

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 201.859 van 15 maart 2010  
in de zaak A. 184.667/IX-5719**

In zake :

1. de VZW Alarm Industries Association (ALIA)
2. de VZW Landelijke Vereniging van de Meesters Elektriciens van België (LVMEB)
3. de VZW Nationaal Verbond van Zelfstandige Elektriciens en Handelaars in Elektrische Toestellen (NELECTRA)
4. de VZW Nationale Federatie van Elektrotechnische Ondernemers (FEDELEC)
5. de BVBA Tim Security
6. de BVBA Vermeulen
7. de BVBA Inter Belgium Security (IBS)
8. de NV De Grave Elektro
9. de BVBA VAG Security Systems
10. de NV Alarm en Veiligheid Vochten
11. de NV GWD Security
12. de NV Etac
13. de BVBA LBS Beveiliging
14. de BVBA Advies- en Dienstencentrum voor Bedrijfsbeheer
15. de BVBA Zakenkantoor Van Thielen
16. de BVBA Trigenio
17. de VZW Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO)

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Jules Stuyck, Dirk Lindemans en Aube Wirtgen  
kantoor houdend te Brussel  
Keizerslaan 3  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van  
Binnenlandse Zaken  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Peter Vergucht  
kantoor houdend te Ternat  
Nattestraat 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 3 augustus 2007, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 178.164 van 20 december 2007 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partijen sub 1-2-3-4-7-9-13-14-15-17 hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de voornoemde verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De voornoemde verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 maart 2010.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Aube Wirtgen, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Peter Vergucht, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Het bestreden koninklijk besluit is blijkens zijn aanhef genomen in uitvoering van de artikelen 8, § 5, en 12 van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

Artikel 8, § 5, van de wet van 10 april 1990 luidt als volgt :

“De Koning kan de middelen, methodes en procedures bepalen die de ondernemingen en diensten kunnen of moeten aanwenden bij het uitoefenen van hun opdrachten.

Hij kan tevens voorwaarden opleggen aan de gebruiker van de dienstverlening zoals bedoeld in artikel 1, § 1 en § 3, met het oog op het nemen van maatregelen teneinde een maximale veiligheid te garanderen.

In dringende gevallen en in geval van ernstige en onmiddellijke bedreiging van de openbare orde, kan de Minister van Binnenlandse Zaken, in het belang van de openbare orde, op de openbare weg en in voor het publiek toegankelijke plaatsen, tijdelijk of blijvend, de uitoefening van bepaalde opdrachten of het gebruik van bepaalde middelen of methodes verbieden of aanvullende veiligheidsmaatregelen opleggen.

Niemand kan, zonder zijn uitdrukkelijke toestemming te hebben gegeven, door een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst bijzonder worden bewaakt of beschermd.”

Luidens artikel 12 van de wet bepaalt de Koning “de voorwaarden voor de installatie, het onderhoud en het gebruik van de in artikel 1, § 4, bedoelde alarmsystemen en alarmcentrales en hun componenten”.

3.2. Zoals hierna zal blijken, zijn de door de verzoekende partijen aangevoerde middelen voornamelijk gericht tegen de artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit van 25 april 2007.

Artikel 5 van dat besluit luidt als volgt :

“Indien een code noodzakelijk is om toegang te krijgen tot de informatie en de programmering van het alarmsysteem, maakt de beveiligingsonderneming deze uiterlijk bij de oplevering van de installatie onvoorwaardelijk en zonder bijkomende kosten, over aan de eigenaar van het alarmsysteem.”

Artikel 26 van het bestreden besluit bevat een overgangsbepaling en luidt als volgt :

“In afwijking van artikel 5, maakt de beveiligingsonderneming die de installatie, het onderhoud of de herstelling heeft uitgevoerd, op het eenvoudig verzoek van de eigenaar van het alarmsysteem dat op de datum van inwerking-treding van dit besluit reeds geïnstalleerd was, de code die noodzakelijk is om

toegang te krijgen tot de informatie en de programmering van het alarmsysteem, onvoorwaardelijk en kosteloos aan hem over.”

Het bestreden besluit is overeenkomstig artikel 28 ervan in werking getreden vier maanden na zijn bekendmaking, dit is op 4 oktober 2007.

#### *IV. Afstand van geding*

4. De verzoekende partijen sub 5, 6, 8, 10, 11, 12 en 16 hebben na het arrest nr. 178.164 van 20 december 2007 houdende de verwerping van de vordering tot schorsing geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de kennisgeving van het arrest.

Bijgevolg geldt ter hunnen opzichte een vermoeden van afstand van geding.

#### *V. Ontvankelijkheid van het beroep*

De verwerende partij werpt twee excepties van niet-ontvankelijkheid op.

##### *Eerste exceptie*

##### *Standpunt van de partijen*

5. De verwerende partij werpt in een eerste exceptie van niet-ontvankelijkheid op dat de middelen van de verzoekende partijen alleen gericht zijn tegen de artikelen 5 en 26 van het koninklijk besluit van 25 april 2007 en het beroep bijgevolg slechts ontvankelijk is in zover het gericht is tegen die artikelen. De verwerende partij verwijst naar het arrest nr. 178.164 van 20 december 2007 waarin die exceptie gegrond wordt verklaard.

6. De verzoekende partijen betwisten in hun memorie van wederantwoord dat de middelen uitsluitend tegen de artikelen 5 en 26 gericht zijn. Weliswaar hebben het derde en vierde middel slechts betrekking op de artikelen 5 en 26, maar in de andere middelen wordt de wettigheid van het koninklijk besluit van 25 april 2007 in zijn geheel betwist.

Zo wordt in het eerste middel - genomen uit de schending van het wettigheidsbeginsel, artikel 105 van de Grondwet, het gebrek aan rechtsgrond en de onbevoegdheid van de steller van de bestreden handeling - aangevoerd dat de Koning met het bestreden besluit de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen heeft vastgesteld zonder dat hiervoor een voldoende rechtsgrond bestaat. Dit middel bekritiseert niet enkel de wettigheid van sommige bepalingen van het bestreden koninklijk besluit, maar zet het besluit in zijn geheel op de helling.

Ook het tweede middel is gericht tegen het bestreden koninklijk besluit in zijn geheel. Het tweede middel is ontleend aan de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM), artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (BUPO-verdrag) en artikel 14 van de Grondwet. In dat middel wordt gesteld dat de wetgever straffen heeft vastgesteld voor de overtreding van het bestreden koninklijk besluit, waarvan de draagwijdte onvoldoende in de wet zelf is bepaald en het betrokken besluit een aantal gedragingen strafbaar stelt. Deze kritiek is niet beperkt tot de artikelen 5 en 26.

### *Beoordeling*

7. Zoals hierna zal blijken, heeft het eerste middel, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen in hun antwoord op de exceptie aanvoeren, alleen betrekking op de artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit.

De verzoekende partijen merken in hun memorie van wederantwoord daarentegen terecht op dat het tweede middel kan leiden tot de volledige vernietiging van het bestreden koninklijk besluit. Uit dit middel blijkt dat het beroep niet uitsluitend gericht is tegen de artikelen 5 en 26 van het bestreden besluit.

De exceptie is niet gegrond.

### *Tweede exceptie*

#### *Standpunt van de partijen*

8. In een tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid werpt de verwerende partij op dat de verzoekende partijen sub 14 en 15 cliënten zijn van de

verzoekende partij sub 13 en reeds over een alarmsysteem beschikken. Artikel 5 van het bestreden besluit - dat slaat op nieuw te plaatsen alarminstallaties - is derhalve niet toepasselijk op hen zodat zij geen belang hebben bij de nietigverklaring van dat artikel. Artikel 26 is op hen toepasselijk, doch ook daar ontbreekt het belang bij de nietigverklaring, aangezien dat artikel hen de mogelijkheid laat om geen vraag aan de beveiligingsonderneming te richten zodat de code hen niet moet worden overgemaakt.

9. In de memorie van wederantwoord wordt daarop geantwoord dat de verzoekende partijen sub 14 en 15 belang hebben bij de vernietiging van artikel 5 van het bestreden besluit dat betrekking heeft op nieuwe alarminstallaties, aangezien zij in de toekomst (bijvoorbeeld bij verhuis of vervanging van de bestaande alarminstallatie) mogelijk een nieuwe alarminstallatie zullen moeten aanschaffen en artikel 5 dan op hen van toepassing zal zijn.

Bovendien hebben deze partijen ook belang bij de vernietiging van artikel 26 van het bestreden besluit. Wanneer een beveiligingsonderneming immers verplicht wordt de installateurscode vrij te geven en zou blijken dat dezelfde of vergelijkbare codes worden gebruikt, bestaat het risico dat derden hieruit kunnen afleiden welke code deze beveiligingsonderneming voor andere alarmsystemen gebruikt.

### *Beoordeling*

Overeenkomstig vaste rechtspraak van de Raad van State heeft een verzoeker belang bij het bestrijden van een reglementair besluit wanneer dat besluit op hem zou kunnen worden toegepast en zijn situatie in ongunstige zin zou kunnen beïnvloeden.

De verzoekende partijen sub 14 en 15 stellen terecht dat het bestreden artikel 5 op hen toepasselijk zal zijn wanneer zij zich een nieuwe alarminstallatie aanschaffen. Bovendien doen zij gelden dat zij om veiligheidsredenen niet in het bezit wensen te worden gesteld van de installateurscode. Deze verzoekende partijen hebben derhalve belang bij de nietigverklaring van artikel 5.

Daarentegen kan de loutere hypothese dat misbruik zou kunnen gemaakt worden van de installateurscode die aan andere cliënten van een beveiligingsonderneming werd medegedeeld, niet volstaan om aan te nemen dat de

verzoekende partijen sub 14 en 15 een rechtstreeks belang hebben bij de nietigverklaring van artikel 26 van het bestreden besluit.

De exceptie is in die mate gegrond.

## *VI. Onderzoek van de middelen*

### *A. Eerste middel*

#### *Standpunt van de partijen*

10. Het eerste middel luidt als volgt :

“[...] schending van het wettigheidsbeginsel, van artikel 105 van de Grondwet, het gebrek aan rechtsgrond en de onbevoegdheid van de steller van de bestreden handeling,

Doordat de Koning de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen heeft vastgesteld, zonder dat hiervoor een voldoende wettelijke rechtsgrond bestaat,

Terwijl het op grond van artikel 105 van de Grondwet niet aan de Koning kan worden overgelaten om een belangrijke regelgevende bevoegdheid uit te oefenen, zelfs niet over nauwkeurig omschreven aangelegenheden, zonder dat de wetgever ter zake de essentiële bestanddelen van de regelgeving heeft bepaald.”

In de toelichting bij het middel zetten de verzoekende partijen uiteen dat de Koning volgens artikel 105 van de Grondwet geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen. Te dezen zoekt het bestreden koninklijk besluit rechtsgrond in de wet van 10 april 1990, inzonderheid in de artikelen 8, § 5, en 12 van die wet. Die wetsbepalingen geven zelf niet de criteria aan op grond waarvan de Koning de hem toegekende bevoegdheid kan uitoefenen. In die omstandigheden moet de Koning zichzelf minstens de beperking opleggen om slechts dat te doen wat voor de uitvoering van de opdracht strikt noodzakelijk is. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 blijkt dat artikel 12 van de wet van 10 april 1990 ertoe strekt te voorkomen dat niet goed functionerende beveiligingsapparatuur veelvuldig tot vals alarm leidt waardoor de ordehandhavingdiensten vaak ten onrechte in actie moeten komen en de rust in de buurt wordt verstoord. De wetgever wenste dat die doelstelling voortaan wordt betracht door eisen te stellen aan de

beveiligingsondernemingen, gebruikers van alarmsystemen en alarmcentrales. Er valt echter niet in te zien welk verband de artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit van 25 april 2007 hebben met de doelstelling die de wetgever voor ogen stond. De verplichting om de code mede te delen aan de cliënten strekt ertoe aan de eigenaar van het alarmsysteem toegang te verschaffen tot de programmering van het alarmsysteem. Hierdoor kan de eigenaar op elk ogenblik aan een andere beveiligingsonderneming vragen de opvolging van het beveiligingssysteem over te nemen. Een dergelijke maatregel heeft geen uitstaans met de door de wetgever beoogde doelstelling valse alarmen te vermijden. Het is bovendien zeer de vraag of een maatregel met dergelijk oogmerk, zonder enig verband met het oogmerk dat bij de wetgever voorzat toen hij delegatie verleende, wel binnen de bevoegdheidssfeer van de minister van Binnenlandse Zaken valt.

11. De verwerende partij verwijst eveneens naar de artikelen 8, § 5, en 12 van de wet van 10 april 1990. Het bestreden besluit gaat geenszins verder dan hetgeen de wetgever aan de Koning heeft gedelegeerd, doch beperkt zich tot het vaststellen van een voorwaarde van de installatie, het onderhoud en het gebruik van de in artikel 1, § 4, bedoelde alarmsystemen en alarmcentrales en hun componenten. De doelstelling van de wetgeving is te voorkomen dat niet goed functionerende beveiligingsapparatuur veelvuldig tot vals alarm leidt waardoor de ordehandhavingsdiensten vaak ten onrechte in actie moeten komen en de rust in de buurt wordt verstoord. Een gebruiker van een slecht werkend alarmsysteem dat valse alarmmeldingen genereert, moet beroep doen op een beveiligingsonderneming om dit probleem op te lossen. Wanneer de beveiligingsonderneming omwille van een dispuut niet ter plaatse wil komen en weigert om de installateurscode mede te delen aan de gebruiker, kan deze laatste geen beroep doen op een andere beveiligingsonderneming om het probleem op te lossen. In haar advies stelde de afdeling wetgeving van de Raad van State vast dat de bedoeling van het ontwerp was te voorkomen dat de eigenaar van het alarmsysteem afhangt van de goede wil of de leefbaarheid van de veiligheidsonderneming voor het gebruik op lange termijn van een alarmsysteem, gezien de tekortkomingen die vastgesteld werden bij een aantal van die ondernemingen. De Raad oordeelde dat de betrokken maatregel juridisch aanvaardbaar lijkt.

12. In hun memorie van wederantwoord benadrukken de verzoekende partijen dat uit artikel 105 van de Grondwet volgt dat de opdracht aan de Koning voldoende nauwkeurig dient te worden omschreven en het niet aan de Koning kan worden overgelaten om een belangrijke regelgevende bevoegdheid uit te oefenen,

zelfs niet over nauwkeurig omschreven aangelegenheden, zonder dat de wetgever de essentiële bestanddelen van de regelgeving heeft bepaald. Te dezen hebben de in de artikelen 8, § 5, en 12 van de wet van 10 april 1990 verleende delegaties betrekking op essentiële onderdelen van de ontworpen regeling. Delegaties van die aard zijn slechts toelaatbaar in de mate dat zij met de vereiste precisie worden omschreven of in de wet of de memorie van toelichting de nodige criteria worden aangegeven op grond waarvan de Koning de gedelegeerde bevoegdheid zal moeten uitoefenen. In de voorliggende zaak kan men dergelijke criteria niet in de wet of in de parlementaire voorbereiding terugvinden. Die vaststelling heeft tot gevolg dat de Koning zijn uitvoeringsopdracht zeer beperkt dient te interpreteren en slechts mag doen wat voor de uitvoering van de wet strikt noodzakelijk is.

Uit de parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid dat artikel 12 van de wet van 10 april 1990 ertoe strekt te voorkomen dat niet goed functionerende beveiligingsapparatuur veelvuldig tot vals alarm leidt waardoor de ordehandhavingsdiensten vaak ten onrechte in actie moeten komen en de rust in de buurt wordt verstoord. De wetgever wenste dat die doelstelling zou worden betracht door eisen te stellen aan de beveiligingsondernemingen, gebruikers van alarmsystemen en alarmcentrales. De wet regelt verschillende domeinen van de private veiligheid. Voor wat betreft de beveiligingsondernemingen beperkt de wet er zich in hoofdzaak toe te bepalen wie de plaatsing van alarmsystemen mag doen, hoe ze geïnstalleerd en gebruikt moeten worden. Men kan niet ontkennen dat de regeling van de installatie en het gebruik van alarmsystemen wel degelijk een essentieel onderdeel vormt van voornoemde doelstelling. Specifiek voor de vrijgave van de code verwijst de verwerende partij naar het advies van de afdeling wetgeving dat zelf verwijst naar de bedoeling van de wetgever te voorkomen dat de gebruiker afhangt van de goede wil of de leefbaarheid van de beveiligingsonderneming. Dit was evenwel geen doelstelling die voorlag bij de delegatie van bevoegdheid aan de Koning. De vrijgave van de code heeft overigens slechts een zeer onrechtstreeks verband met het vermijden van valse alarmen door slecht functionerende systemen.

De verzoekende partijen merken op dat het bestreden koninklijk besluit talrijke bepalingen bevat die geen uitstaans hebben met de door de wetgever beoogde doelstelling valse alarmen door niet goed functionerende beveiligingsapparatuur te vermijden. De verzoekende partijen verwijzen desbetreffend naar de artikelen 3 tot 7, 9 tot 17, 21, 24 en 27 van het bestreden besluit. Zij besluiten dat de reductie van het aantal valse alarmen slechts één van de vele doelstellingen is die met het betreden koninklijk besluit worden nagestreefd.

Het gegeven dat 99 % van de alarmen vals zijn, houdt overigens vooral verband met de tussenkomst van de alarmcentrales, die 95 % van de oproepen bij de politie doen en hierbij onvoldoende het alarm verifiëren. Dat er talrijke valse alarmen zijn, houdt dus geen verband met het functioneren van de beveiligingsapparatuur.

### *Beoordeling*

13. Uit de toelichting ervan in het verzoekschrift blijkt dat het middel alleen betrekking heeft op de artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit.

De verzoekende partijen kunnen dit middel in hun memorie van wederantwoord en a fortiori, in hun laatste memorie niet uitbreiden tot oude artikelen van het bestreden koninklijk besluit.

14. Artikel 105 van de Grondwet bepaalt dat de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd hem uitdrukkelijk toekennen.

Een koninklijk besluit mag dus geen gebied betreden dat niet vooraf door de Grondwet of de wet werd geregeld. De Koning mag slechts besluiten nemen wanneer hij in de uitoefening van zijn grondwettelijke opdracht handelt of wanneer hij optreedt ter uitvoering van een wet of in het raam van een opdrachtwet.

Uit de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 105 van de Grondwet eerder restrictief geïnterpreteerd wordt. De Raad vereist dat de opdracht aan de Koning voldoende nauwkeurig wordt omschreven. Bovendien mag de wetgever het niet aan de Koning overlaten om de essentiële bepalingen van de regelgeving vast te stellen. Het komt evenwel aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet toe om een opdrachtwet in het licht van die vereisten aan artikel 105 van de Grondwet te toetsen. De afdeling bestuursrechtspraak kan derhalve niet nagaan of de wetgever geen al te ruime delegatie van bevoegdheid aan de Koning heeft verleend. Zij kan alleen nagaan of de Koning zijn verordeningsmacht binnen de door de wetgever gestelde grenzen heeft uitgeoefend.

15. Krachtens artikel 8, § 5, eerste lid, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid kan de Koning de middelen,

methodes en procedures bepalen die de ondernemingen en diensten kunnen of moeten aanwenden bij het uitoefenen van hun opdrachten. Volgens artikel 12 van de wet bepaalt de Koning “de voorwaarden voor de installatie, het onderhoud en het gebruik van de in artikel 1, § 4, bedoelde alarmsystemen en alarmcentrales en hun componenten”.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 10 april 1990 blijkt dat de wetgever met artikel 12 onder meer tot doel had te “voorkomen dat niet goed functionerende beveiligingsapparatuur veelvuldig tot vals alarm leidt waardoor de ordehandhavingsdiensten vaak ten onrechte in actie moeten komen en de rust in de buurt wordt verstoord”.

Volgens de verzoekende partijen zouden de artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit van 25 april 2007 “geen uitstaans” hebben met deze doelstelling, en zouden die bepalingen derhalve geen rechtsgrond vinden in de genoemde wetsbepalingen.

Uit het administratief dossier blijkt dat de verplichting om de code die toegang geeft tot de informatie en de programmering van het alarmsysteem aan de eigenaar over te maken tijdens een vergadering op 5 mei 2006 van een werkgroep waarvan onder meer vertegenwoordigers van de eerste verzoekende partij deel uitmaakten, als volgt werd toegelicht :

“

- Naar aanleiding van een aantal klachten van gebruikers van een alarmsysteem bij de directie SPV dat zij de installatiecode van het systeem niet krijgen van hun installateur zou deze bepaling worden opgenomen in de wetgeving. Bij een conflict tussen een klant en zijn beveiligingsonderneming, weigert deze laatste de installatiecode van het systeem mee te delen aan zijn klant. Dit gebeurt vooral wanneer er een betwisting is over de onderhoudsfacturen. Het gevolg hiervan is dat de klant geen beroep kan doen op een andere beveiligingsonderneming omdat deze laatste niet over de installatiecode beschikt die hem toegang verschaft tot het systeem.
- Ook bij een overlijden van een installateur of een faillissement van een beveiligingsonderneming waarbij de installatiecodes niet meer terug te vinden zijn, heeft de gebruiker veel moeilijkheden om zijn alarmsysteem verder te laten onderhouden of te laten herstellen door een andere beveiligingsonderneming.
- Het voorstel houdt in dat het niet kan dat een gebruiker wordt gechanteerd door een beveiligingsonderneming om conflicten uit te vechten. Deze bepaling dient dus opgenomen te worden in het Nieuwe KB.”

In advies L. 42.065/2 van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het ontwerp van het bestreden koninklijk besluit wordt onder hoofding “algemene opmerkingen” onder meer het volgende gesteld :

“De gemachtigde van de minister stelt dat de voornaamste doelstelling van het ontworpen besluit erin bestaat, zoals in het verleden, valse alarmmeldingen (ongeveer 99% van de gevallen) te voorkomen, zodat de politiediensten enkel optreden wanneer het echt nodig is.”

In verband met artikel 4 van het ontwerp (artikel 5 van het bestreden besluit) staat in het advies van de afdeling wetgeving voorts het volgende te lezen :

“Het is de bedoeling van de steller van het ontwerp te voorkomen dat de eigenaar van het alarmsysteem afhangt van de goede wil of de leefbaarheid van de veiligheidsonderneming voor het gebruik op lange termijn van een alarmsysteem, gezien de tekortkomingen die vastgesteld zijn bij een aantal van die ondernemingen.

De betrokken maatregel lijkt dus juridisch aanvaardbaar; men schrijft evenwel ‘onvoorwaardelijk en zonder meerkosten’, wat meer overeenstemt met de economische realiteit.”

De bestreden bepalingen hebben derhalve klaarblijkelijk tot doel het onderhoud en de herstelling van alarminstallaties te vergemakkelijken en aldus het aantal valse alarmmeldingen te verminderen. Die bepalingen beantwoorden dan ook aan het doel van de wetgever en vinden een voldoende rechtsgrond in de artikelen 8, § 5, en 12 van de wet van 10 april 1990.

Het eerste middel is niet gegrond.

#### *B. Tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

16. Het tweede middel luidt als volgt :

“[...] schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, artikel 7 EVRM, artikel 14 BUPO-verdrag en de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet,

Doordat de wetgever straffen heeft vastgesteld voor de overtreding van het bestreden koninklijk besluit, waarvan de draagwijdte onvoldoende in de wet zelf is bepaald, en het bestreden besluit een aantal gedragingen strafbaar stelt,

Terwijl het wettigheidsbeginsel in strafzaken, artikel 7 EVRM, artikel 14 BUPO-verdrag en de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet niet toelaten dat straffen worden ingevoerd voor feiten die later door de Regering worden omschreven, en de wetgever geen straffen mag vaststellen voor de overtreding van besluiten waarvan de draagwijdte onvoldoende in de wet zelf is bepaald.”

In de toelichting bij het middel zetten de verzoekende partijen uiteen dat op grond van het wettigheidsbeginsel in strafzaken en de genoemde verdrags- en grondwetsbepalingen enkel de wet gedragingen strafbaar kan stellen. Een te ruime delegatie van strafwetgevende bevoegdheid aan de uitvoerende macht is strijdig met de genoemde grondwetsbepalingen. Het wettigheidsbeginsel geldt ook voor administratieve boeten die als een straf kunnen worden beschouwd. Te dezen voorziet artikel 19, § 1, van de wet in administratieve geldboeten voor inbreuken op de bepalingen van de wet en de uitvoeringsbesluiten. De concrete omschrijving van de strafbare gedragingen gebeurt aldus voor een deel niet bij de wet zelf, maar bij koninklijk besluit. Doordat de draagwijdte van de overtredingen onvoldoende wordt bepaald in de wet, zijn de in het middel aangehaalde bepalingen geschonden.

17. De verwerende partij antwoordt in essentie dat niet in het verzoekschrift wordt uiteengezet welke gedragingen in het bestreden besluit strafbaar worden gesteld en het middel duidelijkheid mist. De verwerende partij begrijpt dat het middel gericht is tegen artikel 8 [lees : artikel 5] betreffende de verplichting tot het verstrekken van de code aan de eigenaar van de alarminstallatie. Het gaat hier niet om een onderwerp van essentiële aard zodat de nadere regeling daarvan aan de Koning kon worden overgelaten.

Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt weliswaar dat niemand kan worden vervolgd dan “in de gevallen die de wet bepaalt” en in de vorm die zij voorschrijft, maar artikel 14 van de Grondwet mildert de gestrengheid van het legaliteitsbeginsel zoals het door artikel 12 van de Grondwet wordt verwoord, door te bepalen dat geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan “krachtens de wet”. Deze bepaling, waarvan door de rechtsleer wordt aangenomen dat zij impliciet ook betrekking heeft op strafbaarstellingen, schept ruimte voor delegatie van strafwetgevende bevoegdheid.

Het legaliteitsbeginsel zoals geformuleerd in artikel 14 van de Grondwet bepaalt dat geen straf kan worden ingevoerd dan “krachtens een wet”. Dit houdt in dat ook de uitvoerende macht onder bepaalde voorwaarden en binnen

bepaalde perken op strafrechtelijk gebied kan legifereren. Het gaat dan om overheden die, zoals de Koning, een reglementaire bevoegdheid bezitten.

Het bestreden koninklijk besluit vindt zijn wettelijke grondslag in artikel 12 van de wet van 10 april 1990. Bovendien bepaalt artikel 19 dat een waarschuwing, een minnelijke schikking of een administratieve geldboete kan worden opgelegd aan iedere natuurlijke of rechtspersoon die de bepalingen van de wet of haar uitvoeringsbesluiten niet naleeft. De sanctiemogelijkheid vloeit derhalve uit de wet zelf voort.

18. In hun memorie van wederantwoord zetten de verzoekende partijen uiteen dat door het bestreden koninklijk besluit een aantal gedragingen strafbaar worden gesteld. Zij verwijzen ter zake naar de artikelen 4, 5, 7 § 2, 8, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 23, 24 en 26 van het bestreden besluit. De wetgever heeft aldus enkel de straffen bepaald, maar de omschrijving van de strafbare gedragingen overgelaten aan de Koning. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid voor te behouden, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een te ruime delegatie van strafwetgevende bevoegdheden aan de uitvoerende macht acht het Grondwettelijk Hof strijdig met artikel 12, tweede lid, en artikel 14 van de Grondwet. Deze bepalingen verplichten de wetgever er niet toe elk aspect van de vervolging en de bestraffing zelf te regelen. Een delegatie aan de Koning is evenwel pas dan niet in strijd met het wettigheidsbeginsel in strafzaken wanneer de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld.

Uit de woorden “krachtens de wet” in artikel 14 van de Grondwet leidt de verwerende partij ten onrechte af dat strafbaarstellingen, zonder enig voorbehoud, kunnen worden bepaald door de Koning. Artikel 14 betreft immers slechts de wettigheid van de straffen, terwijl artikel 12, tweede lid, van de Grondwet betrekking heeft op de wettigheid van de strafbaarstelling en de procedure.

Het komt de wetgever toe vast te stellen welk gedrag een strafrechtelijke sanctie verdient. In de rechtspraak wordt weliswaar aangenomen dat

een delegatie aan de Koning mogelijk is, maar enkel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld. In de voorliggende zaak heeft de wetgever “straffen” vastgesteld op de overtreding van een besluit, maar de omschrijving van de strafbare gedragingen geheel overgelaten aan de Koning. Aldus worden essentiële elementen van de strafregeling, met name de strafbaarstelling, zonder enige richtlijn van de wetgever, overgelaten aan de Koning. Daardoor wordt afbreuk gedaan aan het wettigheidsbeginsel, zoals bevestigd door de Grondwet en diverse verdragsbepalingen.

De verwerende partij stelt ten onrechte dat het middel kritiek uitoefent op artikel 19, § 1, van de wet van 10 april 1990 en niet op het bestreden besluit zelf. Dat in het middel kritiek wordt uitgeoefend op de wet, neemt niet weg dat het bestreden besluit zelf afbreuk doet aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Doordat de wet, in strijd met de Grondwet en internationale verdragen, de mogelijkheid biedt aan de Koning om straffen te verbinden aan bepaalde gedragingen, is het gebruik dat de Koning van die mogelijkheid maakt eveneens onwettig.

In zoverre er sprake is van kritiek op de wet, heeft die kritiek dus ook gevolgen bij de uitvoering van de wet. De wet kan immers niet onuitgevoerd blijven omdat zij een al te ruime delegatie aan de Koning verleent. Ten aanzien van de Koning heeft die vaststelling echter tot gevolg dat de Koning zichzelf de beperking moet opleggen zijn uitvoeringsopdracht zeer beperkt te interpreteren, en slechts te doen wat voor de uitvoering van de wet strikt noodzakelijk is.

### *Beoordeling*

19. Volgens artikel 19, § 1, van de wet van 10 april 1990 kan “aan elke natuurlijke of rechtspersoon, die de bepalingen van de wet of haar uitvoeringsbesluiten niet naleeft” een waarschuwing worden gericht, of een minnelijke schikking worden voorgesteld of een administratieve geldboete worden opgelegd.

Het middel bekritiseert deze bepaling omdat zij volgens de verzoekende partijen aan de Koning een te ruime delegatie verleent om de strafbare gedragingen te omschrijven. Het komt evenwel niet aan de Raad van State, maar uitsluitend aan het Grondwettelijk Hof toe om over de overeenstemming van de

aangehaalde wetsbepaling met de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet te oordelen. Bovendien hebben de in het middel eveneens aangevoerde artikelen 7 EVRM en 14 BUPO-verdrag geen uitstaans met de mogelijkheid van de wetgever om aan de Koning verordenende bevoegdheid toe te kennen.

Er bestaat ook geen aanleiding om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. Immers, zelfs indien het Hof zou oordelen dat artikel 19, § 1, van de wet van 10 april 1990 de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet schendt, zou daaruit slechts volgen dat de strafbaarstelling van inbreuken opgenomen in het bestreden besluit vervalst, maar niet dat het bestreden besluit zelf ongrondwettig is. De strafbaarstelling volgt immers uit de wet en niet uit het bestreden besluit. De verzoekende partijen vragen trouwens niet om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

Volgens de verzoekende partijen had de beweerde ongrondwettigheid van artikel 19, § 1, van de wet van 10 april 1990 de verwerende partij ertoe moeten brengen haar uitvoeringsopdracht zeer beperkt te interpreteren. Zij verduidelijken evenwel niet wat die zeer beperkte interpretatie van de opdrachtwet inhoudt. Het komt de verwerende partij alleszins niet toe om over de grondwettigheid van een wet te oordelen en als gevolg van de beweerde ongrondwettigheid de wet niet of slechts gedeeltelijk uit te voeren.

Het tweede middel is niet gegrond.

### *C. Derde middel*

#### *Standpunt van de partijen*

20. Het derde middel luidt als volgt :

“ [...] schending van de Europese norm EN 50131-1 voor alarmsystemen tegen binnendringing en hold-up, deel 1 : systeemvereisten (vrije vertaling van “Systèmes d’alarme contre l’intrusion et les hold-up Partie 1 : Exigences système), de Technische specificatie CLC/TS 50131-3 voor alarmsystemen - systemen tegen binnendringing, deel 3 : controle en informatieuitrusting (vrije vertaling van “Technical Specification CLC/TS 50131-3 Alarm systems - Intrusion systems, Part 3 : Control and indication equipment), de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel,

Doordat de Koning bepalingen heeft uitgevaardigd die valse alarmen zullen veroorzaken en belangrijke risico's op het gebied van de aansprakelijkheid, van de verzekeringen en van de veiligheid met zich meebrengen voor de eigenaar,

Terwijl de wetgever de Koning slechts gemachtigd heeft om de voorwaarden voor de installatie, het onderhoud en het gebruik van de alarmsystemen te regelen, met de bedoeling valse alarmen te voorkomen,

En terwijl de Europese technische kwaliteitsnormen bepalingen bevatten die valse alarmen moeten voorkomen,

En terwijl er geen enkele in redelijkheid aanvaardbare motieven bestaan om belangrijke risico's op het gebied van de aansprakelijkheid, van de verzekeringen en van de veiligheid op te leggen aan de eigenaar van het alarmsysteem en om de installateurs te verplichten bij te dragen tot die verhoging van de risico's door de "code"onvoorwaardelijk te moeten mededelen."

In de toelichting bij het middel zetten de verzoekende partijen uiteen dat de genoemde Europese technische kwaliteitsnormen voor alarmsystemen, uitgewerkt door CENELEC, het Europees Comité voor Elektrotechnische Normalisatie, voorschrijven dat alarmsystemen zo moeten worden ontworpen dat bepaalde functies van het alarmsysteem niet toegankelijk zijn voor de eigenaar en dit om valse alarmen te voorkomen. De bij het bestreden besluit opgelegde verplichting om de code die noodzakelijk is om toegang te krijgen tot de informatie en programmering van het alarmsysteem aan de eigenaar van het systeem te verstrekken, is in strijd met de Europese technische kwaliteitsnormen. De Koning heeft aldus van de hem verleende bevoegdheid gebruik gemaakt door bepalingen uit te vaardigen die net het omgekeerde gevolg zullen hebben dan wat door de wetgever is beoogd, namelijk het voorkomen van valse alarmen.

De verzoekende partijen voeren in de toelichting voorts aan dat de verplichting voor de beveiligingsonderneming om de code die noodzakelijk is om toegang te krijgen tot de informatie en de programmering van het alarmsysteem aan de eigenaar van het systeem mee te delen, leidt tot een ongevraagde verschuiving van het risico naar de eigenaar. Het feit dat de eigenaar over de code beschikt brengt voor hem immers belangrijke risico's mee op het vlak van de aansprakelijkheid, de verzekering en de veiligheid. Voor een dergelijke verschuiving van het risico bestaan er in redelijkheid geen aanvaardbare motieven.

De verzoekende partijen concluderen dat de Koning niet alleen de Europese technische kwaliteitsnormen voor alarmsystemen en de materiële motiveringsplicht heeft geschonden, maar dat hij bovendien op evidente wijze een onjuist gebruik gemaakt heeft van zijn beleidsvrijheid. De Koning heeft onzorgvuldig gehandeld bij de voorbereiding van het bestreden besluit en heeft de betrokken belangen op kennelijk onredelijke en onzorgvuldige wijze afgewogen.

21. De verwerende partij werpt een exceptie op van onontvankelijkheid van het middel, wegens het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoekende partijen. Met uitzondering van de verzoekende partijen sub 14 en 15 zijn de verzoekende partijen geen eigenaar van een alarmsysteem. De verzoekende partijen sub 14 en 15 zijn wel eigenaar van een alarmsysteem, maar zij zijn niet verplicht om hun recht om de code op te vragen ook effectief uit te oefenen, en zij kunnen de code in elk geval in een verzegelde omslag bewaren, waardoor zij zich tegen mogelijke risico's kunnen indekken.

Ten gronde antwoordt de verwerende partij dat de Europese technische kwaliteitsnormen waarvan de schending wordt ingeroepen geen bindende regels zijn waaraan het koninklijk besluit dient te worden getoetst. De Europese norm EN 50131-1 waarvan de schending wordt aangevoerd, is een voluntaristische en geen normatieve regel. De lidstaten zijn niet verplicht om die norm om te zetten in nationale rechtsregels. Bovendien bestaat er geen tegenstrijdigheid tussen de door de verzoekende partijen aangehaalde uittreksels van de norm 50131-1 en de artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit. De norm onderscheidt 4 functionele toegangsniveaus tot een alarmsysteem, maar bepaalt nergens dat de nationale regelgever niet zou mogen bepalen dat de code die toegang geeft tot een of meerdere niveaus moet worden overgemaakt aan de gebruiker van het systeem. Anderzijds hebben noch artikel 5, noch artikel 26 van het bestreden besluit tot gevolg dat de beveiligingsonderneming de code die werd overgemaakt aan de gebruiker, niet meer in bezit zou mogen houden. INCERT waarnaar de verzoekende partijen eveneens verwijzen is een voluntaristisch kwaliteitslabel. Een bepaling van openbare orde kan niet worden vernietigd wegens de eventuele tegenstrijdigheid met een private kwaliteitsnorm.

In zover het middel wordt afgeleid uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, mist het middel duidelijkheid, nu de verzoekende partijen nagelaten hebben aannemelijk te maken waarom het zogenaamd risico op valse alarmen of de nadelen in verband met de aansprakelijkheid en veiligheid, de schending van die beginselen zou meebrengen. De verzoekende partijen doen niets anders dan poneren dat de bewuste bepalingen van het bestreden besluit zullen leiden tot valse alarmen en veiligheidsrisico's, doch zij tonen niet aan dat de mededeling van de code aan de eigenaar overeenkomstig de artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit effectief tot meer valse alarmen en veiligheidsrisico's zal leiden.

De verwerende partij houdt staande dat de mededeling van de code aan de eigenaar ertoe strekt valse alarmen te voorkomen en dit voor de eigenaar noodzakelijk is voor het gebruik van het alarmsysteem. Zij verwijst in dat verband naar de “toelichtingsnota alarmbeleid” waarin wordt uitgelegd dat het in bepaalde gevallen aangewezen is dat de eigenaar van een alarmsysteem over de code beschikt teneinde valse alarmen te voorkomen. Er is niet aangetoond dat de verwerende partij daarbij haar discretionaire bevoegdheid zou overschreden hebben.

22. In zover de verwerende partij het belang van de verzoekende partijen sub 14 en 15 betwist, verwijzen de verzoekende partijen naar hun antwoord op de tweede exceptie betreffende de ontvankelijkheid van het beroep. Wat het belang van de andere verzoekende partijen betreft, vragen zij zich af waarom de hoedanigheid van eigenaar van een alarmsysteem vereist zou zijn om het middel te kunnen aanvoeren. Deze verzoekende partijen zijn trouwens overeenkomstig het koninklijk besluit van 13 juni 2002 zelf gebruiker van een alarmsysteem voor de bescherming van hun eigen bedrijfsgebouw.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de Europese technische normen weliswaar geen rechtsregels bevatten die in de Belgische rechtsorde bindende kracht hebben verkregen, doch die normen niettemin een groot moreel gezag hebben, waarvan het belang ook door de wetgever wordt erkend. Door die normen terzijde te schuiven zonder dat daarvoor enige redelijke verantwoording bestaat, heeft de verwerende partij het bestreden besluit niet met de nodige zorgvuldigheid voorbereid en afbreuk gedaan aan de materiële motiveringsplicht. De artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit zijn genomen in strijd met de zorgvuldigheidsplicht die de verwerende partij ertoe verplicht, acht te slaan op de Europese technische kwaliteitsnormen voor alarmsystemen die er onder meer toe strekken valse alarmen te vermijden.

De verzoekende partijen merken op dat de wetgever de Koning gemachtigd heeft om de voorwaarden voor de installatie, het onderhoud en het gebruik van alarmsystemen te regelen, met het doel valse alarmen te voorkomen. De Koning heeft van die machtiging evenwel gebruik gemaakt om bepalingen uit te vaardigen die net het omgekeerde gevolg zullen hebben, aangezien het verschaffen van de toegang tot de informatie en de programmering van het alarmsysteem aan de eigenaar valse alarmen zal veroorzaken.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat het bestreden koninklijk besluit op onjuiste motieven steunt, waar gesteld wordt dat de code van belang is voor de alarmcentrale om te kunnen ingrijpen op het alarmsysteem, bijvoorbeeld om defecte detectoren uit te schakelen, als beheerder te kunnen optreden of de werking van de detectoren bij uitgeschakeld alarm te kunnen controleren. De verwerende partij stelt ook ten onrechte dat de verzoekende partijen zouden nagelaten hebben om aannemelijk te maken waarom het risico op valse alarmen en de nadelen met betrekking tot de aansprakelijkheid, ontregeling en veiligheid een schending van de materiële motiveringsplicht, van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel zouden teweegbrengen. De verzoekende partijen herhalen de uitleg die desbetreffend in het verzoekschrift gegeven werd. Daaruit blijkt dat de toegang tot de programmering een aantal risico's meebrengt voor de eigenaar en dit bovendien de oorzaak kan zijn van valse alarmen. Volgens de verzoekende partijen is de vertrouwelijkheid van de installateurscode een allesbepalend element bij het ontwerpen en gebruiken van alarmsystemen. Wanneer de regelgeving dit uitgangspunt afschaft, heeft dit onmiddellijke implicaties op het beveiligingsconcept, op het gebruik van alarmsystemen door gebruikers, op de relatie tussen gebruikers en hun beveiligingsonderneming en op de betrouwbaarheid van de alarmsystemen zelf.

### *Beoordeling*

23. De artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit leggen de beveiligingsondernemingen de verplichting op om de code die toegang verleent tot de informatie en programmering van het alarmsysteem over te maken aan de eigenaar ervan. Er valt dan ook niet in te zien waarom de verzoekende partijen de hoedanigheid van eigenaar van een alarmsysteem zouden moeten hebben om het middel dat strekt tot nietigverklaring van die artikelen ontvankelijk te kunnen aanvoeren.

De verzoekende partijen sub 14 en 15 hebben eveneens belang bij de nietigverklaring van artikel 5 van het bestreden besluit, aangezien zij als eigenaar niet in het bezit wensen te worden gesteld van de code. Zij hebben daarentegen geen belang bij de nietigverklaring van artikel 26 aangezien zij niet verplicht zijn de code op te vragen.

De exceptie is in die mate gegrond.

24. In verband met de gegrondheid van het middel moet vooreerst worden vastgesteld dat de Europese technische normen waarop de verzoekende partijen zich beroepen, geen bindende rechtsregels bevatten waaraan het bestreden koninklijk besluit moet worden getoetst. Het *Comité Européen de Normalisation Electrotechnique* (CENELEC) is een privaatrechtelijke organisatie waarvan de beslissingen op zichzelf alleen bindend zijn voor de aangesloten leden. De verzoekende partijen wijzen geen rechtsregel aan krachtens welke de bedoelde technische normen bindend zouden zijn voor de Belgische overheid. In hun memorie van wederantwoord stellen zij dat het gaat om normen met een groot moreel gezag. De naleving van dergelijke normen kan evenwel niet met een annulatieberoep worden afgedwongen.

In hun laatste memorie voeren de verzoekende partijen aan dat een inbreuk op de Europese technische normen een inbreuk vormt op het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het loutere feit dat de Europese technische normen niet zouden zijn nageleefd volstaat niet om tot de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel te besluiten.

Het middel is dan ook niet ontvankelijk in zover het de schending van die normen inroept.

25. Zoals bij de bespreking van het eerste middel is gebleken, hebben de artikelen 5 en 26 van het bestreden besluit tot doel het onderhoud en het herstellen van de alarmsystemen te vergemakkelijken om aldus het aantal valse alarmen te verminderen.

Het staat uitsluitend aan de verwerende partij om over de doelmatigheid en de opportuniteit van de door haar opgelegde maatregelen te oordelen. Zelfs als aan de genomen maatregel bepaalde nadelen zouden zijn verbonden, volgt daaruit niet dat die maatregel als kennelijk onredelijk zou moeten worden beschouwd of dat het zorgvuldigheidsbeginsel zou zijn geschonden.

Uit het dossier blijkt voorts dat het bestreden besluit het voorwerp heeft uitgemaakt van overleg met vertegenwoordigers van de beveiligingsondernemingen, de alarmcentrales en de federale en lokale politie. Het bestreden besluit werd dus genomen nadat de verwerende partij van de standpunten van

diverse betrokkenen kennis had genomen en werd aldus met de nodige zorgvuldigheid voorbereid.

Het derde middel is niet gegrond.

#### *D. Vierde middel*

##### *Standpunten van de partijen*

26. Het vierde middel luidt als volgt :

“[...] schending van de principes van het overgangsrecht, het algemeen rechtsbeginsel van de exceptie van niet-nakoming, het rechtszekerheidsbeginsel en het algemeen rechtsbeginsel van niet-retroactiviteit van administratieve rechtshandelingen,

Doordat de Koning bijkomende lasten en verplichtingen oplegt aan de beveiligingsondernemingen in het raam van lopende of uitgevoerde overeenkomsten en die ondernemingen verbiedt om zich te beroepen op de exceptie van niet-nakoming indien daartoe aanleiding bestaat,

Terwijl de rechtsgevolgen van bestaande overeenkomsten niet kunnen worden gewijzigd bij koninklijk besluit, de wetgever de Koning slechts gemachtigd heeft om de voorwaarden voor de installatie, het onderhoud en het gebruik van de alarmsystemen te regelen, met de bedoeling valse alarmen te voorkomen,

En terwijl de exceptie van niet-nakoming de partij, t.a.v. wie een verbintenis niet wordt uitgevoerd ingevolge wanprestatie van de tegenpartij, het recht verleent de nakoming van haar eigen verbintenissen tijdelijk op te schorten,

En terwijl de inhoud van het recht voorzienbaar moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien,

En terwijl geen terugwerkende kracht mag worden verleend aan administratieve rechtshandelingen.”

In de toelichting bij het middel zetten de verzoekende partijen uiteen dat artikel 26 van het bestreden besluit ingrijpt in lopende overeenkomsten, doordat nieuwe verplichtingen worden opgelegd aan de partijen bij zulke overeenkomsten. Meer in het bijzonder wat betreft de beveiligingsondernemingen voeren de verzoekende partijen aan dat deze verplicht zijn om kosteloos de nodige maatregelen te nemen om de code aan de eigenaar te bezorgen, indien deze erom vraagt. Dit is in strijd met het principe van overgangsrecht inzake privaatrechtelijke overeenkomsten, volgens hetwelk de oude wet van toepassing blijft, tenzij de nieuwe wet van openbare orde is of uitdrukkelijk de toepassing voorschrijft op de

lopende overeenkomsten. Te dezen is er geen dergelijke wet, maar enkel een koninklijk besluit. Het ingrijpen in lopende overeenkomsten is ook strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel, op grond waarvan de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien.

Doordat nieuwe plichten en lasten worden opgelegd met betrekking tot overeenkomsten gesloten vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit, wordt ook afbreuk gedaan aan het algemeen rechtsbeginsel van het verbod van retroactieve werking van bestuurshandelingen.

Ten slotte heeft artikel 26 tot gevolg dat een beveiligingsonderneming die door de eigenaar nog niet is betaald, zich niet meer op de exceptie van niet-nakoming zal kunnen beroepen en verplicht zal zijn om nog bijkomende prestaties te leveren.

27. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partijen die de beveiligingsondernemingen vertegenwoordigen niet aantonen dat de contracten die hun leden hebben afgesloten bedingen bevatten in verband met de overhandiging van de code. Zij laten derhalve na hun belang bij het middel aan te tonen. De verzoekende partijen sub 14 en 15 hebben in hun hoedanigheid van eigenaars van alarmsystemen evenmin het vereiste belang aangezien het bestreden besluit hen geen bijkomende verplichtingen oplegt.

Ten gronde merkt de verwerende partij op dat de voorschriften van artikel 5 en 26 van het bestreden besluit van openbare orde zijn, aangezien de overtreding daarvan krachtens de wet van 10 april 1990 strafbaar wordt gesteld met administratieve geldboetes, zodat het principe van de eerbiedigende werking ten aanzien van lopende contracten vervalt. Zij verwijst naar het arrest nr. 178.164 van 20 december 2007 waarin het middel niet ernstig werd bevonden.

28. In hun memorie van wederantwoord brengen de verzoekende partijen de principes die gelden inzake de toepassing van nieuwe wetten op lopende contracten in herinnering. In de regel is de nieuwe wet niet enkel van toepassing op toestanden die na haar inwerkingtreding ontstaan, maar ook op de toekomstige gevolgen van de onder de vroegere wet ontstane toestand die zich voordoen of voortduren onder de gelding van de nieuwe wet, voor zover daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten. Inzake overeenkomsten

wordt volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie echter een uitzondering gemaakt, in die zin dat de oude wet van toepassing blijft, tenzij de nieuwe wet van openbare orde is of uitdrukkelijk voorschrijft dat ze van toepassing is op lopende overeenkomsten.

In dat verband betwisten de verzoekende partijen de stelling van de verwerende partij dat de artikelen 5 en 26 van het bestreden koninklijk besluit de openbare orde raken. Volgens de vaste rechtspraak wordt aangenomen dat alleen de wet die de essentiële belangen van de Staat of van de gemeenschap raakt, of die in het privaat recht de juridische grondslagen vastlegt waarop de economische of morele orde van de maatschappij rust, van openbare orde is. De artikelen 5 en 26 van het bestreden besluit, met name de verplichting om de code die noodzakelijk is om toegang te krijgen tot de informatie en de programmering van het alarmsysteem, behoren tot de essentiële bepalingen van de regelgeving die door de wetgever niet aan de Koning mochten worden overgelaten, maar het gaat niet om bepalingen die de essentiële belangen van de Staat of de gemeenschap betreffen of, in het privaatrecht, de juridische grondslagen vaststellen waarop de economische of morele orde van de samenleving berust.

Ook de stelling dat de verzoekende partijen die de beveiligingsondernemingen vertegenwoordigen geen belang zouden hebben bij het vierde middel omdat zij niet aantonen dat de contracten die zij hebben afgesloten bedingen in verband met de mogelijke overhandiging van de code bevatten, gaat volgens de verzoekende partijen niet op. In het middel wordt immers aangeklaagd dat aan overeenkomsten die in het verleden werden gesloten nieuwe verplichtingen worden toegevoegd.

### *Beoordeling*

29. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de overeenkomsten die de beveiligingsondernemingen met de eigenaars van beveiligingssystemen hebben gesloten bedingen zouden bevatten waaraan door de bestreden bepalingen afbreuk wordt gedaan. De verplichting om de code die toegang geeft tot de informatie en programmering van het alarmsysteem onvoorwaardelijk aan de eigenaar over te maken is een verplichting die van overheidswege aan de beveiligingsondernemingen wordt opgelegd en die als zodanig geen uitstaans heeft met de verbintenissen die de

partijen bij overeenkomst zijn aangegaan. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich niet tegen de mogelijkheid om dergelijke verplichting op te leggen.

Artikel 26 van het bestreden besluit bevat een overgangsbepaling in verband met alarmsystemen die reeds geïnstalleerd zijn op de datum van inwerkingtreding van dat besluit. Overeenkomstig artikel 28 van het bestreden besluit treedt artikel 26 slechts in werking, zoals de overige bepalingen van het besluit, vier maanden na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad. Van terugwerkende kracht is geen sprake.

De verplichting om de code die toegang geeft tot de informatie en de programmering van het alarmsysteem onvoorwaardelijk over te maken aan de eigenaar ontnemt een beveiligingsonderneming niet het recht om de uitvoering van haar contractuele verplichtingen op te schorten wanneer de andere contractspartij in gebreke blijft. Er blijkt ook niet dat de verplichting om de code zonder bijkomende kosten over te maken afbreuk zou doen aan verbintenissen uit lopende overeenkomsten. Weliswaar neemt de overhandiging van de code voor de eigenaar van een alarmsysteem een technische hinderpaal weg om voor het onderhoud of het herstellen van zijn alarmsysteem eventueel op de diensten van een andere beveiligingsonderneming een beroep te doen. Het bestreden besluit doet evenwel geen afbreuk aan de verbintenissen die de eigenaar van een alarmsysteem in het kader van een lopende overeenkomst met een bepaalde beveiligingsonderneming zou hebben aangegaan (bijvoorbeeld een onderhoudscontract).

Ten slotte wordt het onderdeel van het middel dat betrekking heeft op de bijkomende kosten die de verzoekende partijen zouden moeten dragen niet geconcretiseerd.

Het vierde middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De afstand van het geding wordt ingewilligd voor de BVBA Tim Security, de BVBA Vermeulen, de NV De Grave Elektro, de NV Alarm en Veiligheid Vochten, de NV GWD Security, de NV Etac en de BVBA Trigenio.**

**De Raad van State verwierpt het beroep voor het overige.**

**2. De verzoekende partijen wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op 2975 euro, elk voor hun deel.**

**De verzoekende partijen sub 1 - 2 - 3 - 4 - 7 - 9 - 13 - 14 - 15 - 17 worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1750 euro, elk voor hun deel.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 maart 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| André Vandendriessche, | kamervoorzitter, |
| Daniël Moons,          | staatsraad,      |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Wim Geurts,            | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Wim Geurts**

**André Vandendriessche**