

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 1er février 1999, 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", a donné le 5 février 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 1 februari 1999 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", heeft op 5 februari 1999 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Een eerste aanpassing beoogt de bepalingen van deze wet in overeenstemming te brengen met de principes van vrije vestiging en vrij verkeer van diensten vervat in het Verdrag van Rome. Op 29 oktober jl. werd Spanje door het Europees Hof van Justitie veroordeeld wegens sommige restrictieve bepalingen in de bewakingswetgeving. De Europese Commissie heeft in 1998 ook een procedure, gericht tegen België, bij het Europese Hof van Justitie ingeleid wegens strijdigheid van de wet van 10 april 1990 met een aantal bepalingen van het Verdrag van Rome. De Europese Commissie werd inmiddels op de hoogte gesteld van het voornemen van de regering om de kwestieuze wet te wijzigen ingevolge de geformuleerde bezwaren.

Het is de bedoeling dat middels dit wetsontwerp een en ander wordt geregulariseerd. Het voorliggende ontwerp beoogt twee principes te verenigen : het principe van de vrije vestiging van de onderneming enerzijds en het principe van afdoende controle op de correcte uitoefening van bewakings- en beveiligingsactiviteiten anderzijds. Daarom wordt aangaande de exploitatiezetel van de onderneming en de woonplaats van het personeel nog enkel vereist dat deze zich bevinden in een lidstaat van de Europese Unie. Anderzijds dient een contactpersoon als aanspreekpunt te fungeren voor de Belgische overheid. Tenslotte zullen de ondernemingen voortaan een voldoende financiële waarborg moeten bieden, zo ten aanzien van hen administratieve sancties worden genomen.

Een tweede aanpassing heeft betrekking op activiteiten van sociale controle uitgeoefend door privé-personen. Het ontwerp strekt ertoe deze activiteiten te regelen via de bewakingswet.

.../...

Het gevoerde beleid was er tot voor kort op gericht de evenementensector aan te sporen tot zelfregulering. Daarom werd er begin 1997, toen de eerste ingrijpende wijziging van de Bewakingswet aan de orde was, vooralsnog de voorkeur aan gegeven deze sector niet te onderwerpen aan het regime, opgelegd door de bewakingsondernemingen. De activiteiten die door de leden van deze securitydiensten worden verricht, hebben betrekking op het uitoefenen van sociale controle of zijn gericht op het verzekeren van de veiligheid. Een typisch voorbeeld hiervan vormt het uitoefenen van de activiteit van portiersdiensten. Voor zover ze niet gericht zijn op het bewaken van goederen of het beschermen van personen, worden dergelijke activiteiten bijgevolg stricto sensu niet gevisieerd door de wet van 10 april 1990.

Kortelings hebben zich echter een aantal zeer ernstige feiten voorgedaan (moord, hold-up, diefstal, melding van systematische afpersing) waarbij het private securitydispositief in de evenementensector werd gevisieerd en/of betrokken.

Hierdoor is een nieuwe situatie ontstaan waardoor een dringend wetgevend ingrijpen aangewezen is."

EXAMEN DU PROJET

1. Dans l'avis L. 27.926/2, donné le 9 décembre 1998, sur un projet d'arrêté royal fixant la procédure d'approbation des systèmes et centraux d'alarme, visés dans la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, la section de législation observait :

"Il serait préférable d'inviter le législateur à revoir l'article 12 précité afin d'y intégrer le principe des obligations visées plus haut, non sans avoir, préalablement, soumis l'ensemble des règles techniques rassemblées en un avant-projet de loi aux procédures établies par la directive 98/34/CEE du

.../...

Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, ce qui permettrait de remédier à la relative précarité du fondement légal que constitue cet article 12 en l'état actuel."

La fonctionnaire déléguée a fait savoir que la communication requise par l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34/CEE à la Commission a été effectuée par une lettre du 4 février 1999.

En vertu de l'article 9 de cette directive, les Etats membres doivent reporter d'au moins trois mois l'adoption d'un projet de règle technique à compter de la date de la réception de la communication par la Commission.

2. Lors de l'examen du projet, le Conseil d'Etat n'était pas en possession de l'accord du Ministre du Budget. Or, celui-ci est requis en raison des articles 14 et 15 du projet, lesquels prévoient, l'un des amendes pénales, l'autre des amendes administratives, qui constituent des recettes nouvelles pour l'Etat.

La loi en projet n'est, dès lors, pas en état d'être examinée par la section de législation.

3. Dès à présent, l'attention de l'auteur du projet peut être attirée sur les deux observations suivantes.

.../...

1° La surveillance et le contrôle de personnes dans des lieux accessibles au public constituent une ingérence dans la vie privée des personnes contrôlées.

En vertu de l'article 22 de la Constitution, il appartient à la loi de fixer elle-même les conditions dans lesquelles il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée.

La loi ne peut donc se limiter à autoriser la surveillance et le contrôle de personnes par des entreprises ou services internes agréés.

Force est de constater que le projet ne règle que des modalités pour les contrôles à l'entrée de lieux visés et non pour ceux exercés dans d'autres lieux. Il faut, notamment, relever que, suivant l'exposé des motifs, lorsque l'agent trouve des objets dont la possession peut constituer un délit, il doit en avertir, sans délai, l'officier de police. Une telle précision doit figurer dans le dispositif du projet comme l'une des modalités du contrôle des personnes.

2° Le projet prévoit que les personnes dirigeant les services de gardiennage doivent satisfaire à "des conditions de moralité" et "ne pas avoir commis de faits qui, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation pénale, constituent un manquement grave à la déontologie professionnelle".

.../...

L'exposé des motifs fait état d'enquêtes à réaliser pour vérifier le respect de cette condition. A nouveau , il y a là une ingérence dans la vie privée.

Il est, à cet égard, renvoyé à l'avis L. 25.704/2, donné le 21 mai 1997 par la section de législation, sur un projet de loi "relative aux habilitations de sécurité" (1).

Il résulte, notamment, de cet avis que doivent être énoncés, dans la loi,

- 1° les principes essentiels sur la base desquels les restrictions apportées au droit à la vie privée peuvent avoir lieu, singulièrement en ce qui concerne la nature des données et les modes autorisés de collecte de ces données;
- 2° que la conservation des données sensibles doit, eu égard à l'importance de la question, faire l'objet de "règles claires et détaillées".

En conséquence, le projet doit régler les modalités selon lesquelles les contrôles, à l'entrée des lieux accessibles au public, ainsi que les enquêtes relatives à la moralité des personnes chargées de garder ces mêmes lieux seront effectués dans le respect de la vie privée.

La loi doit, en outre, instituer des règles visant à prévenir des abus qui seraient commis à l'occasion de ces contrôles.

(1) Doc. parl., Chambre, 1193/1-96/97.

Compte tenu du bref délai à elle imparti et des nombreux projets dont elle est saisie, la section de législation n'a pu examiner la portée exacte des pouvoirs attribués aux entreprises de gardiennage et, en particulier, leur compatibilité avec les missions réservées au corps de police.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering van de brief als volgt :

"Een eerste aanpassing beoogt de bepalingen van deze wet in overeenstemming te brengen met de principes van vrije vestiging en vrij verkeer van diensten vervat in het Verdrag van Rome. Op 29 oktober jl. werd Spanje door het Europees Hof van Justitie veroordeeld wegens sommige restrictieve bepalingen in de bewakingswetgeving. De Europese Commissie heeft in 1998 ook een procedure, gericht tegen België, bij het Europees Hof van Justitie ingeleid wegens strijdigheid van de wet van 10 april 1990 met een aantal bepalingen van het Verdrag van Rome. De Europese Commissie werd inmiddels op de hoogte gesteld van het voornemen van de regering om de kwestieuze wet te wijzigen ingevolge de geformuleerde bezwaren.

Het is de bedoeling dat middels dit wetsontwerp een en ander wordt geregulariseerd. Het voorliggende ontwerp beoogt twee principes te verenigen : het principe van de vrije vestiging van de onderneming enerzijds en het principe van afdoende controle op de correcte uitoefening van bewakings- en beveiligingsactiviteiten anderzijds. Daarom wordt aangaande de exploitatiezetel van de onderneming en de woonplaats van het personeel nog enkel vereist dat deze zich bevinden in een lidstaat van de Europese Unie. Anderzijds dient een contactpersoon als aanspreekpunt te fungeren voor de Belgische overheid. Tenslotte zullen de ondernemingen voortaan een voldoende financiële waarborg moeten bieden, zo ten aanzien van hen administratieve sancties worden genomen.

Een tweede aanpassing heeft betrekking op activiteiten van sociale controle uitgeoefend door privé-personen. Het ontwerp strekt ertoe deze activiteiten te regelen via de bewakingswet.

.../...

Het gevoerde beleid was er tot voor kort op gericht de evenementensector aan te sporen tot zelfregulering. Daarom werd er begin 1997, toen de eerste ingrijpende wijziging van de Bewakingswet aan de orde was, vooralsnog de voorkeur aan gegeven deze sector niet te onderwerpen aan het regime, opgelegd door de bewakingsondernemingen. De activiteiten die door de leden van deze securitydiensten worden verricht, hebben betrekking op het uitoefenen van sociale controle of zijn gericht op het verzekeren van de veiligheid. Een typisch voorbeeld hiervan vormt het uitoefenen van de activiteit van portiersdiensten. Voor zover ze niet gericht zijn op het bewaken van goederen of het beschermen van personen, worden dergelijke activiteiten bijgevolg stricto sensu niet gevisieerd door de wet van 10 april 1990.

Kortelings hebben zich echter een aantal zeer ernstige feiten voorgedaan (moord, hold-up, diefstal, melding van systematische afpersing) waarbij het private securitydispositief in de evenementensector werd gevisieerd en/of betrokken.

Hierdoor is een nieuwe situatie ontstaan waardoor een dringend wetgevend ingrijpen aangewezen is."

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. In advies L. 27.926/2, gegeven op 9 december 1998, over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de procedure van de goedkeuring van de alarmsystemen en alarmcentrales, bedoeld in de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, heeft de afdeling wetgeving gewezen op het volgende :

"Het is raadzaam de wetgever te verzoeken het voornoemde artikel 12 te herzien, teneinde er het principe van de voornoemde verplichtingen in op te

.../...

nemen, nadat echter op de gezamenlijke technische voorschriften, samengebracht in een voorontwerp van wet, eerst de procedures toepasselijk zijn gemaakt vastgelegd in richtlijn 98/34/EEG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, waardoor de betrekkelijke onvastheid van de rechtsgrond die door artikel 12 bij de huidige stand van zaken opgeleverd wordt, zou kunnen worden ondervangen."

De gemachtigde ambtenaar heeft medegedeeld dat de bij artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG vereiste mededeling aan de Commissie, gedaan is per brief van 4 februari 1999.

Krachtens artikel 9 van deze richtlijn moeten de lidstaten de goedkeuring van een ontwerp voor een technisch voorschrift uitstellen voor de duur van ten minste drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de mededeling ontvangt.

2. Bij het onderzoek van het ontwerp was de Raad van State niet in het bezit van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting. Deze is evenwel vereist op grond van de artikelen 14 en 15 van het ontwerp, die respectievelijk voorzien in strafrechtelijke en administratieve geldboeten, die voor de Staat nieuwe ontvangsten opleveren.

De ontworpen wet is dan ook niet in zoverre gereed dat ze door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht.

.../...

3. De steller van het ontwerp kan nu reeds op de twee volgende opmerkingen worden gewezen.

1° Toezicht op en controle van personen op voor het publiek toegankelijke plaatsen vormen een inmenging in het privé-leven van de gecontroleerde personen.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet behoort de wetgever zelf te bepalen onder welke voorwaarden afbreuk mag worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privé-leven.

De wet mag er dus niet toe beperkt zijn toezicht op en controle van personen door erkende ondernemingen of erkende interne bewakingsdiensten toe te staan.

Op te merken valt dat het ontwerp alleen regels vaststelt voor controles bij de toegang tot de genoemde plaatsen en niet voor controles die op andere plaatsen uitgevoerd worden. Er dient inzonderheid op te worden gewezen dat volgens de memorie van toelichting, wanneer de bewakingsagent voorwerpen vindt waarvan het bezit een misdrijf kan uitmaken, hij onverwijld de politieofficier moet waarschuwen. Zulk een vermelding moet als een van de regels voor de controle op personen, in het dispositief van het ontwerp staan.

2° In het ontwerp wordt bepaald dat het leidinggevend personeel van bewakingsdiensten moet "voldoen aan moraliteitsvoorwaarden" en "geen feiten gepleegd (mag) hebben die, zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling, een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie uitmaken".

.../...

In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van onderzoeken om na te gaan of aan die voorwaarde voldaan is. Opnieuw is er hier inmenging in het privé-leven.

In dit verband wordt verwezen naar advies L. 25.704/2, gegeven op 21 mei 1997 door de afdeling wetgeving, over een ontwerp van wet "betreffende de veiligheidsmachtigingen" (1).

Uit dit advies volgt inzonderheid dat in de wet moet worden aangegeven :

- 1° op grond van welke basisbeginselen beperkingen van het recht op privé-leven geoorloofd zijn, bepaaldelijk wat de aard van de gegevens en de toegestane manieren van inwinnen van die gegevens betreft;
- 2° dat, gelet op de belangrijkheid van deze aangelegenheid, het bewaren van gevoelige gegevens geregeld moet worden bij wege van "règles claires et détaillées".

Bijgevolg moet in het ontwerp geregeld worden hoe de controles bij de toegang tot voor het publiek toegankelijke plaatsen, alsmede de onderzoeken naar de zedelijkheid van de personen belast met het bewaken van diezelfde plaatsen, moeten verlopen met eerbiediging van het privé-leven.

(1) Parl. St., Kamer, 1193/1-96/97.

De wet moet bovendien regels geven om misbruiken te voorkomen die bij die controles zouden worden gepleegd.

Gelet op de korte termijn die haar toegemeten is en op de talrijke ontwerpen die haar zijn voorgelegd, heeft de afdeling wetgeving de precieze strekking van de aan de bewakingsondernemingen verleende bevoegdheden, en inzonderheid de verenigbaarheid ervan met de taken die voor het politiekorps weggelegd worden, niet kunnen onderzoeken.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren
Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

premier président,
eerste voorzitter,
conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE
EERSTE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS