

THEMATISCH TOEZICHT

**THEMATISCH TOEZICHT DOOR HET
CONTROLEORGAAN OP DE POLITIONELE
INFORMATIE INZAKE HET INZETTEN VAN EEN
CAMERADROME VAN EN DOOR EEN PRIVATE
ENTITEIT DOOR DE POLITIEZONE BRUSSEL-
HOOFDSTAD/ELSENE (PZ 5339).**

RAPPORT - PUBLIC

Referte: DIO25002

**CONTROLEORGAAN OP DE
POLITIONELE INFORMATIE**



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. OPZET VAN HET TOEZICHT EN METHODOLOGIE	3
3. ONDERZOEKSBEVINDINGEN	4
3.1. T.a.v. de vaststellingen van het COC	4
3.2. T.a.v. de rechtsgrond	5
4. BEOORDELING	6
4.1. T.a.v. de aangevoerde rechtsgronden	6
4.2. T.a.v. de transparantieplicht	7
4.3. Het gebruik van een verwerker	8
5. CONCLUSIE EN BESLISSING	9
INVENTARIS VAN DE STUKKEN	12

Dit rapport betreft **de publieke versie** van het toezichtonderzoek.

Dit betekent dat het niet of niet noodzakelijk alle elementen of passages bevat die vermeld worden in het basisrapport dat de bestemmingen wordt gericht. Sommige elementen of passages kunnen zijn weggelaten of werden geanonimiseerd of er wordt geen inventaris van de gebruikte stukken opgenomen. Daar kunnen diverse redenen voor zijn, zowel van wettelijke aard of omwille van opportuniteitsmotieven: het niet openbaren van politionele technieken of tactieken, het geheim van het onderzoek, het beroepsgeheim, redenen van privacy en gegevensbescherming, het feit dat een tekortkoming inmiddels werd verholpen, enz. ...

1. INLEIDING

1. In het raam van zijn toezichthoudende bevoegdheden heeft het Controleorgaan op de politionele informatie ('Controleorgaan' of 'COC') beslist een thematisch toezichtonderzoek te verrichten bij de politiezone (PZ) Brussel-Hoofdstad/Elsene (hierna 'POLBRU')¹ met betrekking tot het inzetten van een camera *drone* van en door een private entiteit voor het uitvoeren van politieopdrachten in het raam van een project zgn. *Proof Of Concept (POC)*.

Onderhavig toezichtrapport met erin vervatte beslissing heeft betrekking op de onderzoeksbevindingen van dit toezicht.

2. OPZET VAN HET TOEZICHT EN METHODOLOGIE

3. Het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) nam kennis van een aantal artikelen in de kranten het Nieuwsblad, HLN, la Capitale, La Dernière Heure en de nieuwssite van de VRT² van 26.04.2025 m.b.t. de inzet van een camera *drone* door de PZ POLBRU in samenwerking met het privaat bedrijf 'Citymesh'. Hierna één voorbeeld uit de mediaberichten (*verbatim*):

"Brusselse politiezone lanceert proefproject met mobiele camera's op drones

De politiezone Brussel Hoofdstad Elsene lanceert een proefproject met mobiele camera's op drones tijdens interventies. Opvallend: niet de politie zelf, maar piloten van de West-Vlaamse telecomoperator Citymesh (een privébedrijf) zullen de drones besturen. (...)."

"Het voorstel werd deze week op de gemeenteraden van Elsene en Brussel-Stad besproken en goedgekeurd. Concreet zal de politiezone Brussel Hoofdstad Elsene tussen 15 april en 30 oktober mobiele camera's gebruiken die geïnstalleerd zijn op drones tijdens allerhande interventies. Het gebruik is toegestaan om "overtredingen of onbetamelijkheden op de openbare weg te voorkomen, de openbare orde te handhaven en misdaden en overtredingen te onderzoeken". (...).

4. Om ter zake duidelijkheid en inzicht te krijgen in de samenwerking met het privaat bedrijf, werd de PZ POLBRU op 29.04.2025 verzocht de volgende informatie aan het COC over te maken:

- de werkelijke context en omstandigheden van het gebruik van de camera *drones*;
- of daarbij gebruik wordt gemaakt van *drones* van een derde partij (niet een politiedienst), en zo ja, de afspraken omtrent het gebruik ervan;
- de rechtsgrond(en) voor het inzetten van een *drone* waarbij, in zoverre dat in werkelijkheid het geval is, een burgerpiloot de *drone* bestuurt tijdens het uitvoeren van een opdracht van bestuurlijke en gerechtelijke politie;
- door wie de camerabeelden worden verzameld, bewaard en gebruikt;
- of de politiezone ter zake een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (*DPIA*³) heeft opgemaakt voorafgaand aan het gebruik van de *drone*;
- het advies van de *DPO*⁴, en indien door de politiezone werd afgeweken van het advies van de *DPO*, de opgave van de redenen daartoe.

Tevens werd de PZ verzocht om de camerabeelden die middels het gebruik van de *drone* van de politieacties werden en worden verwerkt, beschikbaar te houden met het oog op een eventuele opvraging ervan door het COC.

¹ Politiezone in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaande uit de stad Brussel en de gemeente Elsene (nummer 5339)

² Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie.

³ Acroniem voor "*Data Protection Impact Assessment*".

⁴ Acroniem voor "*Data Protection Officer*" of functionaris voor gegevensbescherming (artikelen 63-65 wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, WVG).

5. Op 29.04.2025 ontving het Controleorgaan een e-mailbericht van de korpschef van de PZ POLBRU waarin wordt geantwoord dat de *DPO* aan het COC "alle nuttige informatie (zal) verschaffen".

Op 24.05.2025 ontving het COC een bericht van de PZ POLBRU van de registratie van het gebruik van een camera *drone* in REGPOL⁵.

Bij brief van 28.05.2025 werd de korpschef van de PZ POLBRU door het COC in kennis gesteld van de aankondiging van een plaatsbezoek bij de politiezone in verband met het onderwerp van het toezichtonderzoek.

Bij e-mail van de PZ POLBRU van 3.06.2025 werd bevestigd dat het plaatsbezoek op 24.06.2025 kon plaatsvinden.

Bij email van 24.06.2025 ontving het COC stukken van de PZ POLBRU die omwille van technische beperkingen niet eerder door het COC konden worden ontvangen. De eerste poging tot overmaking van deze stukken door de PZ POLBRU vond plaats op 22.05.2025⁶.

6. Het onderzoek verliep in drie fasen:

- een plaatsbezoek bij de PZ POLBRU;
- het opmaken van een verslag van het plaatsbezoek als basis van het toezichtrapport, die beiden aan tegenspraak werden onderworpen;
- rapportering van de bevindingen en conclusies in een definitief toezichtrapport na afloop van en rekening houdende met de tegensprekelijke procedure.

Het plaatsbezoek op 24.06.2025 was drieledig en bestond uit:

- een bevraging over het gebruik van de diensten van een private onderneming door de PZ POLBRU voor het gebruik van een camera *drone*;
- toegang tot de in dat verband gemaakte camerabeelden middels het gebruik van de *drone* van en door de private onderneming;
- op basis van de antwoorden op de informatievragen van de onderzoekers van het COC en de materiële vaststellingen, een vraagstelling aan de PZ POLBRU, met name de vraag naar de wettelijke basis van en voor het inzetten door de politiezone van een camera *drone* van en door een private entiteit.

Op 18.07.2025 werd door de PZ één aanvulling op het ontwerp van verslag van het plaatsbezoek in prelectuur aan het COC overgemaakt. Deze aanvulling werd integraal in het definitief verslag opgenomen en op 21.08.2025 werd het definitief verslag van het plaatsbezoek voor ondertekening aan de PZ POLBRU overgemaakt.

Op 02.09.2025 ontving het COC het door de PZ POLBRU ondertekend definitief verslag van het plaatsbezoek.

Op 13.10.2025 werd het ontwerp van toezichtrapport aan de korpschef van de PZ POLBRU overgemaakt met het oog op tegenspraak.

Bij e-mail van de korpschef van de PZ POLBRU van 20.10.2025 werd aan het COC gemeld dat de politiezone **geen** opmerkingen heeft op het ontwerp van toezichtrapport en dat gevolg zal worden gegeven aan het in het (ontwerp) toezichtrapport opgenomen verzoek van het COC.

7. In dit toezichtrapport wordt rekening gehouden met de door de PZ POLBRU aan het COC overgemaakte stukken:

- de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (*DPIA*) van 07.05.2025;
- een niet-ondertekende verwerkersovereenkomst tussen de PZ POLBRU en Citymesh van 3 juli 2024;
- een niet-ondertekende gebruiksovereenkomst tussen de PZ POLBRU en Citymesh van 3 juli 2024;
- de geheimhoudingsverklaring vanwege het personeel van Citymesh;
- een extern advies van een advocatenbureau.

⁵ Een op basis van artikel 145 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (WGP), op eigen initiatief door de federale politie opgericht centraal verwerkingsregister. Het koninklijk besluit dat de vorm, de inhoud en de nadere regels van het beheer van het register van verwerkingsactiviteiten bepaalt, is nog (steeds) niet uitgebracht.

⁶ De PZ POLBRU maakt op 01-07-2025 een forward van de mail van 22.05.2025 over waarmee deze stukken werden overgemaakt voor voeging aan de identificatie van de tijdslijn van het dossier.

8. De elementen in dit rapport zijn dientengevolge enkel gebaseerd op de materiële vaststellingen tijdens het plaatsbezoek bij de PZ POLBRU, de relevante opmerkingen, toelichting en/of aanvulling van de politiezone, de in de bijlage geïnventariseerde stukken van de PZ en het COC die allen deel uitmaken van het administratief dossier en, tot slot, het toepasselijk wettelijk kader.

3. ONDERZOEKSBEVINDINGEN

3.1. Ten aanzien van de vaststellingen van het COC en de argumenten en van de PZ POLBRU

9. Tijdens het plaatsbezoek werd door de PZ POLBRU het proefproject *Proof Of Concept* (POC) aan de leden van het COC toegelicht. Samengevat kan worden gesteld dat het project een samenwerking met een private onderneming, namelijk Citymesh NV (zie ook www.citymesh.com), behelst voor een proefperiode die liep van 15 april tot 30 september 2025⁷, waarbij zowel een *drone*, voorzien van een camera, als de piloot door de onderneming werden geleverd (*drone in a box*). Volgens de PZ ging het proefproject effectief van start met een operationele vlucht op 25 april 2025.

10. De dienstverlening van de private onderneming bestaat erin dat op verzoek van de PZ POLBRU een *drone* uitgerust met een camera, voor bepaalde opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijk politie, op het grondgebied van de gemeenten die deel uitmaken van de politiezone wordt ingezet, in het bijzonder met het oog op het efficiënter inzetten van politiemiddelen op het terrein. De *drone* wordt casuïstisch en op basis van de concrete omstandigheden van de plaatselijke situatie en van de risico's ingezet. **Het is dus niet de bedoeling dat op algemene en systematische wijze wordt gebruik gemaakt van een *drone*.**

Na de testfase is een evaluatie gepland op basis waarvan zal worden beslist over de volledige uitrol van het gebruik van camera-politiedrones door de PZ POLBRU waarbij "*eigen opgeleide piloten, medewerkers van de politiezone Brussel Hoofdstad Elsene deze taak waarnemen*"⁸.

11. Er werd vastgesteld dat de camera *drone* wordt bestuurd door een burgerpilot van de onderneming Citymesh. Daarbij wordt de locatie door een politieambtenaar van de PZ POLBRU aangewezen. De PZ POLBRU bepaalt en stippelet dus de plaatsen uit; de vliegroue wordt daarbij mede bepaald door de vigerende vliegverkeersregels waaraan de piloot dient gevolg te geven. Van zodra de camera *drone* ter plaatse is, wordt de bediening van de camera van de *drone* door een politieambtenaar van de PZ POLBRU overgenomen. Op die manier heeft de piloot van Citymesh visueel geen effectieve toegang tot de *real time* camerabeelden van de (initieel geviseerde) locatie van de politie-interventie.

12. De burgerpilot en de politieambtenaar bevinden zich samen in het dispatchingcentrum van de PZ POLBRU. Doordat zowel de burgerpilot als de politieambtenaar, die de camera van de *drone* op de plaats van de interventie bedient, zich in hetzelfde politielokaal (weliswaar fysiek afgezonderd van de overige leden van de PZ in de dispatchingruimte) bevinden, is er *de facto* onmiddellijk fysiek contact tussen de burgerpilot en de politieambtenaar die de camera van de *drone* bedient.

13. Wat het verzamelen en het bewaren van de camerabeelden betreft, fungeert Citymesh als verwerker in de zin van artikel 53 WVG. Daartoe werd tussen PZ POLBRU en Citymesh een verwerkersovereenkomst afgesloten. Citymesh heeft alleen toegang tot de bewaarde camerabeelden in zoverre dit noodzakelijk is om haar verplichtingen, afspraken en verantwoordelijkheid als verwerker te kunnen uitoefenen en naleven.

14. Er werden reeds proefvluchten uitgevoerd waarvan de camerabeelden beschikbaar zijn. De eerste beschikbare camerabeelden van een vlucht dateren van 25 april 2025 en waartoe aan het COC toegang werd verleend.

3.2. Ten aanzien van de rechtsgrond

⁷ Volgens het in randnummer 1 weergegeven persbericht zou het proefproject evenwel tot 30 oktober 2025 lopen.

⁸ DPIA, p. 11.

15. Voor de wettigheid van de samenwerking met Citymesh verwijst de PZ POLBRU (in de *DPIA* van 7.05.2025, p. 11) naar de *in casu* van toepassing zijnde bepalingen van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA), het koninklijk besluit van 8 november 2020 tot uitvoering van de uitvoeringsverordening (EU) 2019/947⁹ en de ministeriële omzendbrief van 8 april 2022 tot regeling van het gebruik van *drones* door politie- en hulpdiensten¹⁰.

16. Wat artikel 25/5 WPA betreft, worden in de *DPIA* de volgende zinsdelen van § 2 in het vet benadrukt "*Wanneer andere personen dan de 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, gebeurt het bekijken van deze beelden in real time onder toezicht van de politiediensten, behoudens in de gevallen waarin de wet voorziet*". Het betreft een letterlijke weergave van de voormelde 2^e paragraaf van hetzelfde artikel.

Wat de toepassing van de voornoemde omzendbrief van 8 april 2022 betreft, wordt door de PZ POLBRU benadrukt dat deze ook van toepassing is op "*operaties van politie*" (...) die in "*het algemeen belang worden verricht door civiele staatsoperatoren of door exploitanten in onderaanneming in naam van de civiele staatsoperatoren*"¹¹.

4. BEOORDELING

4.1. Ten aanzien van de aangevoerde rechtsgronden

17. Het COC merkt op dat er zich *in casu* **substantieel** twee wettelijke knelpunten stellen.

Het wordt niet betwist dat in de gegeven omstandigheden, ook al betreft het een 'proefproject', door PZ POLBRU *de facto* (gedeeltelijk) een opdracht van bestuurlijke en gerechtelijke politie aan een private onderneming wordt uitbesteed. Citymesh voert immers de vluchten met de *drone* uit in opdracht van de PZ POLBRU, ook al krijgt de piloot daarbij instructies van een politieambtenaar en ook al wordt de camera op de initieel geïdentificeerde locatie van de interventie alleen door een politieambtenaar van de PZ POLBRU bediend. Minstens neemt de piloot van de onderneming Citymesh deel aan een politionele opdracht (politie-interventie), of nog, wordt de politieopdracht samen met een particulier uitgevoerd. Immers, ook het opstijgen met de *drone* en de vlucht naar de (initieel) geïdentificeerde locatie, alwaar de bediening van de camera van de *drone* door een politieambtenaar wordt overgenomen, kadert *ab initio* in de uitoefening van een opdracht van bestuurlijke en/of gerechtelijke politie¹². De conclusie is niet anders in de hypothese dat de burgerpiloot van de onderneming Citymesh niet samen in hetzelfde politielokaal met een operationeel lid (van de PZ POLBRU), die de camera tijdens de interventie bedient, zou plaatsnemen. Dat de piloot zelf geen toegang heeft tot de via de camera van de *drone* op de server (van de verwerker) opgeslagen camerabeelden en gebonden is aan een geheimhoudingsplicht doet daar niets aan af (en is een andere kwestie in de optiek van het gegevensbeschermingsrecht en het toegang- en profielenbeheer, nader uitgewerkt in de regeling van het informatiebeheer bedoeld in de WPA). Overigens, door het uitvoeren van, en deelnemen aan, een opdracht van bestuurlijke en gerechtelijke politie heeft de burgerpiloot middels de camerabeelden van de *drone* hoe dan ook feitelijk 'toegang' tot (krijgt hij/zij minstens kennis van) de verwerking van politionele informatie en persoonsgegevens bedoeld in artikel 44/1 § 1 WPA.

17.1. Ten eerste wordt het uitbesteden van politieopdrachten aan private ondernemingen in de huidige stand van de wet niet toegelaten. De personen en entiteiten die politionele opdrachten en bevoegdheden kunnen uitoefenen, worden strikt bepaald door de wet (artikel 184 Grondwet), meer bepaald vastgelegd en aangeduid in de WPA, de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (WGP) en bijzondere

⁹ KB van 8 november 2020 tot uitvoering van de uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen.

¹⁰ Deze omzendbrief vervangt de voornoemde omzendbrief van 25 juni 2019 tot regeling van het gebruik van drones door politie – en hulpdiensten.

¹¹ *DPIA*, p. 13. De volledige letterlijk weergave van de omschrijving van 'Titel 2 -Toepassingsgebied' waaruit deels wordt geciteerd, luidt als volgt: "*Deze omzendbrief is van toepassing op de UAS zoals gedefinieerd onder Titel 1, 7^o en ingezet voor operaties van politie, brandweer of operationele eenheden van de civiele bescherming die in het algemeen belang worden verricht door de civiele staatsoperatoren of door exploitanten in onderaanneming in naam van de civiele staatsoperatoren*". (...).

¹² Er moet worden opgemerkt dat wanneer de interventie op de initieel geïdentificeerde locatie zich door omstandigheden en de evolutie van de gebeurtenissen zou verplaatsen de piloot van de *drone* evident de controle over de camera van de *drone* opnieuw zal (moeten) overnemen om, op instructie van de politieambtenaar, de interventie te kunnen voortzetten (achtervolging bv.).

(straf)wetten, zoals het Wetboek van Strafvordering of nog de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer. In zoverre dat (door de PZ POLBRU) hiertegen zou worden ingebracht dat noch de WPA noch de WGP *verhinderen* dat burgers deelnemen aan de uitoefening van politieopdrachten, snijdt dit standpunt geen hout. De vaststelling 'verhindert niet' (of 'verbiedt niet') creëert geen (wettige) deelname aan een politionele (verwerkings)bevoegdheid. Het adagium, ook wel in de literatuur gekend als de zgn. 'permissieve regel', "wat niet verboden is, is toegelaten", is in het gegevensbeschermings- en politierecht (én het strafprocesrecht) al vele jaren geen valabel uitgangspunt punt meer. De uitoefening van politiefunctie wordt expliciet in de wet vastgelegd. Net zomin men een burger bijvoorbeeld mee kan laten 'patrouilleren' in een politievoertuig (bv. als bestuurder van het politievoertuig), kan men die burger ook niet (mee) laten 'patrouilleren' middels een camera *drone*.

17.2. Ten tweede kan de omzendbrief van 8 april 2022 evident geen afbreuk doen, en het tegendeel blijkt overigens ook niet uit deze omzendbrief, aan de WPA en de WGP (én titel 2 WVG).

De omzendbrief van 8 april 2022 is een nadere uitwerking van Europese uitvoeringsverordeningen waarbij geen rekening wordt gehouden met, noch afbreuk wordt gedaan aan de Europese Richtlijn Politie en Justitie¹³ en de WPA. Evenmin is dat het geval voor het KB van 8 november 2020 wat betreft het gebruik van *drones* door de politie- en hulpdiensten¹⁴. Het is niet omdat, bijvoorbeeld, de omzendbrief van 8 april 2022 ook verwijst naar private actoren (bijvoorbeeld een exploitant in onderaanneming, verhuurder en leverancier van *drones* door onder meer ondernemingen) dat deze omzendbrief als een afwijking van en op de WPA, de WGP en/of titel 2 WVG kan worden beschouwd. Dat kan alleen op basis van een duidelijke en nauwkeurige (afwijkende) federale wet.

18. In dat verband wordt ook de draagwijdte van artikel 25/5 § 2 WPA besproken nu deze in de overgemaakte stukken van de PZ POLBRU mede als rechtsgrond wordt aangeduid om Citymesh dronevluchten in opdracht van de politie te laten uitvoeren.

Er wordt door het COC opgemerkt dat de tweede paragraaf van artikel 25/5 WPA niet van toepassing is op de inzet en het gebruik van een *drone* van een derde, niet-politiedienst, door een politiedienst, in casu de PZ POLBRU. Deze paragraaf regelt immers louter de omstandigheid waarin een (1) niet-politiedienst (2) zijn of haar door de wet toegekende opdracht en bevoegdheid uitoefent (3) door gebruik te maken van politiebeelden, zij het onder toezicht van de politiedienst die verantwoordelijk is voor de politiecamera's. Uit de voorwaarde dat het in *real time* bekijken van de politiebeelden onder het 'toezicht' van de politiedienst gebeurt, kan bijgevolg niet wettig worden afgeleid dat de camerabeelden in opdracht van de politiedienst door die andere personen in *real time* kunnen worden bekeken. De andere personen bekijken politiebeelden immers voor de uitoefening van **hun eigen wettelijke opdrachten**, en dus niet in opdracht van de politie.

In de hypothese dat de wet aan Citymesh een bepaalde opdracht en bevoegdheid zou hebben toegekend (of opgelegd), quod certe non, dan zou artikel 25/5 § 2 WPA met zich brengen dat de onderneming dus in real time de politiebeelden raadpleegt voor zijn eigen doeleinden (middels de camera van de *drone* die door de politie wordt gebruikt).

Artikel 25/5 § 2 WPA regelt dus niet:

- het gebruik van camera's door de politie (zie ter zake artikelen 25/1 t.e.m. 25/4 WPA¹⁵);
- regelt evenmin de uitbesteding, laat staan toebedeling, van een politieopdracht aan een niet-politiedienst, *in casu* een private onderneming;
- de eigen opdrachten van een private onderneming.

4.2. Ten aanzien van de transparantieplicht

¹³ 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 (ook wel, ook in deze bijdrage, aangeduid als "richtlijn politie/justitie of, in het Engels, *LED* wat staat voor *Law Enforcement Directive*). Deze richtlijn werd omgezet in titel 2 WVG en in de WPA door de wet 22 mei 2019 tot wijziging van diverse bepalingen wat het politionele informatiebeheer betreft.

¹⁴ KB van 8 november 2020 tot uitvoering van uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen.

¹⁵ Vandaar dat het eerste zinsdeel van § 2 van artikel 25/5 bepaalt: "(...) *de camera's waarvan de plaatsing en het gebruik door deze wet worden geregeld*". Met "deze wet" worden de artikelen 25/2 e.v. WPA).

19. Er moet tevens worden voldaan aan een volgende wettelijke voorwaarde, met name de (her)kenbaarheid van het cameragebruik; een voorwaarde om als 'zichtbaar' cameragebruik, bedoeld in artikel 25/2 § 2, 2°, a) WPA, te worden beschouwd.

Voormeld artikel luidt als volgt:

"Wordt als zichtbaar beschouwd:

(...).
2° het gebruik van mobiele camera's (...)
a) hetzij gemonteerd aan boord van politievoertuigen, -vaartuigen, -luchtvaartuigen en elk ander vervoermiddel van de politie, dat als dusdanig geïdentificeerd kan worden";

Deze wettelijk vereiste van identificeerbaarheid als, *in casu*, een politieluchtvaartuig komt erop neer dat de burger redelijkerwijs moet kunnen weten (inschatten) dat de camera *drone* die hij opmerkt of kan opmerken een politieluchtvaartuig is¹⁶. Er moet in dat verband worden opgemerkt dat, wanneer het gebruik van een politiecamera niet voldoet aan de voorwaarde van identificeerbaarheid, de camera (van de *drone*) als 'niet-zichtbaar' cameragebruik wordt beschouwd, waarvoor striktere regels gelden (artikelen 46/2 e.v. WPA).

20. Volgens de PZ POLBRU is de *drone* duidelijk herkenbaar voor de burgers door de aangebrachte *striping* en lichten. Het gebruik van *drones* door de PZ zal ook via alle mogelijke kanalen (website gemeenteraad en PZ POLBRU) worden gecommuniceerd¹⁷.

Tijdens het plaatsbezoek werd vastgesteld dat de *drone* van Citymesch louter voorzien is van lichten die, naargelang de voorkeur, meerdere kleuren kunnen aannemen waaronder een blauwe kleur. Er werd evenwel vastgesteld dat de lichten niet tot doel hebben om de gebruiker van de *drone* te kunnen identificeren, maar wel om de aanwezigheid van de *drone* in het luchtruim opmerkelijk te (kunnen) maken. Aldus kan deze vorm van kenbaarheid bezwaarlijk voldoen aan de identificatieplicht als voorwaarde van zichtbaar gebruik van een politieluchtvaartuig zoals bedoeld in artikel 25/2 § 2, 2°, a) WPA: *"hetzij gemonteerd aan boord van politievoertuigen, -vaartuigen, -luchtvaartuigen of elk ander vervoermiddel van de politie, dat als dusdanig geïdentificeerd kan worden"* (onderlijning door het COC).

4.3. Het gebruik van een verwerker

21. Het voorgaande sluit niet uit dat een private onderneming als 'verwerker' bedoeld in artikel 26, 9° WVG, en onder de voorwaarden van artikel 53 WVG, de camerabeelden van de *drone* kan verwerken. Blijkens artikel 26, 9° WVG is een "verwerker": *"een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat namens de verwerkingsverantwoordelijke of een andere verwerker persoonsgegevens verwerkt"*. Daarbij geldt evenwel de voorwaarde dat de verwerker *de facto* geen verwerkingen uitvoert die de doelstelling en draagwijdte (functie) van een 'verwerker' overstijgen, laat staan door de wet op limitatieve wijze aan bepaalde ambtenaren (*in casu* leden van de GPI) toegekende bevoegdheden zou 'overnemen' of uitoefenen. Dit is naar het oordeel van het COC manifest het geval als in de gegeven omstandigheden een politieopdracht aan Citymesh wordt uitbesteed en/of de burgerpilot deelneemt aan de uitoefening van een politieopdracht. **In de gegeven omstandigheden is de deelname aan de uitoefening van een politieopdracht door Citymesh immers onlosmakelijk verbonden met de hoedanigheid van Citymesh als verwerker zoals bedoeld in artikel 26, 9° WVG**. Immers, *in casu* bestaat de constructie van de relatie verwerkingsverantwoordelijke-verwerker in een dienstverlening op basis van een 'totaalpakket' dat zowel de levering van de *drone* met de camera én de piloot én de verwerking van persoonsgegevens (politiegegevens) door middel van de camera *drone* betreft.

22. In dat verband wordt door het COC terzijde en voor de zekerheid nog opgemerkt dat het duidelijk moet zijn dat de wettelijke onmogelijkheid tot het inzetten van een burgerpilot in het kader van een opdracht van bestuurlijke en

¹⁶ De uitvoerbaarheid van deze (her)kenbaarheidsvoorwaarde zal in de praktijk vaak niet in alle omstandigheden effectief zijn (zie voor een oplossing die in dat verband door een politiezone wordt gebruikt: toezichtrapport van het COC van 15 maart 2022 inzake *Thematisch onderzoek en advies uit eigen beweging naar het cameragebruik door middel van drones door de geïntegreerde politie*, D.2. p. 24-35 (DIO20009/1), raadpleegbaar op <https://www.controleorgaan.be/nl/publicaties/rapporten>).

¹⁷ DPIA, p. 10.

gerechtelijke politie niet kan 'opgelost' of ondervangen worden door (de onderneming van) de piloot van de *drone* dan maar als een 'verwerker' te beschouwen¹⁸. Dat zou immers de WPA, de WGP en de bijzondere (straf)wetten en de daarin voorziene bevoegdheden van de leden van de GPI op dat vlak volkomen zinledig maken. Bij de draagwijdte en toepassing van het gebruik van een verwerker kan diens rol immers niet verder gaan dan deze van een 'verwerker' zoals bedoeld in de WVG. Of, nog anders gesteld, de rol van de verwerker kan **nooit** (al dan niet impliciet) overgaan in een (verkapte of verdoken) politiebevoegdheid¹⁹ en/of de uitoefening ervan dan maar kunstmatig als 'steunopdrachten' te betitelen.

Daarnaast kan informatief en casuïstisch ook verwezen worden naar het toezichtrapport DIO22003 van 9 mei 2023, meer bepaald de randnummers 24 en 25 waarin (*mutaties mutandis*) het volgende gesteld wordt (letterlijke weergave)²⁰:

"24. Hoewel de verwerker in grote mate de vrijheid heeft om zelf te bepalen welke hard- en software hij gebruikt in functie van de verwerkingsopdracht, moet in het belang van de rechtmatigheid, continuïteit, beschikbaar en integriteit van persoonsgegevens goed voor ogen worden gehouden, dat de verwerker en diens personeel geen daden of handelingen kan stellen waarvoor hij zelf niet bevoegd is. **Zo kan de verwerker, in casu, niet zelf verkeersinbreuken vaststellen, laat staan afhandelen.** Dit risico schuilt mogelijk in de constructie waarbij een externe onderneming of organisatie aan de gemeente of de politie een zogenaamd 'totaalpakket' aanbiedt waarbij het instaat voor de kosten van zowel de nodige infrastructuur als de gegevensverwerking, in die zin dat de politie of de sanctionerend ambtenaar de vaststellingen van de verkeersinbreuken (rechtstreekse) krijgt aangeleverd en daarvoor als tegenprestatie (dienstverlening) een vergoeding aan de verwerker betaalt (end tot end systeem). Dat de verwerker in het raam van zijn opdracht en verantwoordelijkheden (ten aanzien van veiligheidsaspecten) logischerwijs casuïstisch toegang heeft tot de persoonsgegevens om aan zijn verplichtingen en afspraken te kunnen voldoen, betekent uiteraard niet dat hij verwerkingsbevoegd is voor de politionele verwerkingen 'an sich'. Hij handelt ter zake in opdracht en voor rekening van de verwerkingsverantwoordelijke (in casu, de politiedienst).

25. Wanneer de verwerker dit wél zou doen, en bijgevolg de facto invloed en/of impact heeft op de verwerkingsdoeleinden, handelt hij mogelijk niet alleen in strijd met de strafwet (artikel 227 e.v. van het Strafwetboek), maar kan hij ook beschouwd worden als een 'verwerkingsverantwoordelijke', terwijl hij echter niet verwerkingsbevoegd is aangezien hij geen 'bevoegde overheid' is in de zin van titel 2 WGB en bijgevolg onwettig persoonsgegevens verwerkt (wat eveneens een misdrijf is: cf. de art. 26, 7^o juncto art. 222, 1^o WGB). In punt 5.1.1.2 wordt toegelicht dat uit de antwoorden op de vragen 6 en 7 kan worden afgeleid dat dit risico niet onrealistisch is".

23. Wat betreft het bewaren van de camerabeelden door Citymesh merkt het COC nog het volgende op. Aangezien de beelden niet bij de PZ POLBRU worden verzameld en bewaard, maakt de politiezone in de concrete omstandigheden gebruik van een verwerker. In dat verband werd tussen de PZ POLBRU en Citymesh een verwerkersovereenkomst opgemaakt. In zoverre de camerabeelden evenwel tevens (verder) worden bewaard in een toepassing van *Microsoft*, is er sprake van een 'sub verwerker'. Hierbij rijst minstens het volgende aandachtspunt: tijdens de vlucht worden al deze beelden opgeslagen, via een *cloudprovider* (*Microsoft Azure*), op een account van Citymesh. De politiezone heeft toegang tot deze beelden, maar heeft geen enkele verdere controle over de verwerkingen bij de *cloudprovider*.

24. Tijdens het plaatsbezoek heeft de korpschef aangegeven, en in het definitief verslag van het plaatsbezoek bevestigd, deze vorm van samenwerking met het privaat bedrijf **onmiddellijk stop te zetten**. Ondertussen is de PZ POLBRU gestart met een marktonderzoek naar de geschikte opleidingsprogramma's die leiden tot eigen politionele *drone* piloten. De bedoeling is dat eigen politieambtenaren van de PZ POLBRU aan deze opleidingen kunnen deelnemen en afronden. Aldus is het de bedoeling dat piloten van de PZ POLBRU, op termijn, vanuit de dispatching via het *ROC* (*Remote Operation Centre*) zelf camera *drone*vluchten uitvoeren.

5. CONCLUSIE EN BESLISSING

25. De privaat-politionele samenwerking tussen de NV Citymesh en de PZ POLBRU is gebaseerd op een intern als extern positief advies. Terwijl het extern advies, dat louter in relatie staat tot de vraag of Citymesh wettig haar diensten (piloot

¹⁸ Wat voor alle duidelijkheid **niet** door de PZ POLBRU wordt opgeworpen.

¹⁹ Zie de rapporten DIO23002, DIO22003 raadpleegbaar op <https://www.controleorgaan.be/nl/publicaties/rapporten>.

²⁰ *Beperkt toezicht door het Controleorgaan op de politionele informatie inzake de vaststelling van snelheidsovertredingen in het kader van de toepassing van GAS 5 en inzake het gebruik van vrachtwagensluizen*, raadpleegbaar op: www.controleorgaan.be/nl/publicaties/rapporten.

en *drone*) aan politiediensten kan leveren, in essentie ervan uitgaat dat de wet '*niet verhindert*' dat private entiteiten deelnemen aan politieopdrachten, ligt de focus van het interne advies in essentie op het afschermen of verhinderen van toegang tot de camerabeelden van de *drone* op de plaats waar de *drone* effectief wordt ingezet. Op basis van beide invalshoeken werd door de PZ POLBRU aangenomen dat deze vorm van samenwerking van het privaat bedrijf wettig was.

26. Daarentegen komt het Controleorgaan op basis van de stukken van het dossier, de vaststellingen en de feitelijkheden tot de conclusie dat het gebruik van een camera*drone* bestuurd door een burgerpilot om politieopdrachten uit te voeren strijdig is met de wet. Zoals in dit toezichtrapport duidelijk wordt aangetoond, worden de verwerkingsbevoegdheden in het kader van de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijk politie, *in casu*, aan in de WPA, de WGP en de bijzondere (straf)wetten aangeduide leden van de geïntegreerde politie toevertrouwd. Dat de burgerpilot van de camera*drone* geen toegang heeft tot de camerabeelden tijdens het uitoefenen van de politie-interventie op de (initiële) locatie doet daaraan niets af.

27. Er wordt door het COC nog opgemerkt dat er geen regelgevend kader is voor het testen van politionele systemen wanneer dit gepaard gaat met een verwerking van persoonsgegevens²¹. Het gebruik van een camera*drone* in de context van een '*Proof Of Concept*', zoals opgezet in het raam van de samenwerking van de PZ POLBRU en de voormelde private onderneming, ontsnapt dus niet aan de toepassing van het huidig wettelijk kader.

28. Een politiedienst kan gebruik maken van een camera*drone* van private ondernemingen in het kader van de uitoefening van zijn politiebevoegdheden, met dien verstande dat de piloot van deze *drone* een (operationeel) politieambtenaar is. Daarnaast geldt voor het 'zichtbaar' cameragebruik de voorwaarde dat de *drone* als een politieluchtvaartuig identificeerbaar is.

29. Het ontbreken van een rechtsgrond buiten beschouwing wordt gelaten – wat uiteraard fundamenteel is en steeds het eerste onderzoeksdomein -, blijkt wel dat de PZ POLBRU bij het gebruik van een *drone* en *in casu* terdege heeft rekening gehouden met het evenredigheidsbeginsel bedoeld in artikel 25/5 § 1 WPA.

30. Het is niet uitgesloten dat een private onderneming als 'verwerker' in de zin van artikel 26, 9° WVG en onder de voorwaarden van artikel 53 WVG de politionele camerabeelden van de *drone* verwerkt. Daarbij geldt echter wél de voorwaarde dat de verwerker *de facto* geen verwerkingen uitvoert die de doelstelling en draagwijdte van een 'verwerker' overstijgen, wat naar het oordeel van het COC *in casu* manifest het geval is aangezien in de gegeven omstandigheden aan Citymesh een politieopdracht wordt uitbesteed en daarbij onder de verantwoordelijkheid van de PZ POLBRU politionele verwerkingen uitvoert.

31. Het COC brengt in herinnering dat de (wettelijke) rol van de verwerker niet kan en mag vereenzelvigd worden met of uitmonden in de uitvoering van opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie. Dit betekent dat (het personeel van) de verwerker, in het kader van zijn hoedanigheid van verwerker van persoonsgegevens van de verwerkingsverantwoordelijke (politiedienst) *de facto* en *de jure* geen verwerkingen mag uitvoeren die uitsluitend door een door de wet aangeduide orgaan, entiteit, dienst, persoon of functie kan worden uitgevoerd. Dit geldt des te meer en bij uitstek voor handavingsopdrachten – en bevoegdheden.

In dat verband wordt voor de volledigheid nog opgemerkt dat het wettig *outsourcen*, in zoverre dit inderdaad de bedoeling is, van politieopdrachten (en dus politiebevoegdheden) niet kan 'geregeld' worden via de constructie van de relatie 'verwerkingsverantwoordelijke-verwerker', noch is dat de bedoeling van de (Europese) wetgever, wel integendeel. Het kan in de huidige stand van de wet dus ook niet beslist of doorgevoerd worden door een politiedienst. De toepassing van het (Europees) gegevensbeschermingsrecht doet immers geen afbreuk aan het prerogatief van de lidstaat m.b.t. de regeling van de organisatie en de bevoegdheden van de politiediensten. Het toebedelen van politieopdrachten aan niet politiediensten of private actoren vergt minstens, maar noodzakelijkerwijze, een duidelijke, nauwkeurige en voorzienbare wetgeving (cf. ook artikel 22 Grondwet), ongetwijfeld of minstens bij voorkeur voorafgegaan door een breed maatschappelijk debat en kan maar worden beslecht op het hoogste democratische forum, met name de wetgevende macht.

²¹ Zie de Aanbeveling 2 uit het toezichtrapport DIO21006 van 4 februari 2022 van het Controleorgaan op de politionele informatie met betrekking tot het gebruik van *Clearview ai* door de geïntegreerde politie en de Aanbeveling 3 uit het toezichtrapport DIO23001 van 2 mei 2023 van het Controleorgaan op de politionele informatie in het raam van zijn controle- en toezichtsbevoegdheden n.a.v. de verwerkingen in de ANG van inbreuken begaan door leden van de geïntegreerde politie

32. Overwegende dat *dixit* het Europees Hof van Justitie, de toezichthouder bij zijn wettelijke verplichting, "om door een strenge handhaving een consistent en hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens te waarborgen"²², weliswaar een zekere beoordelingsmarge heeft met betrekking tot de manier waarop aan de vastgestelde ontoereikendheid moet worden verholpen, maar daarbij slechts **uitzonderlijk** kan afgezien worden van een corrigerende maatregel, bijvoorbeeld wanneer de inbreuk inmiddels is beëindigd²³.

Overwegende dat een inbreuk op de artikel 33 WVG in samenhang gelezen met de WPA werd vastgesteld.

Overwegende dat de PZ POLBRU tijdens het plaatsbezoek van 24 juni 2025 heeft gesteld, en in het definitief verslag van het plaatsbezoek van 21.08.2025 heeft bevestigd, dat de vastgestelde inbreuk onmiddellijk wordt beëindigd en de verwerking van de persoonsgegevens in overeenstemming met titel 2 en de WPA wordt gebracht²⁴.

Overwegende dat de PZ POLBRU een procedure heeft opgestart met het oog op het opleiden van (eigen) politieambtenaren van de PZ tot dronepiloten zodat het uitvoeren van camera dronevluchten in eigen beheer kan gerealiseerd worden.

Het COC aldus van oordeel is dat zij in de gegeven omstandigheden niet genoodzaakt is om een corrigerende maatregel op te leggen.

De PZ POLBRU wordt verzocht om het COC periodiek te informeren met betrekking tot de significante ontwikkelingen inzake het in eigen beheer organiseren en uitvoeren van camera dronevluchten.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan,

Gezien de hogervermelde vaststellingen en conclusies,

Beslist dat aan de politiezone Brussel-Hoofdstad/Elsene geen corrigerende maatregel wordt opgelegd;

Verzoekt de politiezone Brussel-Hoofdstad Elsene het Controleorgaan periodiek te informeren m.b.t. de significante ontwikkelingen inzake het in eigen beheer organiseren en uitvoeren van dronevluchten.

Aldus beslist door het Controleorgaan op de Politiezone Informatie op 21 oktober 2025

Het controleorgaan wijst op de mogelijkheid voor de politiedienst om binnen de 30 dagen na de definitieve beslissing van het Controleorgaan beroep aan te tekenen bij het hof van beroep van de woonplaats of zetel van de eiser (artikel 248 § 1, 1^e lid, en § 2 WVG). Aangezien het Controleorgaan geen rechtspersoonlijk heeft, dient het beroep tegen de Belgische Staat te worden ingesteld.

Voor het Controleorgaan,
Frank SCHUERMANS
Voorzitter *a.i.* (GET)

- Toezichtrapport ter attentie van de korpschef van de politiezone Brussel Hoofdstedelijk Gewest Elsene.
- Afschrift aan:

²² HvJ 26 september 2024, C-768/21, r.o. 38 en 40.

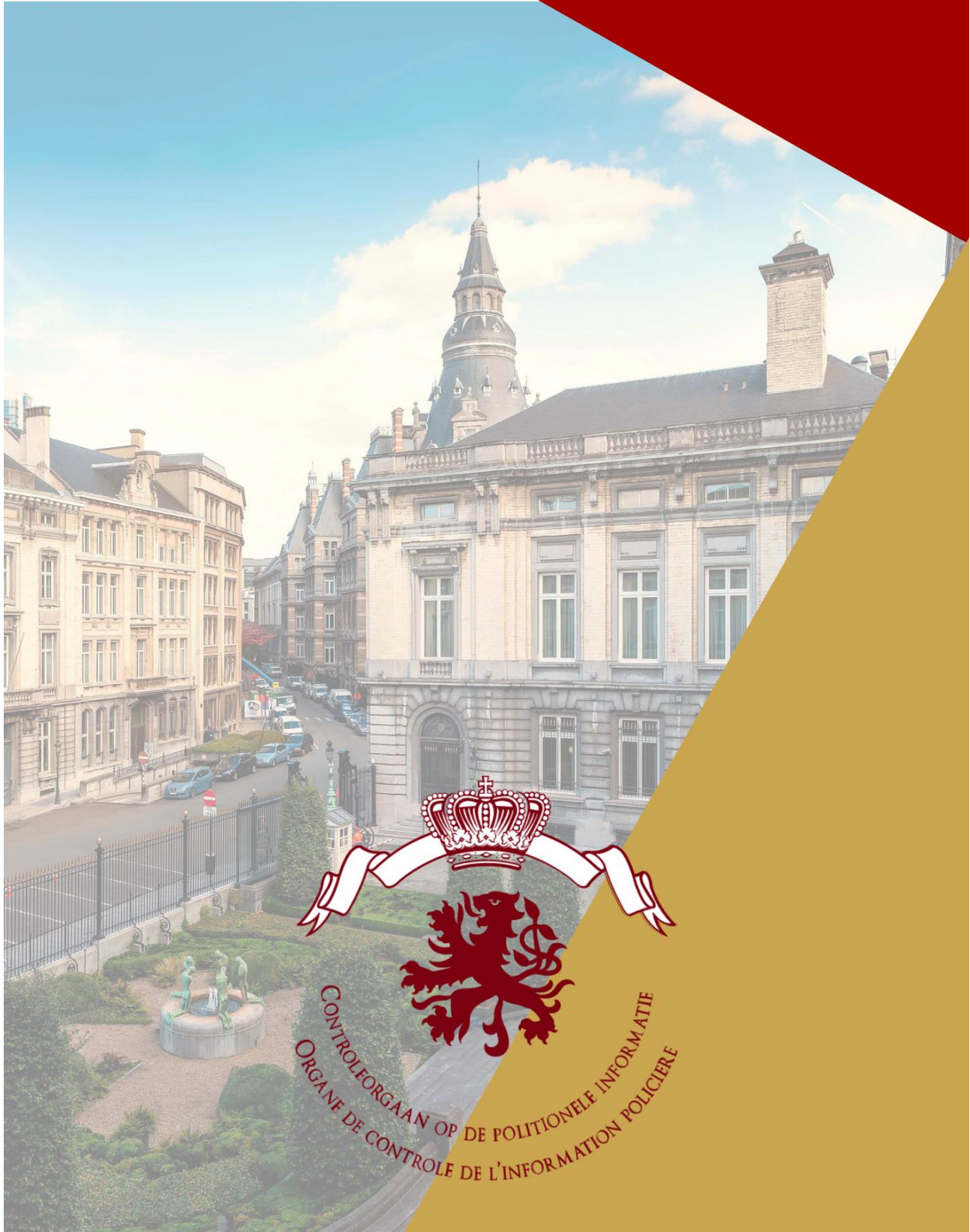
²³ HvJ 26 september 2024, C-768/21, r.o. 43.

²⁴ HvJ 26 september 2024, C-768/21, r.o. 46.

- De Voorzitter van het politiecollege van de PZ POLBRU
- De procureur des Konings van en te Brussel
- De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken
- De Minister van Justitie

INVENTARIS VAN DE STUKKEN

XXX



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE
ORGANE DE CONTROLE DE L'INFORMATION POLICIERE

