

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

11 JUILLET 2011

Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, en ce qui concerne le caractère public des lieux

(Déposée par M. Guido De Padt)

DÉVELOPPEMENTS (1)

Le droit au respect de la vie privée est un droit-défense permettant au citoyen de se défendre contre toute immixtion excessive des pouvoirs publics ou de tiers dans sa vie privée. La première définition du droit au respect de la vie privée («*The right to be let alone*») remonte à 1890 et on la doit à Warren et Brandis. Dans un article paru dans la *Harvard Law Review*, ces auteurs ont dénoncé la publicité grandissante que la presse à scandale donnait à des affaires privées mettant en cause des personnalités publiques. De ce point de vue, ils décrivent le droit au respect de la vie privée comme un droit naturel, fondé sur le droit à l'intégrité dont jouit tout un chacun. Le droit à la vie privée est aujourd'hui ancré dans l'article 22 de la Constitution belge et l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le droit à la vie privée n'est pas un droit absolu; il doit, le cas échéant, s'incliner devant un objectif supérieur tel que le droit à la sécurité. Dans son livre *1984*, George Orwell décrit comment un État se crée des ennemis internes et externes pour justifier le contrôle des faits et gestes de ses citoyens. L'intensification des contrôles par les autorités depuis les attentats du 11 septembre a réactualisé la critique formulée par Orwell. Le «au nom de votre sécurité» est devenu pour ainsi dire «au nom du Père». L'obsession sécuritaire a été la source de nombreuses atteintes à la vie privée. À telle enseigne que Viviane Reding, la commissaire européenne chargée de la Justice, a qualifié début 2010 la vie privée de «grand défi de la décennie à venir».

(1) Les développements s'inspirent de l'ouvrage de Raf Jespers, *Big Brother in Europa*, 2010, Uitgeverij epo.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

11 JULI 2011

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's wat de openbaarheid van de locaties betreft

(Ingediend door de heer Guido De Padt)

TOELICHTING (1)

Privacy is een afweerrecht waarmee de burgers zich kunnen verweren tegen te verregaande inmenging door de overheid en door derden in hun privéleven. «*The right to be let alone*» werd voor het eerst omschreven door Warren en Brandis in 1890. In een artikel dat verscheen in de *Harvard Law Review*, kwamen zij in het geweer tegen de toenemende publiciteit in de roddelpers over privé-aangelegenheden van publieke personen. Vanuit deze invalshoek beschreven ze het recht op privacy als een natuurrecht, gesteund op het recht van immuniteit van eenieder. Het recht om alleen gelaten te worden, is intussen verankerd in artikel 22 van de Belgische Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het recht op privacy is niet absoluut; indien noodzakelijk moet het wijken voor een hoger doel, zoals het recht op veiligheid. In het boek *1984* beschrijft George Orwell hoe een staat interne en externe vijanden creëert om zodoende het doen en laten van zijn burgers te controleren. De uitbreiding van de controletaken van de overheid sinds 9/11, hebben Orwells kritiek nieuw leven ingeblazen. Het «in naam van uw veiligheid» werd zoiets als «in naam van de Vader». De veiligheidsobsessie heeft veel schade berokkend aan de privacy. In die mate zelfs dat Viviane Reding, de Europese commissaris voor justitie, begin 2010 de privacy uitriep tot «de grote uitdaging voor het komend decennium».

(1) Er werd voor de toelichting af en toe geput uit het boek van Raf Jespers, *Big Brother in Europa*, 2010, Uitgeverij epo.

La prolifération du réseau de caméras de surveillance est sans doute le symptôme le plus visible de l'évolution vers un État policier. Le Royaume-Uni compte actuellement plus de quatre millions de caméras de rue — une pour quatorze habitants — avec surveillance vidéo (CCTV). À Londres, 40 % des espaces publics sont sous surveillance vidéo. La France investit, elle aussi, des sommes considérables dans des caméras en circuit fermé (CCTV). Vers la moitié de l'année 2007, elle comptait 400 000 réseaux avec, selon les estimations, deux à trois millions de caméras, pour un prix total d'un milliard d'euros. La Belgique n'est pas en reste. Chez nous, plus de la moitié des magasins sont équipés d'une ou de plusieurs caméras; les gares ferroviaires ainsi que leurs abords en comptent mille cinq cents; les bus et les trams du groupe *De Lijn* sont équipés d'environ neuf cents caméras; tous les véhicules pénétrant dans la zone de police Westkust sont automatiquement enregistrés; la police de la zone Bruxelles-Nord a testé un drone équipé de caméras de surveillance; la ville de Malines comptait trente-cinq caméras en 2010, etc.

La loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance (*Moniteur belge* du 31 mai 2007) avait pour but de créer un cadre légal clair et adapté pour le traitement des images aux fins de surveillance, en conciliant les besoins sécuritaires et le droit des citoyens à la vie privée.

La loi est applicable à l'installation et à l'utilisation de caméras de surveillance, c'est-à-dire à tout système d'observation (fixe ou mobile) dont le but est :

- de prévenir, de constater ou de déceler les délits contre les personnes ou les biens;
- de prévenir, de constater ou de déceler les nuisances au sens de l'article 135 de la nouvelle loi communale;
- de maintenir l'ordre public.

L'on a donc élaboré une réglementation applicable au placement et à l'utilisation de caméras de surveillance aux fins de surveillance et de contrôle. Une distinction est faite à cet égard selon que les caméras de surveillance sont installées dans un « lieu ouvert », un « lieu fermé accessible au public » ou un « lieu fermé non accessible au public ». Pour chaque type de lieu, la loi impose des conditions spécifiques à remplir pour que l'installation et l'utilisation de caméras soient autorisées; elle impose aussi des formalités particulières à respecter par le responsable du traitement.

Les articles 5 (pour les lieux ouverts), 6 (pour les lieux fermés accessibles au public) et 7 (pour les lieux fermés non accessibles au public) prescrivent chaque

Het uitdijend netwerk van bewakingscamera's is wellicht het meest zichtbare symptoom van de evolutie naar een politiestaat. Het Verenigd Koninkrijk telt momenteel meer dan vier miljoen straatcamera's — één per veertien inwoners — met videocontrole (CCTV). In Londen staat 40 % van de openbare ruimte onder videocontrole. Ook in Frankrijk werd zwaar geïnvesteerd in CCTV-camera's. Midden 2007 telde Frankrijk 400 000 netwerken met naar schatting twee à drie miljoen camera's. Kostprijs: 1 miljard euro. België blijft niet achter. Inmiddels zijn ruim de helft van de Belgische winkels uitgerust met een of meerdere camera's, hangen er in en rond de treinstations duizendvijfhonderd camera's, tellen de bussen en trams van de lijn ongeveer negenhonderd camera's, worden alle wagens die de politiezone Westkust binnenkomen automatisch geregistreerd, testte de politie van de zone Brussel-Noord een onbemand vliegtuigje met bewakingscamera's uit, telt de stad Mechelen in 2010 vijftig camera's, enz.

De wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's (*Belgisch Staatsblad* 31 mei 2007) had tot doel een duidelijk en gepast wettelijk kader te verstrekken voor de verwerking van beelden voor bewakingsdoelinden, waarmee zowel de noden inzake veiligheid als het recht op privacy van de burgers worden verzoend.

De wet is van toepassing op de installatie en het gebruik van bewakingscamera's, met andere woorden op elk (vast of mobiel) observatiesysteem dat tot doel heeft :

- het voorkomen, vaststellen of opsporen van misdrijven tegen personen of goederen;
- het voorkomen, vaststellen of opsporen van overlast in de zin van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet;
- de openbare orde te handhaven

Er werd aldus een regelgeving uitgewerkt voor de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's met het oog op bewaking en toezicht. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt al naargelang de bewakingscamera's zijn opgesteld op een « niet-besloten plaats », een « voor het publiek toegankelijke besloten plaats » of een « niet voor het publiek toegankelijke besloten plaats ». Volgens het type van plaats schrijft de wet andere voorwaarden voor waaronder de plaatsing en het gebruik van camera's wordt toegestaan en worden aan de verantwoordelijke voor de verwerking ook bepaalde formaliteiten opgelegd die moeten worden in acht genomen.

De artikelen 5 (voor de niet-besloten plaats), 6 (voor de voor het publiek toegankelijke besloten plaats) en 7 (voor de niet voor het publiek toegankelijke besloten

fois que le responsable du traitement est tenu, au plus tard la veille de la mise en service du système de surveillance par caméra, de le notifier à la Commission de la protection de la vie privée. Le responsable du traitement est aussi tenu de notifier l'information au chef de corps de la zone de police où se situe le lieu où le système de surveillance est installé.

L'arrêté royal du 2 juillet 2008 relatif aux déclarations d'installation et d'utilisation de caméras de surveillance a été publié le 15 juillet 2008. Cet arrêté prévoit une déclaration thématique «surveillance par caméra — surveillance et contrôle» qui s'établit par voie électronique via l'E-guichet de la Commission de la protection de la vie privée. Par cette déclaration, il est aussi satisfait à l'obligation de notification au chef de corps de la zone de police. Pour les caméras de surveillance installées avant le 10 juin 2007, les responsables disposaient d'un délai de trois ans pour se conformer aux dispositions de la «loi sur les caméras de surveillance». Il s'ensuit que la Commission dispose de toutes les données nécessaires sous forme numérique et qu'elle peut, sur demande, les rendre accessibles au citoyen. À la date du 10 août 2010, (seuls) 14 000 lieux étaient enregistrés comme lieux équipés de systèmes de caméras de surveillance. Sachant qu'il y a bien plus de 14 000 lieux équipés de caméras dans notre pays, il est donc clair que quelque chose ne tourne pas rond au niveau de l'obligation de notification. L'absence de chiffres concernant le nombre total de caméras installées en Belgique s'explique tout simplement par le fait qu'il n'existe aucune statistique en la matière. Comme il n'existe pas non plus de chiffres concernant le nombre de contrôles du respect de l'obligation de déclaration et de notification, on ne dispose *a fortiori* d'aucun chiffre quant au nombre et à la nature des infractions en la matière.

L'auteur de la présente proposition considère que chaque citoyen a le droit de savoir dans quels lieux ouverts des caméras sont en service. Compte tenu des constatations qui précèdent, cette information risque d'être très lacunaire, ce qui n'empêche que l'accès à celle-ci, fût-elle insuffisante, peut conduire à une meilleure information. Tout citoyen qui constate qu'une caméra ne figure pas dans un fichier public pourra la déclarer, ce qui conduira inévitablement à un meilleur respect des obligations légales en la matière.

L'auteur est d'avis que la sauvegarde de l'État de droit requiert impérativement que le citoyen soit informé ou puisse être informé de la mesure dans laquelle il est surveillé dans les lieux ouverts. Si les pouvoirs publics commettent une atteinte à la vie privée en tolérant l'installation de dispositifs d'observation, il paraît évident que le citoyen doit (pouvoir) le savoir.

plaats) schrijven telkens voor dat de verantwoordelijke voor de verwerking verplicht is, ten laatste de dag voor de ingebruikneming van het camerabewakingsstelsysteem, mededeling hiervan te doen aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Tegelijkertijd is de verantwoordelijke eveneens verplicht mededeling te doen aan de korpschef van de politiezone van de plaats waar het bewakingssysteem wordt geïnstalleerd.

Op 15 juli 2008 werd het koninklijk besluit van 2 juli 2008 betreffende de aangiften van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's bekendgemaakt. Dit besluit voorziet in een thematische aangifte «camerabewaking — bewaking en toezicht» op elektronische wijze via het E-loket van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze aangifte geldt meteen ook als meldingsplicht aan de korpschef van de politie. Voor bewakingscamera's die geplaatst werden vóór 10 juni 2007 hadden de verantwoordelijken drie jaar de tijd om aan de bepalingen van de «Camerawet» te voldoen. Dit brengt met zich dat de Commissie op digitale wijze over alle nodige gegevens beschikt en die desgevraagd ook kan ontsluiten voor de burger. Alhoewel, op 10 augustus 2010 werden in totaal (slechts) 14 000 plaatsen geregistreerd waar zich systemen van bewakingscamera's bevinden. Het is dus duidelijk dat er wat schort aan de aangifteplicht omdat het al even duidelijk is dat er in ons land meer dan 14 000 plaatsen zijn waar camera's geïnstalleerd staan. Over het totale aantal in België geplaatste camera's hebben we geen cijfers omdat we er gewoonweg niet over beschikken. Ook over het aantal controles op de naleving van de aangifte- en informatieplicht bestaan geen cijfers, laat staan dat we zouden beschikken over de hoeveelheid en de aard van de overtredingen.

De indiener van dit voorstel meent dat elke burger mag weten op welke niet-besloten plaatsen er camera's actief zijn. Gelet op voormelde vaststellingen bestaat het risico dat die informatie zeer gebrekkig zal zijn, wat niet wegneemt dat de toegankelijkheid tot die weliswaar gebrekkige informatie kan leiden tot een betere informatie. Een burger die zal vaststellen dat een bepaalde cameralocatie niet terug te vinden is in een openbaar bestand, zal daar aangifte kunnen van doen, hetgeen onvermijdelijk tot een betere naleving van de wettelijke verplichtingen aanleiding zal geven.

De indiener is van oordeel dat de vrijwaring van onze rechtstaat absoluut vereist dat de burger op de hoogte is of kan zijn van de mate waarin hij op niet-besloten plaatsen in het oog wordt gehouden. Als de overheid, door het tolereren van het plaatsen van observatietoestellen een aanslag pleegt op de persoonlijke levenssfeer, dan lijkt het voor de hand liggend dat de burger dat ook moet (kunnen) weten.

L'auteur estime que la simple apposition d'un pictogramme — qui n'est d'ailleurs pas toujours apposé (correctement) — ne suffit pas. Il faut à tout le moins que le citoyen puisse, via l'Internet, avoir un aperçu complet de toutes les caméras de surveillance qui sont installées dans des lieux ouverts. De cette manière, le citoyen «angoissé» pourra vérifier où et dans quelle mesure la criminalité est surveillée, tandis que le citoyen épris de «liberté» pourra décider d'éviter les lieux où il est observé par des caméras de surveillance. Certains objecteront que les candidats criminels pourront ainsi, eux aussi, vérifier facilement quels endroits sont dépourvus de caméras. Mais on voit se profiler à nouveau ici le champ de tension entre le droit à la vie privée et le droit à la sécurité ainsi que le problème de la réponse que l'on y apporte. Pour répondre malgré tout à cette préoccupation, la banque de donnée contiendra uniquement une description générale du lieu (la rue et le nombre de caméras) et donc pas l'emplacement spécifique (à hauteur du numéro x, à x m de hauteur). L'auteur souligne cependant que les criminels d'aujourd'hui ne manquent pas d'alternatives pour repérer les endroits visés et qu'à défaut de les localiser, ils agissent tout simplement cagoulés. Il y a aussi les pictogrammes qui peuvent trahir la présence d'une caméra. Si l'on poursuit le raisonnement, on peut aller jusqu'à affirmer que la proposition de loi à l'examen aura même pour effet de renforcer la sécurité: en rendant publique une banque de données des emplacements des caméras, on permettra aux citoyens attentifs d'indiquer les caméras mal renseignées, ce qui augmentera le nombre de pictogrammes et renforcera la sécurité. Car prévenir vaut en tout état de cause mieux que guérir.

*
* *

Ik ben van oordeel dat het eenvoudig aanbrengen van een pictogram niet volstaat, indien dit pictogram dan al (correct) wordt aangebracht. Minstens moet er via internet een volledig overzicht kunnen worden opgevraagd van alle bewakingscamera's die in niet-besloten plaatsen staan opgesteld. Op die manier kan de «bange» burger nagaan waar en in welke mate het eventuele crimineel gedrag in de gaten wordt gehouden, terwijl de op «vrijheid» beluste burger kan beslissen om de plaatsen waar hij wordt geobserveerd door bewakingscamera's te mijden. Sommigen zullen uitroepen dat ook kandidaat-criminelen aldus op een gemakkelijke manier zullen kunnen nagaan waar geen camera's staan. Maar dan komt opnieuw het spanningsveld tussen het recht op privacy en het recht op veiligheid in zicht en de wijze waarop we daarmee omgaan. Om toch op deze bezorgdheid in te gaan, moet in de databank enkel een algemene omschrijving van de plaats (de straat en het aantal camera's) en dus niet een specifieke locatie (*ter* hoogte van huisnummer x, op x m hoogte) worden opgenomen. Ik stip evenwel aan dat criminelen vandaag de dag over voldoende alternatieven beschikken om de geïndiceerde locaties te screenen of gebruiken eenvoudigweg bivakmutsen. En er zijn ook nog de pictogrammen die de aanwezigheid van een camera kunnen verraden. Doorredenerend kunnen we zelf stellen dat dit voorstel een veiligheidsverhogend karakter zal hebben: door via een databank openbaar te maken waar er camera's staan, zullen attente burgers kunnen aangeven waar deze niet correct aangeduid zijn, zodat er meer pictogrammen zullen komen en op die manier meer veiligheid. Want voorkomen is *in casu* in alle opzichten beter dan genezen.

Guido DE PADT.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 12 de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

«Chacun a le droit de savoir, en consultant une banque de données publique dans laquelle sont enregistrés les emplacements des caméras, dans quels lieux ouverts des caméras de surveillance sont installées.

Le Roi arrête, sur avis de la Commission de la protection de la vie privée, la forme et les modalités auxquelles devront obéir la confection et la consultation de la banque de données. Cette consultation sera gratuite.»

29 avril 2011.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 12 van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's wordt aangevuld met twee leden, luidende :

«Iedereen heeft het recht om via een openbare databank waarin de locaties van de camera's zijn opgenomen, te weten op welke niet-besloten plaatsen bewakingscamera's zijn aangebracht.

De Koning bepaalt, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de vorm en nadere regels waaronder de databank zal worden gerealiseerd en zal kunnen worden geconsulteerd. Deze consultatie zal kosteloos zijn.»

29 april 2011.

Guido DE PADT.