

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 5 janvier 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "relatif aux cartes d'identification pour le personnel des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage", a donné le 11 janvier 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 januari 2000 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de identificatiekaarten voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten", heeft op 11 januari 2000 het volgende advies gegeven :

I. EN CE QUI CONCERNE L'URGENCE

1. Suivant 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. Cette motivation doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Dans la lettre de demande d'avis, l'urgence est motivée comme suit :

"Het betreft het ontwerp van ministerieel besluit betreffende de identificatiekaart voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten. Dit ministerieel besluit vervangt het ministerieel besluit van 30 mei 1991 betreffende de identificatiekaart voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten.

Momenteel worden de identificatiekaarten voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten geproduceerd door de firma IDOC. Er stellen zich echter aanzienlijke problemen bij het vervullen van de overheidsverplichtingen voor het afleveren van identificatiekaarten. Een stipte aflevering van de identificatiekaarten is in het belang van de veiligheid immers noodzakelijk.

Het contract met de firma IDOC betreffende de productie van de identificatiekaarten voor het personeel van de bewakingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten loopt af op 31 december 1999.

Teneinde de aanvragen voor de aanmaak van identificatiekaarten voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten op een snelle en flexibele wijze te kunnen opvolgen is de heer Minister van Binnenlandse Zaken akkoord dat de eindaanmaak van de identificatiekaarten in eigen beheer van de Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie wordt uitgevoerd, gebruikmakend van een lokaal personaliseringssysteem.

.../...

Deze wijziging in het productieproces van de identificatiekaart heeft tot gevolg dat het model van de identificatiekaart voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten gewijzigd wordt.

Met toepassing van artikel 84, eertste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen door de wet van 4 augustus 1996, verzoek ik de Raad van State haar advies binnen de drie dagen te willen verlenen daar een continuïteit in de productie van de identificatiekaarten voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten in het belang van de veiligheid noodzakelijk is. Bovendien moeten deze nieuwe identificatiekaarten dringend afgeleverd worden, inzonderheid daar artikel 8 § 3 van de voornoemde wet bepaalt dat het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten slechts bewakingsactiviteiten kan uitoefenen voor zover zij de identificatiekaart bij zich hebben."

2. L'alinéa 5 du préambule de l'arrêté ministériel en projet ne reproduit qu'imparfaitement cette motivation. Il ne mentionne pas la véritable raison de l'urgence qu'il y a à remplacer -ou à tout le moins à modifier- l'arrêté ministériel du 30 mai 1991 (1), à savoir le fait que la Direction générale de la Police générale du Royaume du ministère de l'Intérieur, qui confectionnera les cartes d'identification à partir du 1er janvier 2000 en raison de la non-reconduction du contrat avec la firme IDOC, ne peut le faire sur la base des spécifications techniques contenues

(1) Arrêté ministériel du 30 mai 1991 "relatif à la carte d'identification pour le personnel des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage", publié au Moniteur belge du 19 juin.

dans cet arrêté (1). Le texte de l'alinéa 5 du préambule doit, dès lors, être complété.

3. Par ailleurs, l'urgence n'est motivée qu'en ce qui concerne l'article 2 du texte en projet qui adapte les caractéristiques de la nouvelle carte d'identification afin de tenir compte des exigences techniques résultant de la prise en charge de leur fabrication par le ministère de l'Intérieur.

Selon le fonctionnaire délégué, les dispositions contenues dans l'article 7 du texte en projet sont une conséquence directe de la suppression de la mention des coordonnées de l'entreprise de gardiennage sur la carte d'identification. En effet, lorsqu'un employé quittera une firme de gardiennage ou un service interne de gardiennage, ceux-ci ne veilleront peut-être plus assez attentivement à ce que la carte d'identification leur soit remise. Il convenait, dès lors, de prévoir un mécanisme permettant de

(1) Selon le fonctionnaire délégué, les principales modifications concernant la carte d'identification sont les suivantes :

- 1° la nouvelle carte sera de type "carte de crédit" alors que l'ancienne était de type "carte d'identité";
- 2° les coordonnées de l'entreprise de gardiennage ou du service interne de gardiennage ne sont plus reprises sur la carte. En effet, l'on a constaté que, dans ce secteur, le changement d'employeur était très fréquent. S'il avait fallu remplacer la carte d'identification à chaque changement d'employeur, la capacité de production des cartes aurait été insuffisante.

.../...

retirer de la circulation les cartes d'identifications des personnes ne travaillant plus pour une entreprise de gardiennage ou pour un service interne de gardiennage.

La demande ne justifie pas en quoi l'adoption des autres dispositions du texte en projet présenterait une urgence telle que l'avis doive être donné dans les trois jours.

II. EN CE QUI CONCERNE LE CONTROLE ADMINISTRATIF ET BUDGETAIRE

L'accord du Ministre du Budget fait défaut, alors que, le projet ayant des incidences financières, cet accord est requis en application de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Dès lors, le projet n'est pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat.

Néanmoins, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet sur le défaut de fondement légal pour la plus grande partie du projet d'arrêté.

En effet, l'article 8, § 3, de la loi du 10 avril 1990 "sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage" (1) dispose, en sa première phrase, que :

(1) Publiée au Moniteur belge du 29 mai.

"Le Ministre de l'Intérieur délivre aux personnes qui exercent les activités visées à l'article 1er, §§ 1er et 2, une carte d'identification dont il arrête le modèle."

L'exposé des motifs précise que :

"La carte est délivrée par le Ministre de l'Intérieur, uniquement aux personnes qui satisfont à toutes les conditions d'autorisation." (1).

Dès lors que l'habilitation se limite à la fixation du modèle de la carte d'identification, il n'appartient pas au Ministre de déterminer :

- 1° la période de validité de la carte d'identification (article 3, § 2 et article 4, § 2, du texte en projet);
- 2° la procédure d'introduction des demandes en vue de l'obtention d'une carte d'identification, les renseignements et pièces à joindre à la demande ainsi que la vérification des conditions de fond (chapitre III du texte en projet);
- 3° la procédure à suivre en cas de changement d'employeur ou de cessation des activités de gardiennage (chapitre IV du texte en projet);
- 4° les cas dans lesquels les cartes d'identification doivent être renvoyées pour destruction au ministère de l'Intérieur (article 8);

(1) Doc. parl., Sén., sess. 1988-1989, n° 775-1, p. 14.

- 5° le contrôle des entreprises de gardiennage afin de vérifier que la situation de leur personnel correspond bien aux cartes délivrées (article 9 du texte en projet) (1).

Ce n'est pas parce que la loi désigne le Ministre de l'Intérieur comme étant l'autorité qui délivre les cartes d'identification que celui-ci acquiert automatiquement la compétence de prendre des mesures réglementaires autres que celle qui lui a été spécialement confiée (c'est-à-dire, arrêter le modèle de la carte d'identification). C'est au Roi -et non au Ministre- qu'il appartient de prendre les mesures nécessaires à l'application des lois en se fondant

-
- (1) Pour comparaison, en ce qui concerne la carte d'identification de détective privé, voir l'avis L. 21.684/2/V donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 5 août 1992 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 19 février 1993 "relatif à la carte d'identification pour les détectives privés" (Moniteur belge du 3 avril). Cet avis précise notamment :

"L'article 4 fixe certaines modalités en cas de perte ou de destruction de la carte. L'article 5 est consacré à la durée de validité de celle-ci. L'article 6, pour l'essentiel, énumère les cas dans lesquels la carte doit être renvoyée à l'administration. Les articles 4 à 6 du projet excèdent l'habilitation donnée au ministre par l'article 2 de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé. Ces articles contiennent des mesures d'exécution de la loi. Le pouvoir de les prendre appartient au Roi, en application de l'article 67 de la Constitution. Ils doivent être omis du projet".

Dans le même sens, voir l'avis L. 27.237/4 donné par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 9 février 1998 "modifiant l'arrêté ministériel du 19 février 1993 relatif à la carte d'identification pour les détectives privés" (Moniteur belge du 24 février).

.../...

sur l'article 108 de la Constitution ou, pour ce qui excède la simple exécution, sur une habilitation légale expresse. Par contre, rien n'empêche le Ministre de prendre, en se fondant sur un arrêté royal, des mesures de détail ou de pure exécution (établir le modèle d'un formulaire, préciser l'adresse à laquelle une demande doit être introduite, etc. ...). En conséquence, le texte en projet doit être fondamentalement revu afin de se limiter strictement à la fixation du modèle de la carte d'identification.

I. SPOEDBEHANDELING

1. 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 aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan. Die motivering moet worden overgenomen in de aanhef van de verordenende rechtshandeling.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"Het betreft het ontwerp van ministerieel besluit betreffende de identificatiekaart voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten. Dit ministerieel besluit vervangt het ministerieel besluit van 30 mei 1991 betreffende de identificatiekaart voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten.

Momenteel worden de identificatiekaarten voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten geproduceerd door de firma IDOC. Er stellen zich echter aanzienlijke problemen bij het vervullen van de overheidsverplichtingen voor het afleveren van identificatiekaarten. Een stipte aflevering van de identificatiekaarten is in het belang van de veiligheid immers noodzakelijk.

Het contract met de firma IDOC betreffende de productie van de identificatiekaarten voor het personeel van de bewakingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten loopt af op 31 december 1999.

Teneinde de aanvragen voor de aanmaak van identificatiekaarten voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten op een snelle en flexibele wijze te kunnen opvolgen is de heer Minister van Binnenlandse Zaken akkoord dat de eindaanmaak van

.../...

de identificatiekaarten in eigen beheer van de Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie wordt uitgevoerd, gebruikmakend van een lokaal personaliseringssysteem. Deze wijziging in het productieproces van de identificatiekaart heeft tot gevolg dat het model van de identificatiekaart voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten gewijzigd wordt.

Met toepassing van artikel 84, eertste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen door de wet van 4 augustus 1996, verzoek ik de Raad van State haar advies binnen de drie dagen te willen verlenen daar een continuïteit in de productie van de identificatiekaarten voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten in het belang van de veiligheid noodzakelijk is. Bovendien moeten deze nieuwe identificatiekaarten dringend afgeleverd worden, inzonderheid daar artikel 8 § 3 van de voornoemde wet bepaalt dat het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten slechts bewakingsactiviteiten kan uitoefenen voor zover zij de identificatiekaart bij zich hebben."

2. In het vijfde lid van de aanhef van het ontworpen ministerieel besluit wordt die motivering slechts onvolledig overgenomen. De echte reden waarom het ministerieel besluit van 30 mei 1991 (1) dringend vervangen - of op zijn minst gewijzigd - moet worden, wordt niet vermeld. De echte reden is namelijk dat de Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat vanaf 1 januari 2000 de identificatiekaarten zal maken omdat het contract met de firma IDOC niet wordt verlengd, dat niet kan doen op basis van de technische

(1) Ministerieel besluit van 30 mei 1991 betreffende de identificatiekaart voor het personeel van bewakingsondernemingen en interne bewakingsdiensten, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 juni.

specificaties vastgesteld in dat besluit (1). Het vijfde lid van de aanhef moet dus worden aangevuld.

3. Bovendien is de spoedbehandeling alleen gemotiveerd voor artikel 2 van het ontworpen besluit dat de kenmerken van de nieuwe identificatiekaart aanpast opdat rekening kan worden gehouden met de technische vereisten die voortvloeien uit het feit dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken de zorg voor de fabricatie ervan op zich neemt.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn de bepalingen van artikel 7 van het ontworpen besluit een rechtstreeks gevolg van het feit dat het adres en de verdere gegevens van de bewakingsonderneming niet langer op de identificatiekaart worden vermeld. Wanneer een werknemer een bewakingsfirma of een interne bewakingsdienst verlaat, zullen deze er immers misschien niet nauwlettend genoeg meer op toezien dat ze de identificatiekaart terugkrijgen. Bijgevolg moest in een regeling worden voorzien zodat de identificatiekaarten van

(1) Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn dit de belangrijkste wijzigingen in verband met de identificatiekaart :

- 1° de nieuwe kaart is van het type "kredietkaart", terwijl de oude kaart van het type "identiteitskaart" was;
- 2° het adres en de verdere gegevens van de bewakingsonderneming of de interne bewakingsdienst worden niet meer op de kaart vermeld. Er is immers vastgesteld dat in die sector vaak van werkgever wordt veranderd. Had de identificatiekaart moeten worden vervangen telkens als de betrokkene van werkgever verandert, dan was de productiecapaciteit van de kaarten te laag geweest.

.../...

degenen die niet meer voor een bewakingsonderneming of voor een interne bewakingsdienst werken, uit omloop worden genomen.

In de adviesaanvraag wordt niet uitgelegd in welk opzicht de overige bepalingen van het ontworpen besluit zo dringend zouden moeten worden goedgekeurd dat het advies binnen drie dagen moet worden gegeven.

II. ADMINISTRATIEVE EN BEGROTINGSCONTROLE

De akkoordbevinding van de Minister van Begroting ontbreekt, terwijl deze, gelet op het feit dat het ontwerp een financiële weerslag heeft, vereist is krachtens artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

Het ontwerp is dan ook niet in zoverre gereed dat het door de Raad van State kan worden onderzocht.

De Raad van State vestigt evenwel de aandacht van de stellers van het ontwerp op de ontstentenis van enige rechtsgrond voor het grootste gedeelte van het ontwerp van besluit.

Immers, de eerste zin van artikel 8, § 3, van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de

.../...

beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten (1) luidt als volgt :

"De Minister van Binnenlandse Zaken geeft aan de personen die de in artikel 1, §§ 1 en 2, bedoelde activiteiten uitoefenen een identificatiekaart af waarvan het model door hem wordt vastgesteld."

In de memorie van toelichting wordt het volgende bepaald :

"De kaart wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken enkel afgegeven aan de persoon die aan alle toelatingsvoorwaarden voldoet." (2).

Aangezien de machtiging beperkt blijft tot de vaststelling van het model van de identificatiekaart, is de Minister niet bevoegd voor de bepaling van :

- 1° de geldigheidsduur van de identificatiekaart (artikel 3, § 2, en artikel 4, § 2, van de ontworpen tekst);
- 2° de procedure voor de indiening van een aanvraag voor het verkrijgen van een identificatiekaart, de inlichtingen en stukken die bij de aanvraag moeten worden gevoegd en de verificatie van de grondvoorwaarden (hoofdstuk III van de ontworpen tekst);

(1) Bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 mei.

(2) Gedr. St., Senaat, zitting 1988-1989, nr. 775-1, blz. 14.

- 3° de procedure die behoort te worden gevolgd wanneer van werkgever wordt veranderd of in geval van staking van de bewakingsactiviteiten (hoofdstuk IV van de ontworpen tekst);
- 4° de gevallen waarin de identificatiekaarten naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken moeten worden teruggestuurd om vernietigd te worden (artikel 8);
- 5° de controle van de bewakingsondernemingen teneinde na te gaan of de situatie van hun personeel wel degelijk overeenstemt met de uitgereikte kaarten (artikel 9 van de ontworpen tekst) (1).

-
- (1) Ter vergelijking, wat de identificatiekaart voor privé-detectives betreft, zie advies L. 21.684/2/V dat op 5 augustus 1992 is verleend door de afdeling wetgeving van de Raad van State over een ontwerp dat het ministerieel besluit van 19 februari 1993 "betreffende de identificatiekaart voor privé-detectives" geworden is (Belgisch Staatsblad van 3 april). In dat advies wordt inzonderheid het volgende bepaald :

"Artikel 4 bevat sommige nadere regels in het geval van verlies of vernietiging van de kaart. Artikel 5 betreft de geldigheidsduur ervan. Artikel 6 somt in hoofdzaak de gevallen op waarin de kaart moet worden teruggestuurd naar het bestuur. De artikelen 4 tot 6 van het ontwerp gaan de machtiging te buiten die bij artikel 2 van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective aan de minister wordt verleend. Deze artikelen bevatten maatregelen tot uitvoering van de wet. Overeenkomstig artikel 67 van de Grondwet komt de bevoegdheid om ze vast te stellen toe aan de Koning. Zij behoren te vervallen in het ontwerp".

Zie, in dezelfde zin, advies L. 27.237/4 dat door de afdeling wetgeving van de Raad van State is gegeven over een ontwerp dat het ministerieel besluit van 9 februari 1998 "tot wijziging van het ministerieel besluit van 19 februari 1993 betreffende de identificatiekaart voor privé-detectives" geworden is (Belgisch Staatsblad van 24 februari).

Dat de wet de Minister van Binnenlandse Zaken aanwijst als de overheid die de identificatiekaarten afgeeft, betekent nog niet dat hij ook automatisch de bevoegdheid verkrijgt om andere verordeneningsmaatregelen te treffen dan die welke hij kan treffen krachtens de bevoegdheid die hem in het bijzonder is toegekend (namelijk het model van de identificatiekaart vaststellen). Het komt de Koning toe - en niet de Minister - om de noodzakelijke maatregelen te treffen voor de toepassing van de wetten, steunend op artikel 108 van de Grondwet of, voor wat verder gaat dan de loutere tenuitvoerlegging, op een uitdrukkelijk door de wet verleende machtiging. Niets staat er evenwel aan in de weg dat de Minister, steunend op een koninklijk besluit, aanvullende of loutere uitvoeringsmaatregelen treft (het model van een formulier bepalen, het adres preciseren waar een aanvraag moet worden ingediend, enz ...). De ontworpen tekst behoort bijgevolg grondig te worden herzien, teneinde ervoor te zorgen dat hij strikt beperkt blijft tot het bepalen van het model van de identificatiekaart.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par M. C. NIKIS,
référendaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. C. NIKIS, referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néer-
landaise 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,

B. VIGNERON

Y. KREINS