

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 20 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage et la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, ainsi modifiée par la loi du 29 juillet 1934 et la loi du 30 janvier 1991", a donné le 30 décembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 20 december 1996 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten en de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op den handel in munitie, zoals gewijzigd door de wet van 29 juli 1934 en de wet van 30 januari 1991", heeft op 30 december 1996 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"De overvallen op waardentransporten vormen een onmiddellijke bedreiging voor de openbare orde en veiligheid van het land. Het is dan ook essentieel om bijkomende maatregelen te kunnen opleggen om deze criminaliteit te bestrijden en de veiligheid te verzekeren van zowel de transporteurs als van de bevolking. Meer in het bijzonder dringt zich de noodzaak op ook rechtstreeks voorwaarden te kunnen opleggen aan de gebruikers van het waardentransport teneinde de risico's maximaal te beperken".

*

*

*

Dans le bref délai imparti par ledit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations suivantes :

1. La loi en projet a pour principal objet de modifier la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage. En son article 14, elle modifie également la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce

.../...

des munitions, pour octroyer au Roi le pouvoir de fixer, sur la proposition conjointe du Ministre de la Justice et du Ministre de l'Intérieur, les conditions d'agrément des personnes exploitant un stand de tir. Le projet doit, dès lors, être proposé par ces deux ministres.

2. Selon les explications fournies à l'auditeur rapporteur, la loi en projet a, notamment, pour objectif de mettre fin à certains abus qui consistent, pour certains indépendants, à se mettre au service exclusif d'une société de gardiennage sans disposer d'autorisation.

Pour y remédier, la disposition en projet sous l'article 2 prévoit que les personnes physiques qui exercent une activité régie par la loi, autrement que dans un lien de subordination, devront désormais posséder l'autorisation requise. A ce régime général, cette disposition instaure deux exceptions pour permettre à une personne physique d'exercer une activité de gardiennage en se prévalant de l'autorisation accordée à une personne morale. Ce serait, notamment, le cas lorsque la société concernée comporte un maximum de quatre associés actifs.

Il convient cependant de préciser que les autorisations accordées à une personne morale ne profitent qu'aux personnes visées à l'article 5, alinéa 1er, de la loi.

.../...

3. Aux articles 3 et 4 de l'avant-projet, il est prévu que le retrait de l'autorisation et de l'agrément "à la demande" doit se faire selon "une procédure à déterminer par le Roi". Le terme "procédure", qui fait penser à des actes de nature juridictionnelle, pourrait prêter à équivoque; mieux vaut utiliser l'expression "des modalités ...".

4. A l'article 4, le texte destiné à remplacer l'alinéa 4 de l'article 4 de la loi est beaucoup moins précis que l'exposé des motifs. Les précisions contenues dans ce dernier doivent figurer dans le texte lui-même. Il y a lieu de le réécrire.

5. Le nouvel alinéa 5 que l'article 6 de l'avant-projet tend à insérer dans l'article 6 de la loi doit être réécrit pour le rendre suffisamment compréhensible.

6. Dans le texte tendant à remplacer l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 8 de la loi, il est prévu que "les gardes qui ne disposent pas d'une expérience professionnelle satisfaisante d'au moins six mois doivent, pendant l'accomplissement de missions armées, être en permanence encadrés par un ou plusieurs gardes expérimentés".

Toutefois, ni l'article 6 actuel de la loi, ni le texte en projet, ne définissent ce qu'il y a lieu d'entendre par "expérience professionnelle satisfaisante" et par "gardes expérimentés". Contrairement à ce que prévoit

.../...

l'article 5, alinéa 1er, 5°, de la loi, qui concerne l'exercice d'une fonction de direction et d'administration, l'article 6, alinéa 1er, 5°, ne vise, en effet, que des "conditions de formation professionnelle et d'examen médical et psychotechnique, arrêtées par le Roi".

Le texte en projet impliquerait, dès lors, que serait laissé à l'entreprise elle-même ou à l'administration un pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'"expérience".

Il paraît souhaitable de compléter la disposition pour conférer au Roi une habilitation similaire à celle prévue audit article 5, alinéa 1er, 5°.

7. A l'article 12, la disposition en projet vise erronément l'article 8, § 2, alinéa 6. En effet, cet alinéa est supprimé par l'article 7 de l'avant-projet.

8. La disposition en projet sous l'article 16 restreint, à compter du 29 mai 1990, le régime des dispenses de formation de base accordées à certaines personnes exerçant des activités régies par la loi.

La sécurité juridique commande, toutefois, qu'il soit précisé que cette disposition ne portera pas atteinte aux dispenses acquises avant l'entrée en vigueur de la loi modificative.

.../...

9. L'ensemble du texte ne respecte pas les règles élémentaires de la légistique formelle (1). Il est indispensable de le revoir à cet égard.

Observation finale.

Le texte néerlandais de certains articles est susceptible d'amélioration. A titre d'exemple, certaines propositions à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

(1) Voir Code-formulaire de légistique, services du Premier Ministre, supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982.

Volgens artikel 84, eerste lid, 2o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"De overvallen op waardentransporten vormen een onmiddellijke bedreiging voor de openbare orde en veiligheid van het land. Het is dan ook essentieel om bijkomende maatregelen te kunnen opleggen om deze criminaliteit te bestrijden en de veiligheid te verzekeren van zowel de transporteurs als van de bevolking. Meer in het bijzonder dringt zich de noodzaak op ook rechtstreeks voorwaarden te kunnen opleggen aan de gebruikers van het waardentransport teneinde de risico's maximaal te beperken".

*

* *

De afdeling wetgeving heeft zich, binnen de korte tijd toegemeten bij het genoemde artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot de volgende opmerkingen :

1. De ontworpen wet beoogt voornamelijk de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten te wijzigen. Artikel 14 van de ontworpen wet wijzigt eveneens de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, in zoverre het de Koning bevoegdheid verleent om op de

.../...

gemeenschappelijke voordracht van de Minister van Justitie en van de Minister van Binnenlandse Zaken de voorwaarden vast te stellen voor de erkenning van de personen die een schietbaan exploiteren. Het ontwerp moet bijgevolg door deze beide ministers worden voorgedragen.

2. Volgens de toelichtingen verstrekt aan de auditeur-rapporteur, beoogt de ontworpen wet onder meer een eind te maken aan een aantal misbruiken waarbij sommige zelfstandigen zich uitsluitend ten dienste stellen van een bewakingsonderneming, zonder dat ze daartoe over een vergunning beschikken.

Om zulks te verhelpen schrijft het ontworpen artikel 2 voor dat de natuurlijke personen die in een andere hoedanigheid dan in dienstverband een activiteit uitoefenen welke bij de wet wordt geregeld, voortaan de vereiste vergunning moeten bezitten. Deze bepaling voert twee uitzonderingen in op die algemene regeling, teneinde een natuurlijke persoon in de mogelijkheid te stellen een bewakingsactiviteit uit te oefenen door zich te beroepen op de vergunning toegekend aan een rechtspersoon. Zulks zou onder meer het geval zijn als de betrokken vennootschap uit niet meer dan vier actieve vennoten bestaat.

Evenwel valt op te merken dat de aan een rechtspersoon toegekende vergunningen alleen bestemd zijn voor de personen waarvan sprake is in artikel 5, eerste lid, van de wet.

.../...

3. De artikelen 3 en 4 van het voorontwerp bepalen dat de intrekking van de vergunning en van de erkenning "op verzoek", moet geschieden op grond van "een door de Koning te bepalen procedure". De term "procedure", die doet denken aan handelingen van rechtsprekende aard, kan tot verwarring aanleiding geven; het zou beter zijn de uitdrukking "door de Koning te bepalen nadere regels" te gebruiken.

4. De tekst van artikel 4 die bedoeld is om artikel 4, vierde lid, van de wet te vervangen, is veel minder duidelijk dan de memorie van toelichting. De preciseringen vervat in deze memorie moeten in de tekst zelf voorkomen. Deze bepaling moet worden herschreven.

5. Artikel 6 van het voorontwerp beoogt in artikel 6 van de wet een nieuw vijfde lid in te voegen; deze bepaling moet worden herschreven, zodat ze voldoende begrijpelijk wordt.

6. De tekst die artikel 8, § 2, tweede lid, van de wet beoogt te vervangen, bepaalt : "Bewakingsagenten die niet over een bevredigende beroepservaring van minstens zes maanden beschikken, moeten bij de uitvoering van gewapende opdrachten ten allen tijde begeleid worden door één of meerdere ervaren bewakingsagenten".

.../...

Noch het huidige artikel 6 van de wet, noch de ontworpen tekst bepalen evenwel wat moet worden verstaan onder "bevredigende beroepservaring" of onder "ervaren bewakingsagenten". In tegenstelling tot wat artikel 5, eerste lid, 5°, van de wet voorschrijft, een bepaling die betrekking heeft op de uitoefening van een leidinggevende of bestuurlijke functie, betreft artikel 6, eerste lid, 5°, immers alleen "door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding en -vorming en medisch en psychotechnisch onderzoek".

De ontworpen tekst zou derhalve tot gevolg hebben dat aan de onderneming zelf of aan het overheidsbestuur discretionaire bevoegdheid zou worden gelaten om de term "ervaring" te beoordelen.

Het lijkt wenselijk de bepaling aan te vullen, waarbij aan de Koning een soortgelijke machtiging wordt verleend als die waarin het genoemde artikel 5, eerste lid, 5°, voorziet.

7. De onder artikel 12 opgenomen ontworpen bepaling verwijst verkeerdelijk naar artikel 8, § 2, zesde lid. Dit lid wordt opgeheven bij artikel 7 van het voorontwerp.

8. De onder artikel 16 opgenomen ontworpen bepaling beperkt vanaf 29 mei 1990 de regeling inzake de vrijstellingen van een basisopleiding die worden verleend aan sommige personen welke bij de wet geregelde activiteiten uitoefenen.

.../...

De rechtszekerheid gebiedt echter dat wordt gepreciseerd dat deze bepaling geen afbreuk zal doen aan de vrijstellingen verleend vóór de inwerkingtreding van de wijzigingswet.

9. De tekst in zijn geheel is niet in overeenstemming met de elementaire regels van de wetgevingstechniek (1). Het is onontbeerlijk de tekst in dat opzicht te herzien.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van sommige artikelen is voor verbetering vatbaar. Zo schrijve men bij wijze van voorbeeld in artikel 1 : "Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in ...". In het ontworpen artikel 1, § 1, tweede lid (artikel 2 van het ontwerp), schrijve men : "Als bewakingsondernemingen worden evenwel niet beschouwd de vennoten ...". In het ontworpen artikel 4, vierde lid (artikel 4 van het ontwerp), schrijve men "... van dit artikel". In het ontworpen artikel 5, eerste lid, 1º, schrijve men "... waarschuwen zodra de onderneming of de dienst kennis neemt van het feit dat een persoon die wegens een in kracht van gewijsde gegane veroordeling niet meer aan deze voorwaarde voldoet, en dient ..."; deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 6, eerste lid, 1º. In

(1) Zie de Handleiding bij de wetgevingstechniek, Diensten van de Eerste Minister, bijvoegsel tot het Belgisch Staatsblad van 2 juni 1982.

het ontworpen artikel 6, vijfde lid, schrijve men : "De voorwaarden gesteld in de artikelen 5 en 6 ... de functies omschreven in de artikelen 5 en 6 uitoefenen". In het ontworpen artikel 8, § 2, tweede lid, schrijve men "schietbaan" in plaats van "schietstand". In het ontworpen artikel 8, § 3, schrijve men : "De onderneming zelf kan geen enkel soortgelijk document aan haar personeel afgeven".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. HANSE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. M. BAUWENS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. B. CUVELIER, référendaire adjoint et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. BAUWENS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. B. CUVELIER, adjunct-referendaris en toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.