



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.383/2
du 1^{er} mars 2024

advies 75.383/2
van 1 maart 2024

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'ordonnance du 28 mai 2015
créant un organisme d'intérêt
public centralisant la gestion
de la politique de prévention et
de sécurité en Région de
Bruxelles-Capitale et créant
l'École régionale des métiers
de la sécurité, de la prévention
et du secours – Brusafe'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
wijziging van de ordonnantie
van 28 mei 2015 tot oprichting
van een instelling van
openbaar nut waarin het
beheer van het preventie- en
veiligheidsbeleid in het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest is samengebracht en
tot oprichting van de
gewestelijke school voor de
veiligheids-, preventie- en
hulpdienstberoepen – Brusafe'

Le 17 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 28 mai 2015 créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale et créant l'École régionale des métiers de la sécurité, de la prévention et du secours – Brusafe'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 février 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} mars 2024.

*

Op 17 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht en tot oprichting van de gewestelijke school voor de veiligheids-, preventie- en hulpdienstberoepen – Brusafe'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 26 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ambre VASSART, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 maart 2024.

*

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

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : « le RGPD »), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

D'après le délégué du Ministre-Président, interrogé sur l'accomplissement de la formalité dans le cadre du projet, « cela n'était pas nécessaire vu la saisine de l'Organe de contrôle de l'information policière (COC) et ce dernier ne nous a pas indiqué non plus qu'il estimait nécessaire de le faire ».

Si cette interprétation doit être suivie il y a lieu de s'assurer que les traitements de données visés par le texte en projet concernent exclusivement les finalités prévues par la directive (UE) 2016/680 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' à savoir :

« 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 »¹.

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

¹ Article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive (UE) 2016/680.

La section de législation constate toutefois que l'avant-projet prévoit que les conventions passées entre l'organisme Safe.brussels et ses membres de droit, adhérents et associés doivent recueillir l'avis préalable de l'Autorité de protection des données et que l'article 27 en projet prévoit quant à lui de soumettre les arrêtés du Gouvernement portant sur les modalités opérationnelles et de fonctionnement de la plateforme bruxelloise de vidéoprotection à l'avis de cette même autorité.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera dès lors quelle est réellement son intention et veillera soit au bon accomplissement de la formalité préalable, soit à revoir l'avant-projet en conséquence.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Concernant l'adhésion d'office des zones de police bruxelloises à la plateforme bruxelloise de vidéoprotection, dans son avis 63.914/2/V donné le 27 août 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 4 avril 2019 'modifiant l'ordonnance du 28 mai 2015 créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale', la section de législation a formulé l'observation suivante :

« 6. En ce qui concerne les membres de la plateforme bruxelloise de vidéo-protection qui ne relèvent pas de la Région de Bruxelles-Capitale, il est renvoyé à l'observation n° 4 de l'avis n° 57.573/4 ², rédigée comme suit :

'4. À côté des membres de droit de la plateforme (article 4, § 3), le projet examiné prévoit la présence de membres adhérents, les six zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale (article 4, § 4), ainsi que de membres potentiels, la Société nationale des chemins de fer et la Police fédérale (article 4, § 5).

Comme la section de législation l'a rappelé notamment dans son avis 55.264/4 donné le 3 mars 2014 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 'portant création et organisation d'un intégrateur de services régional',

'Dans l'avis 51.044/2 donné le 4 avril 2012 la section de législation a observé au sujet de dispositions analogues figurant dans l'avant-projet de loi devenu la loi du 15 août 2012 'relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral' ³ :

'En effet, si l'intention des auteurs de l'avant-projet est de viser également des intégrateurs de services qui dépendent d'un autre niveau de pouvoir que l'État fédéral, il convient d'être attentif au principe de l'autonomie réciproque de l'État fédéral, des communautés et des régions. Ce principe interdit notamment d'imposer à ces 'intégrateurs de services' de communiquer des données ou de participer au comité de concertation des intégrateurs de services en projet.

² Note de bas de page n° 25 de l'avis cité : Avis n° 57.573/4 donné le 17 juin 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant création d'une association de fait dans le cadre du déploiement d'un système de vidéo-protection'.

³ Note de bas de page n° 26 de l'avis cité : Note de bas de page 5 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 2223/001, pp. 55-66.

Diverses dispositions de l'avant-projet, dont les articles 4 et 8, devraient dans cette hypothèse être revus afin de mieux affirmer que la participation de tels 'intégrateurs de services', qui ne relèvent pas de la compétence fédérale, ne peut se faire que sur une base volontaire et qu'aucun pouvoir d'autorité ne peut leur être unilatéralement conféré, comme c'est le cas, par exemple, à l'article 16 de l'avant-projet. Le chapitre V devrait également être revu afin de ne prévoir qu'une participation facultative de ces intégrateurs de services au sein des comités mis en place par l'avant-projet.

Si l'intention est au contraire d'imposer une telle participation, il y a lieu de respecter l'article 92^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Si, toutefois, l'intention des auteurs de l'avant-projet est, comme cela ressort de la philosophie d'ensemble du texte ainsi que du renvoi exprès, à l'article 2, 1^o, de l'avant-projet, à la notion 'd'instance' chargée 'par ou en vertu de la loi', de donner à celui-ci une portée exclusivement fédérale, mieux vaut éviter dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles de faire mention, même à titre d'exemple, d'organismes qui dépendent d'autres niveaux de pouvoir. Cependant, l'exposé des motifs gagnerait à mieux identifier dès à présent quels sont, au niveau fédéral, les intégrateurs des services existants et, à ce titre, concernés par diverses dispositions de l'avant-projet".

Tel qu'il est rédigé, l'article 4, §§ 4 et 5, du projet ne méconnaît pas l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980, puisque les autorités ne relevant pas de la Région de Bruxelles-Capitale ne se voient pas imposer la participation à la plateforme.

La logique de la création de cette plateforme, telle qu'elle résulte de la Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais également des missions assignées à celle-ci par l'article 4, § 2, 1^o, à savoir 'rassembler les différentes institutions publiques', amène toutefois à envisager que la participation de toutes les institutions publiques concernées, quelle que soit l'autorité dont elles dépendent, est indispensable pour le bon fonctionnement de la plateforme. Dans ce cas, s'il devait finalement être décidé que la participation d'institutions publiques relevant d'autres autorités que la Région de Bruxelles-Capitale est obligatoire, alors la conclusion d'un accord de coopération, conformément à l'article 92^{bis} de la loi spéciale du 8 août 1980 s'avèrera nécessaire' » ⁴.

Concernant cette question, le délégué du Ministre-Président a toutefois indiqué que l'article 4/11, § 4, en projet (article 21 de l'avant-projet) sera modifié pour rendre la participation des zones de police facultative.

Il conviendra également de modifier dans le même sens la composition du comité stratégique institué à l'article 4/12 en projet (article 22 de l'avant-projet).

L'avant-projet sera revu en conséquence.

2.1. L'avant-projet organise la mutualisation et le partage d'images et de données, par le biais de la plateforme bruxelloise de vidéoprotection visée à l'article 4/8 en projet.

⁴ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-774/1, pp. 33 et 34.

Dès le moment où une zone de police participe à la plateforme, en ce compris sur une base facultative, cette mutualisation et ce partage concernent des images et des données de police, au sens de l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police', dont la communication est réglée par les articles 44/11/4 et suivants de la même loi.

En vertu de l'article 44/11/9, § 2, de la loi du 5 août 1992,

« [s]elon les modalités déterminées par les directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice, chacun dans le cadre de ses compétences, [les données à caractère personnel et les informations] peuvent également être communiquées aux autorités publiques belges, organes ou organismes publics ou d'intérêt public chargés par la loi de l'application de la loi pénale ou qui ont des missions légales de sécurité publique lorsque ceux-ci en ont besoin pour l'exécution de leurs missions légales.

La liste de ces autorités, organes ou organismes est arrêtée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur la base d'une proposition du Comité information et ICT visé à l'article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. L'avis de l'Organe de Contrôle concernant cette proposition est sollicité ».

L'article 25/5, § 2, de la loi du 5 août 1992 prévoit également comme suit un accès en temps réel aux images de la police :

« Lorsque d'autres personnes que des membres des services de police ont accès en temps réel aux images des caméras dont l'installation et l'utilisation sont réglées par la présente loi, *dans le cadre de l'exercice des compétences qui leur sont confiées par ou en vertu de la loi qui régit leurs missions* ⁵, le visionnage en temps réel des images s'exerce sous le contrôle des services de police, *sauf dans les cas prévus par la loi* » (italiques ajoutés par la section de législation).

L'article 4/9 en projet prévoit à cet égard que « tout échange d'images ou de données à caractère personnel s'opère [...] conformément aux législations applicables au traitement de chaque type de données », en visant expressément la loi du 5 août 1992 ⁶ « lorsque le traitement porte sur des données et images appartenant à des membres de la plate-forme qui sont des services de police ».

⁵ À noter, sur ce point, que l'exposé des motifs du projet de loi '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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2855/001, pp. 26 à 28) vise exclusivement des autorités ou organismes actifs dans le domaine de la sécurité ou de la police, au sens large, et donc relevant des compétences attribuées à l'autorité fédérale.

⁶ Et non pas la date du 9 août 1992 erronément indiquée dans l'article 4/9, 2°.

2.2. À propos des dispositions similaires de l'ordonnance du 28 mai 2015, insérées par l'ordonnance du 4 avril 2019 et que l'avant-projet entend remplacer, la section de législation a observé, dans son avis 63.914/2 du 27 août 2018, ce qui suit :

« Autrement dit, la mutualisation des données concernées ne pourra se faire que pour des traitements de données déjà autorisés en application de la législation existante et pour autant que cette mutualisation puisse elle-même être envisagée dans le cadre de la législation existante. C'est dans ce contexte et eu égard à cette interprétation que l'avant-projet d'ordonnance est examiné ».

2.3. À cet égard, il convient de constater que dès le moment où une zone de police participe à la plateforme bruxelloise de vidéoprotection, plusieurs dispositions de l'avant-projet impliquent un traitement de l'information policière qui doit donc être conforme aux articles 44/11/9, § 2, ou 25/5, § 2, de la loi du 5 août 1992. Ces deux dispositions impliquent soit l'intervention des ministres fédéraux de la Justice ou de l'Intérieur pour désigner les autorités, organes ou organismes pouvant accéder à l'information policière, soit l'intervention du législateur fédéral pour confier aux autorités ou organismes concernés l'exercice de compétences justifiant l'accès en temps réel aux images des caméras de la police.

Or, force est de constater, à la suite de l'avis rendu le 31 janvier 2024 par le COC sur l'avant-projet, que ces deux dispositions n'ont jamais été mises en œuvre au bénéfice des membres de la plateforme bruxelloise de vidéoprotection, de sorte que tout accès et/ou traitement d'images ou de données issues des caméras de la police par les membres de la plateforme comme par safe.brussels n'est en l'état pas admissible. L'actuel article 10/4 de l'ordonnance du 28 mai 2015 comme l'article 4/9 en projet ne permettent pas d'y remédier.

Par conséquent, afin de donner effet aux dispositions qui concernent des images et des données de la police, l'auteur de l'avant-projet doit s'assurer d'obtenir l'intervention des autorités fédérales, en application des articles 44/11/9, § 2, ou 25/5, § 2, de la loi du 5 août 1992, sans quoi les dispositions concernées de l'avant-projet seront inopérantes.

L'avant-projet sera réexaminé sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

1. Il n'y a pas lieu, dans une définition, d'introduire des éléments normatifs, tels que des droits et des obligations. Il convient d'énoncer ces droits et obligations dans des articles qui leur sont propres.

L'insertion d'éléments normatifs dans une définition doit être d'autant plus évitée qu'elle pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation dues à l'incohérence éventuelle entre la partie du texte contenant la définition et celle ayant pour objet d'énoncer le contenu normatif du dispositif envisagé⁷.

Seront dès lors revues, aux 8° et 11° de la disposition examinée, les modifications qui remplacent ou complètent les 13° et 16° de l'article 2 en projet.

2. Au 17°, dans l'article 2, 27°, en projet, il convient d'insérer le mot « indépendante » entre les mots « l'autorité de contrôle » et les mots « instituée par », afin de respecter les termes de 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'.

Article 5

Dans la phrase introductive du paragraphe 2 en projet, il est indiqué que safe.brussels « remplit au profit des organes visés à l'article 48 de la Loi spéciale » les missions ensuite énumérées dont, au 2°, « coordonner les politiques publiques en matière de prévention et de sécurité ».

Or, l'article 48, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' prévoit que « [l]es attributions visées à l'article 4, § 2^{quater}, 1°, 2° et 7°, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes sont exercées par le président du gouvernement visé à l'article 34 ».

Parmi ces attributions, celle visée à l'article 4, § 2^{quater}, 2°, est rédigée comme suit :

« coordonne les politiques de sécurité et, dans ce cadre, assure et coordonne l'observation et l'enregistrement de la criminalité ».

Pour éviter toute confusion entre les attributions du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale et les missions de safe.brussels, il convient de préciser dans le dispositif du paragraphe 2, 2°, en projet que la coordination visée est la coordination « opérationnelle » des politiques publiques, comme le prévoit d'ailleurs l'article 4/5 en projet (article 15 de l'avant-projet).

Article 22

Dans l'article 4/12, § 5, alinéa 2, 6°, en projet, il ne peut être supposé que le conflit sera toujours réglé à l'amiable. Mieux vaut formuler la disposition en projet en ce sens qu'une « tentative » de résolution amiable est obligatoire.

⁷ *Principes de technique législative* - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 97.

Article 25

À l'article 4/15, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, la portée des mots « en présence de safe.brussels » sera précisée, notamment en ce qui concerne les effets juridiques de cette exigence, ainsi que la manière de s'assurer du respect de cette modalité.

La même observation vaut pour l'article 4/16, § 1^{er}, alinéa 3, en projet (article 26 de l'avant-projet).

Article 53

L'article 53 charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet.

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle le projet entrerait en vigueur sans que le Gouvernement ne doive intervenir.

*

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

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: “de AVG”), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van de preambule ervan, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, geraadpleegd moet worden bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Op de vraag of dat vormvereiste niet vervuld moest worden in het kader van het ontwerp, heeft de gemachtigde van de minister-president als volgt geantwoord: “cela n’était pas nécessaire vu la saisine de l’Organe de contrôle de l’information policière (COC) et ce dernier ne nous a pas indiqué non plus qu’il estimait nécessaire de le faire”.

Indien die interpretatie gevolgd moet worden, dient men zich ervan te vergewissen dat de in de ontworpen tekst bedoelde gegevensverwerkingen uitsluitend betrekking hebben op de doelstellingen waarin richtlijn (EU) 2016/680 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’ voorziet, namelijk:

“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”.¹

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

¹ Artikel 1, lid 1, van richtlijn (EU) 2016/680.

De afdeling Wetgeving stelt evenwel vast dat het voorontwerp bepaalt dat over de overeenkomsten gesloten tussen de instelling Safe.brussels en haar leden van rechtswege, aangesloten leden en geassocieerde leden het voorafgaand advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit ingewonnen moet worden en dat het ontworpen artikel 27 op zijn beurt bepaalt dat de besluiten van de Regering betreffende de operationele en werkingsregels van het Brusselse videobeschermingsplatform voor advies voorgelegd moeten worden aan diezelfde autoriteit.

De steller van het voorontwerp moet dan ook nagaan wat de werkelijke bedoeling ervan is en hij moet erop toezien dat ofwel het voorafgaand vormvereiste naar behoren vervuld wordt, ofwel het voorontwerp dienovereenkomstig herzien wordt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In haar advies 63.914/2/V van 27 augustus 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 4 april 2019 'tot wijziging van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht' heeft de afdeling Wetgeving met betrekking tot de automatische toetreding van de Brusselse politiezones tot het Brusselse videobeschermingsplatform de volgende opmerking geformuleerd:

“6. Met betrekking tot de leden van het Brusselse videobeschermingsplatform die niet ressorteren onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wordt verwezen naar opmerking 4 van advies 57.573/4,² die als volgt is gesteld:

‘4. Naast de leden die van rechtswege deel uitmaken van het platform (artikel 4, § 3), voorziet het voorliggende ontwerp in de aanwezigheid van toetredende leden, de zes politiezones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 4, § 4), alsook van potentiële leden, de Nationale Maatschappij van de Belgische Spoorwegen en de federale politie (artikel 4, § 5).

De afdeling Wetgeving heeft het volgende opgemerkt, inzonderheid in haar advies 55.264/4, op 3 maart 2014 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 8 mei 2014 'betreffende de oprichting en organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator':

'In advies 51.044/2 van 4 april 2012 heeft de afdeling Wetgeving met betrekking tot soortgelijke bepalingen in het voorontwerp van wet dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 15 augustus 2012 'houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator', het volgende gesteld:³

'Immers moet, indien de bedoeling van de stellers van het voorontwerp erin bestaat daarbij eveneens de dienstenintegratoren te betrekken die onder een ander beleidsniveau ressorteren dan de federale Staat, het beginsel van de onderlinge autonomie van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten in acht worden genomen. Dit beginsel verbiedt

² Voetnoot 25 van het geciteerde advies: Advies 57.573/4, op 17 juni 2015 gegeven over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot oprichting van een feitelijke vereniging met het oog op de uitrol van een videobeveiligingssysteem'.

³ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Voetnoot 5 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2223/001, 55-66.

onder meer dat deze 'dienstenintegratoren' de verplichting wordt opgelegd gegevens mee te delen aan of te participeren in het ontworpen overlegcomité van de dienstenintegratoren.

In dat geval dienen verscheidene bepalingen van het voorontwerp, waaronder de artikelen 4 en 8, aldus herzien te worden, dat duidelijker wordt gesteld dat de participatie van zulke 'dienstenintegratoren' die niet onder de federale overheid ressorteren alleen op een vrijwillige basis kan plaatshebben en dat hun geen enkel openbaar gezag eenzijdig kan worden toegekend, zoals bijvoorbeeld het geval is met artikel 16 van het voorontwerp. Tevens dient hoofdstuk V te worden herzien, zodat wordt voorgeschreven dat deze dienstenintegratoren slechts facultatief participeren in de comités ingevoerd bij het voorontwerp.

Indien het daarentegen de bedoeling is om een zodanige participatie op te leggen, moet artikel 92*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' in acht worden genomen.

Indien het evenwel de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp, zoals blijkt uit de algemene opzet van de tekst en uit de uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 2, 1°, van het voorontwerp, te weten de woorden 'instantie die door of krachtens de wet belast is', dat aan dit voorontwerp uitsluitend een federale draagwijdte wordt gegeven, is het beter om in de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze bespreking niet te verwijzen naar organisaties die onder andere beleidsniveaus ressorteren, ook niet bij wijze van voorbeeld. Daarentegen verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting nu reeds duidelijker te omschrijven welke op federaal niveau de bestaande dienstenintegratoren zijn die in die hoedanigheid vallen onder een aantal bepalingen van het voorontwerp."

Zoals in de huidige lezing van artikel 4, §§ 4 en 5, van het ontwerp gesteld is, wordt dus niet voorbijgegaan aan artikel 92*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien de overheden die niet onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen, niet verplicht worden aan het platform deel te nemen.

De logica achter de oprichting van dat platform, zoals die blijkt uit de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering maar ook uit de opdrachten die bij artikel 4, § 2, 1°, aan dat platform worden toegekend, namelijk 'de verschillende openbare instellingen samen te brengen', leidt evenwel tot het inzicht dat de deelname van alle openbare instellingen in kwestie, ongeacht de overheid waaronder ze ressorteren, onontbeerlijk is voor de goede werking van het platform. Indien uiteindelijk mocht worden besloten dat de deelname van openbare instellingen die onder een andere overheid dan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ressorteren verplicht is, zal in dat geval een samenwerkingsakkoord gesloten moeten worden, overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980."⁴

Met betrekking tot die aangelegenheid heeft de gemachtigde van de minister-president evenwel te kennen gegeven dat het ontworpen artikel 4/11, § 4 (artikel 21 van het voorontwerp) aldus gewijzigd moet worden dat de deelname van de politiezones facultatief wordt.

Men dient eveneens de samenstelling van het strategisch comité dat bij het ontworpen artikel 4/12 (artikel 22 van het voorontwerp) opgericht wordt, in dezelfde zin te wijzigen.

⁴ *Parl.St. Br.Parl.* 2018-19, nr. A-774/1, 33 en 34.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

2.1. Het voorontwerp regelt het gedeeld gebruik en het delen van beelden en gegevens via het Brusselse videobeschermingsplatform dat in het ontworpen artikel 4/8 vermeld wordt.

Zodra een politiezone deelneemt aan het platform, dus ook op facultatieve basis, hebben dat gedeeld gebruik en dat delen betrekking op beelden en gegevens van de politie, in de zin van artikel 44/1 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’. Het meedelen van die beelden en gegevens wordt geregeld door de artikelen 44/11/4 en volgende van dezelfde wet.

Artikel 44/11/9, § 2, van de wet van 5 augustus 1992 bepaalt het volgende:

“Overeenkomstig de nadere regels vastgelegd in de richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, elk in het kader van hun bevoegdheden, kunnen ze eveneens meegedeeld worden aan de Belgische openbare overheden, publieke organen of instellingen of instellingen van openbaar nut die door de wet belast zijn met de toepassing van de strafwet of die wettelijke verplichtingen inzake de openbare veiligheid hebben, wanneer deze ze nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten.

De lijst van deze overheden, organen of instellingen wordt vastgesteld door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie op basis van een voorstel van het Comité Informatie en ICT bedoeld in artikel 8sexies van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Het advies van het Controleorgaan met betrekking tot dit voorstel wordt gevraagd.”

Ook artikel 25/5, § 2, van de wet van 5 augustus 1992 voorziet als volgt in een toegang in real time tot de beelden van de politie:

“Wanneer andere personen dan leden van de politiediensten in real time toegang hebben tot de beelden van de camera’s waarvan de plaatsing en het gebruik door deze wet worden geregeld, *in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden die hen worden toevertrouwd door of krachtens de wet die hun opdrachten regelt*,⁵ gebeurt het bekijken van deze beelden in real time onder toezicht van de politiediensten, *behoudens in de gevallen waarin de wet voorziet*.” (eigen cursivering door de afdeling Wetgeving)

Het ontworpen artikel 4/9 bepaalt in dat verband dat “[e]lke uitwisseling van beelden of persoonsgegevens [plaatsvindt] (...) in overeenstemming met de wetgevingen die op de verwerking van elke soort gegevens van toepassing zijn” en verwijst uitdrukkelijk naar de wet van 5 augustus 1992⁶ “wanneer de verwerking betrekking heeft op gegevens en beelden die toebehoren aan leden van het platform die politiediensten zijn”.

⁵ In dat verband valt op te merken dat de memorie van toelichting bij het wetsontwerp ‘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’ (Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 54-2855/001, 26-28) uitsluitend verwijst naar overheden of instellingen die actief zijn op het gebied van de veiligheid of van de politie, in ruime zin, en die dus behoren tot de aan de federale overheid toegewezen bevoegdheden.

⁶ En dus niet de wet van 9 augustus 1992 zoals verkeerdelijk aangegeven wordt in artikel 4/9, 2°.

2.2. In verband met de soortgelijke bepalingen van de ordonnantie van 28 mei 2015 die bij de ordonnantie van 4 april 2019 ingevoegd zijn en die het voorontwerp beoogt te vervangen, heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 63.914/2 van 27 augustus 2018 het volgende opgemerkt:

“De gegevens in kwestie zullen met andere woorden alleen gemutualiseerd kunnen worden ingeval het gaat om vormen van gegevensverwerking die krachtens de bestaande wetgeving reeds toegestaan zijn en voor zover die mutualisering op zich (...) mogelijk is in het kader van de bestaande wetgeving. Het voorontwerp van ordonnantie wordt in die context en gelet op die interpretatie onderzocht.”

2.3. In dat verband dient vastgesteld te worden dat, zodra een politiezone deelneemt aan het Brusselse videobeschermingsplatform, verscheidene bepalingen van het voorontwerp een verwerking van de politionele informatie inhouden die dus in overeenstemming moet zijn met de artikelen 44/11/9, § 2, of 25/5, § 2, van de wet van 5 augustus 1992. Die twee bepalingen gaan gepaard ofwel met de tussenkomst van de federale ministers van Justitie of van Binnenlandse Zaken om de overheden, organen of instellingen aan te wijzen die toegang kunnen hebben tot de politionele informatie, ofwel met de tussenkomst van de federale wetgever om aan de betrokken overheden of instellingen de uitoefening op te dragen van bevoegdheden die de toegang in real time tot de beelden van de politiecamera's rechtvaardigen.

Naar aanleiding van het advies van het COC d.d. 31 januari 2024 over het voorontwerp moet echter vastgesteld worden dat die twee bepalingen nooit ten behoeve van de leden van het Brusselse videobeschermingsplatform uitgevoerd geweest zijn, waardoor elke toegang tot en/of verwerking van beelden of gegevens, afkomstig van de politiecamera's, door de leden van het platform en door safe.brussels niet aanvaardbaar is bij deze stand van zaken. Noch het huidige artikel 10/4 van de ordonnantie van 28 mei 2015, noch het ontworpen artikel 4/9 kunnen dat ondervangen.

Teneinde uitvoering te geven aan de bepalingen met betrekking tot de beelden en de gegevens van de politie moet de steller van het voorontwerp er bijgevolg op toezien dat hij de tussenkomst van de federale overheden kan bewerkstelligen, met toepassing van de artikelen 44/11/9, § 2, of 25/5, § 2, van de wet van 5 augustus 1992. Zo niet zullen de betrokken bepalingen in het voorontwerp doelloos zijn.

Het voorontwerp moet op dat punt opnieuw onderzocht worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

1. In een definitie behoren geen regelgevende elementen zoals rechten en verplichtingen opgenomen te worden. Die rechten of verplichtingen moeten blijken uit de eigenlijke artikelen.

Opname van regelgevende elementen in een definitie moet des te meer vermeden worden, aangezien dat aanleiding zou kunnen geven tot interpretatiemoeilijkheden door het mogelijke gebrek aan samenhang tussen het gedeelte van de tekst waarin de definitie gegeven wordt en het gedeelte dat ertoe strekt de regelgevende inhoud weer te geven van het ontworpen dispositief.⁷

In de punten 8° en 11° van de voorliggende bepaling moeten derhalve de wijzigingen herzien worden waarbij de punten 13° en 16° van het ontworpen artikel 2 vervangen of aangevuld worden.

2. In punt 17° dient, met inachtneming van de bewoordingen van artikel 71 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, in het ontworpen artikel 2, 27°, het woord “onafhankelijke” ingevoegd te worden tussen het woord “de” en de woorden “controlerende instantie opgericht bij”.

Artikel 5

In de inleidende zin van de ontworpen paragraaf 2 wordt aangegeven dat “safe.brussels ten behoeve van de in artikel 48 van de bijzondere wet bedoelde organen” de opdrachten uitvoert die daarna opgesomd worden, waaronder de opdracht onder 2°, namelijk “het overheidsbeleid inzake preventie en veiligheid coördineren”.

Artikel 48, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ bepaalt echter dat “[d]e in artikel 4, § 2^{quater}, 1°, 2° en 7°, van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten bedoelde bevoegdheden worden uitgeoefend door de voorzitter van de regering bedoeld in artikel 34”.

Van deze bevoegdheden luidt die bedoeld in artikel 4, § 2^{quater}, 2°, als volgt:

“coördineert de veiligheidsbeleidslijnen en verzekert en coördineert in dat kader de monitoring en de registratie van de criminaliteit”.

Om elke verwarring te voorkomen tussen de bevoegdheden van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de opdrachten van safe.brussels, dient in het dispositief van de ontworpen paragraaf 2, 2°, verduidelijkt te worden dat de bedoelde coördinatie de “operationele” coördinatie van het overheidsbeleid is, zoals overigens bepaald wordt in het ontworpen artikel 4/5 (artikel 15 van het voorontwerp).

⁷ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 97.

Artikel 22

In het ontworpen artikel 4/12, § 5, tweede lid, 6°, kan niet aangenomen worden dat het geschil steeds in der minne geregeld zal worden. Het verdient aanbeveling om de ontworpen bepaling aldus te formuleren dat een “poging” gedaan moet worden om tot een minnelijke oplossing te komen.

Artikel 25

In het ontworpen artikel 4/15, § 1, vijfde lid, moet verduidelijkt worden wat de draagwijdte is van de woorden “in aanwezigheid van safe.brussels”, in het bijzonder wat betreft de rechtsgevolgen van dat vereiste en hoe men ervoor kan zorgen dat die nadere regel nageleefd wordt.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 4/16, § 1, derde lid (artikel 26 van het voorontwerp).

Artikel 53

Artikel 53 belast de Regering ermee de datum van inwerkingtreding van het voorontwerp vast te stellen.

De prerogatieven van de wetgever zouden beter in acht genomen worden indien een uiterste datum bepaald werd waarop het ontwerp in werking zal treden zonder dat de regering iets hoeft te ondernemen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX