois; sans quoi, l'avis est réputé être favorable.

Ce délai paraît irréaliste.

4. Enfin, il serait intéressant que l'avis du conseil communal soit porté à la connaissance de la Commission de la protection de la vie privée.

Article 8

Les auteurs de la proposition et le législateur auront à vérifier si l'exclusion des «webcams» du champ d'application de la loi ne permettra pas d'éluder l'application de la loi dans des situations où cela n'est pas justifié.

Article 12

Il convient de prescrire la consultation de la Commission de la protection de la vie privée sur les arrêtés d'exécution de cette disposition, pour la raison indiquée en note de bas de page 3.

Article 13

La nécessité d'avoir un intérêt «manifeste» n'est pas compatible avec la loi du 8 décembre 1992, précitée, ni avec la réglementation européenne en la matière.

L'adjectif «manifeste» doit être omis.

(1) Comme le rappelle le Conseil d'État dans son avis 39.340/2, précité: «Le traitement de données à caractère personnel sous la forme d'images, doit, sous peine d'amende, être préalablement déclaré à la Commission de la protection de la vie privée en vue de son enregistrement dans le registre public des traitements automatisés.»

Een zodanige regeling kan zorgen voor een overbelasting van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bovendien is de termijn dermate kort dat controle vooraf illusoir is; tot slot zullen de gevolgen van de overschrijding van die termijn de Commissie hinderen in haar opdracht van controle achteraf (1).

2. Het in paragraaf 4 bedoelde koninklijk besluit dat sommige categorieën van personen aanwijst die gerechtigd zijn de beelden te bekijken dient om de reden aangegeven in voetnoot 3 in zijn ontwerpfase te worden voorgelegd aan de Commissie.

Artikel 6

1. Artikel 6, 1°, is op een vreemde wijze geredigeerd, in zoverre erin wordt verwezen naar een beslissing genomen door de overheid, «na goedkeuring in het bevoegde orgaan». Die zin moet duidelijker worden gesteld.

2. Er wordt verwezen naar algemene opmerking 2. Aldus rijst uit het oogpunt van het proportionaliteitsbeginsel de vraag welk nut het heeft het gebruik van camera's mogelijk te maken voordat de gemeenteraad zijn advies heeft verstrekt, en tevens voor te schrijven dat dat advies ongunstig kan zijn, zonder dat zulks enig gevolg meebrengt.

3. Volgens artikel 6, 2°, moet de gemeenteraad zijn advies binnen een maand verstrekken; indien geen advies is verstrekt binnen deze termijn, wordt beschouwd dat een positief advies is verstrekt.

Die termijn lijkt onrealistisch.

4. Tot slot zou het aanbeveling verdienen dat het advies van de gemeenteraad ter kennis wordt gebracht van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 8

De indieners van het voorstel en de wetgever moeten nagaan of, indien webcams buiten de werkingssfeer van de wet worden gehouden, het niet mogelijk is de toepassing van de wet te omzeilen in gevallen waarin zulks niet verantwoord is.

Artikel 12

Om de reden aangegeven in voetnoot 3 moet worden voorgescreven dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer geraadpleegd wordt omtrent de besluiten tot uitvoering van die bepaling.

Artikel 13

De noodzaak om een «duidelijk» belang erbij te hebben is niet bestaansbaar met de voornoemde wet van 8 december 1992, noch met de Europese regelgeving ter zake.

Het adjectief «duidelijk» moet vervallen.

(1) De Raad van State heeft in het voornoemde advies 39.340/2 gewezen op het volgende: «Van de verwerking van persoonsgegevens in de vorm van beelden moet op straffe van een geldboete vooraf aangifte worden gedaan bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met het oog op de opname ervan in het openbaar register van de geautomatiseerde verwerkingen.»

La chambre était composée de

M. Y. KREINS, président de chambre,

M. J. JAUMOTTE et Mme M. BAGUET, conseillers d'État,

Mme A.-C. VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

Le greffier,

A.-C. VAN GEERSDAELE.

Le président,

Y. KREINS.

De kamer was samengesteld uit

De heer Y. KREINS, kamervoorzitter,

De heer J. JAUMOTTE en mevrouw M. BAGUET, staatsraden,

Mevrouw A.-C. VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. JAUMOTTE.

De griffier,

A.-C. VAN GEERSDAELE.

De voorzitter,

Y. KREINS.