ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.564/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 24 avril 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux conditions d'obtention d'un agrément pour l'exploitation d'une entreprise de sécurité", a donné le 6 août 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.564/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 24 april 2001 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voorwaarden tot het bekomen van een erkenning tot het exploiteren van een beveiligingsonderneming", heeft op 6 augustus 2001 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE

Outre le projet examiné, la section de législation du Conseil d'Etat a été saisie, le 24 avril 2001, d'un projet d'arrêté royal "relatif à l'équipement technique des entreprises de sécurité" (1).

L'article 1er, 5° du présent projet, fait référence à cet arrêté et l'annexe 1 en reproduit quasiment le contenu.

Il est suggéré de fusionner les deux arrêtés en un seul texte.

De manière plus générale, la section de législation a été saisie, ces derniers mois, de plusieurs projets d'arrêtés visant à exécuter, en ce qui concerne les entreprises de sécurité, la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage.

Il est conseillé de regrouper ces projets d'arrêtés, ou, à tout le moins, ceux qui concernent des conditions d'agrément, dans un seul texte. L'on songe notamment au projet d'arrêté royal "relatif aux conditions de formation et d'expérience professionnelles pour exercer une fonction de direction ou d'exécution au sein d'une entreprise de sécurité et relatif à l'agrément des formations" sur lequel la section de législation du Conseil d'Etat a donné un avis 30.239/2, le 22 novembre 2000, et auquel l'article 1er, 4°, du projet fait implicitement référence.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

Etant donné que l'article 12 de l'arrêté en projet abroge certaines dispositions de l'arrêté royal du 21 mai 1991 relatif à l'autorisation des entreprises de gardiennage ou des services internes de gardiennage et à l'agrément des entreprises de sécurité, il convient de mentionner ce dernier dans le préambule, en visant le chapitre III contenant les articles 3 à 6, modifié par l'arrêté royal du 15 juillet 1992.

---

(1) Ce projet a donné lieu à l'avis 31.563/2/V donné ce même jour.

A l’alinéa 2 devenant l’alinéa 3, il convient d’ écrire :

"Vu l’avis 31.564/2/V du Conseil d’Etat, donné le 6 août 2001;".

Dispositif

Article 1er

1. Compte tenu des observations qui seront formulées sous l’article 3, les définitions contenues dans l’article 1er, 2° et 3° sont inutiles, elles doivent être omises.

2. Le 4° vise la preuve des exigences de formation.

Le projet d'arrêté ayant donné lieu à l'avis 30.239/2 précité, prévoit la délivrance d'une attestation de compétence. En cas d'application de l'article 22, § 3, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1990 précitée ou lorsque la personne concernée dispose d'un titre de formation étranger, une décision du ministre doit intervenir. Dès lors, il paraît suffisant d'exiger une copie de l'attestation de compétence ou de la décision du ministre lorsque la personne concernée bénéficie d'un régime d'exception. Cette exigence de preuve sera inscrite à l’article 3, i), du projet.

3. Le 5° vise "la preuve d'équipement technique". Il est inutile, étant donné que l'arrêté en projet ne se réfère pas comme tel à cette notion. A cet égard, la référence faite par l'article 3, a), du projet à la déclaration reproduite en annexe 1 suffit.

4. Le 6° trouverait mieux sa place à l’article 5, 1°, où il est pour la première fois question de la "preuve de cautionnement".

Compte tenu des observations qui précèdent, l’article 1er sera omis et la numérotation des autres articles, revue en conséquence.

Article 2

1. Compte tenu de la rédaction actuelle de l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1990 précitée, il y a lieu d'écrire, à l'alinéa 1er :

"Art. 2. Toute personne physique ou morale qui désire obtenir un agrément pour offrir les services d'une entreprise de sécurité (...).".

2. L'alinéa 1er, tout comme l'article 11, fait état d'une modification de l'agrément. Or, ni la loi du 10 avril 1990 précitée (2) ni le projet d'arrêté ne prévoient un système de modification de l'agrément. L'article 10 du projet d'arrêté dispose que certains changements de la situation de l'entreprise doivent être communiqués au Ministre de l'intérieur mais il ne s'en suit pas une modification de l'agrément.

Si l'auteur du projet entend maintenir la référence à la modification de l'agrément, il convient de consacrer cette notion dans la loi même.

Article 3

1. Au point b), les mots "le cas échéant" doivent être omis.

(2) L'article 4, alinéa 4, dispose que "L'agrément est accordé pour une période de cinq ans et peut être renouvelé pour des périodes de même durée. Il peut être suspendu ou retiré conformément aux dispositions de l'article 17 ou abrogé à la demande de l'entreprise de sécurité, conformément aux modalités à déterminer par le Roi".

2. En ce qui concerne les points d) à i), il y a lieu dans un but de clarté d'indiquer de manière distincte pour chacune des catégories de personnel concernées (personnel de direction, personnel administratif et logistique, personnel "opérationnel" [3]), ainsi que pour les personnes qui siègent au conseil d'administration selon qu'elles exercent ou non une fonction dirigeante dans l'entreprise, les diverses preuves à administrer pour répondre aux conditions d'obtention d'un agrément en vue de l'exploitation d'une entreprise de sécurité.

En outre, l'attention est attirée sur ce que la présentation actuellement adoptée s'expose à la critique en ce qu'elle donne l'impression que sont dispensées de certaines preuves des catégories de personnes, qui n'en sont nullement dispensées par la loi. Ceci vaut en particulier pour le certificat de bonnes conduite, vie et moeurs, qui, à s'en tenir à l'article 3, f), n'est pas exigé du personnel administratif et logistique.

Article 5

Au 2°, la section de législation n'aperçoit pas la portée des termes "à l'exception de la déclaration".

Article 6

La section de législation n'aperçoit pas la différence entre les points a) et b) du 2°.

Selon le fonctionnaire délégué, le point a) viserait la liste des modifications intervenues et le point b), les preuves de ces modifications.

Si telle est bien l'intention, elle doit être clairement exprimée dans le texte.

---

(3) Le personnel "opérationnel" doit s'entendre comme étant le personnel visé à l'article 6 de la loi du 10 avril 1990 précitée, à l'exception du personnel administratif et logistique.

Article 7

La deuxième phrase du paragraphe 4, 2°, semble sans rapport avec la question de la délivrance des agréments.

Par ailleurs, sauf dans l'hypothèse envisagée par cette phrase, il n'est pas prévu de délai dans lequel la Commission doit donner un avis, ceci contrairement à ce que prévoyait l'article 4, § 5, de l'arrêté royal du 21 mai 1991 relatif à l'autorisation des entreprises de gardiennage ou des services internes de gardiennage et à l'agrément des entreprises de sécurité, rédigé selon les indications fournies par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis 20.615/2, donné le 20 mars 1991.

Article 9

Comme le Conseil d'Etat l'a fait observer dans son avis 20.615/2 précité, une telle disposition, en l'absence de délai dans lequel l'avis doit être donné, est de nature à paralyser la compétence du ministre.

Article 11

A l'alinéa 2, il est inutile de préciser que l'extrait doit être conforme.

Article 12

Cet article doit être rédigé comme suit :

"Art. 12. Le chapitre III contenant les articles 3 à 6 de l'arrêté royal du 21 mai 1991 relatif à l'autorisation des entreprises de gardiennage ou des services internes de gardiennage et à l'agrément des entreprises de sécurité, modifié par l'arrêté royal du 15 juillet 1992, est abrogé.".

Compte tenu de cette abrogation, l'arrêté royal du 21 mai 1991 précité ne concerne désormais que l'autorisation des entreprises de gardiennage ou des services internes de gardiennage. Il est dès lors suggéré de modifier son intitulé et de le libeller comme suit :

"L'arrêté royal du 21 mai 1991 relatif à l'autorisation des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage".

Article 13

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison objective pour laquelle il y aurait lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des textes réglementaires.

Annexe I

Au quatrième tiret, il y a lieu de remplacer les mots "isolé des clients" par le mot "séparé" comme prévu à l'article 4 du projet d'arrêté royal relatif à l'équipement technique des entreprises de sécurité faisant l'objet de l'avis 31.563/2/V.

OBSERVATIONS FINALES

1. La section de législation observe que l'arrêté en projet ne contient aucune disposition déterminant le délai dans lequel l'impétrant doit introduire sa demande de renouvellement d'agrément, ni de disposition transitoire réglant le sort des demandes d'agrément et de renouvellement d'agrément en cours. Il devrait être complété sur ces deux points.

2. Compte tenu du nombre limité d'articles, la division de l'arrêté en projet en chapitres, titres et sections doit être omise.

Observations d'ordre linguistique

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. C'est à titre d'exemple et sous réserve des observations de fond faites ci-avant, que sont faites les propositions de texte suivantes :

- dans l'intitulé et à l'article 2, il vaudrait mieux remplacer le mot "bekomen" par le mot "verkrijgen";

- à l'article 3, i) les mots "uit hoofde van" devraient être remplacés par le mot "voor";

- à l'article 4, à l'article 6, 2°, a) et b), à l'article 10 ainsi qu'à l'article 11, alinéa premier, le mot "overgemaakt" devrait être remplacé par le mot "toegezonden";

- à l'article 5, 1°, il faudrait écrire "alsook" au lieu de "evenals";

- à l'article 5, 2°, il faudrait écrire "beschouwd" au lieu de "aanzien";

- à l'article 7, paragraphe premier, 6°, alinéa 2, le mot "aangeduid" devrait être remplacé par le mot "aangewezen";

- à l'article 7, paragraphe 4, 1°, il faudrait écrire "op verzoek van" au lieu de "op vraag van";

- à l'article 7, paragraphe 4, 2°, et à l'article 10 l'expression "binnen de ... maanden/dagen" devrait être remplacé par l'expression "binnen ... maanden/dagen". Egalement à l'article 7, paragraphe 4, 2°, il faudrait écrire : "... omzetting van een Europese richtlijn in het Belgische recht ...".

ALGEMENE OPMERKING

Naast het ontwerp dat thans wordt onderzocht, is bij de afdeling wetgeving van de Raad van State, op 24 april 2001, ook een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de technische uitrusting van beveiligingsondernemingen" aanhangig gemaakt [(1)].

In artikel 1, onderdeel 5°, van het ontwerp dat thans wordt onderzocht, wordt naar dat besluit verwezen en in bijlage 1 wordt de inhoud ervan nagenoeg volledig weergegeven.

De afdeling wetgeving stelt voor om van die beide besluiten één enkele tekst te maken.

Algemeen gesproken, zijn de jongste maanden bij de afdeling wetgeving verscheidene ontwerpbesluiten aanhangig gemaakt tot uitvoering, wat de beveiligingsondernemingen betreft, van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten.

Geadviseerd wordt van die ontwerpbesluiten - of althans van die welke betrekking hebben op de voorwaarden voor erkenning - één enkele tekst te maken. Hierbij denkt de afdeling wetgeving van de Raad van State onder meer aan het ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en -ervaring voor het uitoefenen van een leidinggevende of een uitvoerende functie in een beveiligingsonderneming en betreffende de erkenning van de opleidingen", waarover zij op 22 november 2000 advies 30.239/2 heeft uitgebracht en waarnaar in artikel 1, onderdeel 4°, van het ontwerp impliciet wordt verwezen.

---

(1) Dat ontwerp heeft aanleiding gegeven tot advies 31.563/2/V, dat op dezelfde dag is uitgebracht.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

Aangezien in artikel 12 van het ontworpen besluit enkele bepalingen van het koninklijk besluit van 21 mei 1991 betreffende het verlenen van vergunningen aan bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten en de erkenning van beveiligingsondernemingen worden opgeheven, behoort in de aanhef naar dat koninklijk besluit te worden verwezen met vermelding van hoofdstuk III ervan, dat de artikelen 3 tot 6 bevat en gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 15 juli 1992.

In het tweede lid, dat het derde lid wordt, behoort te worden geschreven :

"Gelet op advies 31.564/2/V van de Raad van State, gegeven op 6 augustus 2001;".

Dispositief

Artikel 1

1. Gelet op de opmerkingen die bij artikel 3 zullen worden gemaakt, moeten de definities in artikel 1, onderdelen 2° en 3°, als overbodig vervallen.

2. Onderdeel 4° heeft betrekking op het bewijs dat het opleidingsvereiste vervuld is.

Het ontwerpbesluit dat aanleiding heeft gegeven tot het voormelde advies 30.239/2, voorziet in de afgifte van een bekwaamheidsattest. Wanneer artikel 22, § 3, tweede lid, van de voormelde wet van 10 april 1990 van toepassing is of wanneer de persoon in kwestie over een buitenlandse opleidingstitel beschikt, moet de minister een beslissing nemen. Bijgevolg lijkt het voldoende een kopie te eisen van het bekwaamheidsattest of van de beslissing van de minister wanneer de persoon in kwestie een

uitzonderingsregeling geniet. De vereiste van zulk een bewijs behoort te worden opgenomen in artikel 3, i), van het ontwerp.

3. In onderdeel 5° is sprake van het "bewijs van technische uitrusting". Dat onderdeel is overbodig, aangezien in het ontworpen besluit niet als zodanig naar dat begrip wordt verwezen. De verwijzing, in artikel 3, a), van het ontwerp, naar de verklaring die in bijlage 1 wordt weergegeven, is in dit verband voldoende.

4. Onderdeel 6° zou beter op zijn plaats zijn in artikel 5, onderdeel 1°, waar voor het eerst sprake is van het "bewijs van waarborgstelling".

Vanwege de opmerkingen die zopas zijn gemaakt, behoort artikel 1 te vervallen en dienen de overige artikelen dienovereenkomstig te worden vernummerd.

Artikel 2

1. Gelet op de huidige redactie van artikel 4, eerste lid, van de voormelde wet van 10 april 1990, behoort in het eerste lid te worden geschreven :

"Art. 2. Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een erkenning wenst te verkrijgen om de diensten van een beveiligingsonderneming aan te bieden of de vernieuwing [of wijziging] (2) van zulk een erkenning wenst te verkrijgen, richt daartoe een ondertekende (...)".

(2) Zie opmerking 2.

2. Net als in artikel 11, is in het eerste lid sprake van een wijziging van de erkenning. Noch de voormelde wet van 10 april 1990 (3) noch het ontwerpbesluit voorzien evenwel in een regeling tot wijziging van de erkenning. Krachtens artikel 10 van het ontwerpbesluit moeten bepaalde wijzigingen van de situatie van de onderneming ter kennis van de Minister van Binnenlandse Zaken worden gebracht, maar dat geeft geen aanleiding tot een wijziging van de erkenning.

Als het de bedoeling van de steller van het ontwerp is de verwijzing naar de wijziging van de erkenning te behouden, moet dat begrip in de wet zelf worden ingeschreven.

Artikel 3

1. In punt b) dient het woord "gebeurlijke" te worden geschrapt.

2. Wat de punten d) tot i) betreft, moet met het oog op de duidelijkheid voor elk van de betrokken personeelscategorieën (directiepersoneel, administratief en logistiek personeel, "operationeel" personeel (4)), alsook voor de personen die zitting hebben in de raad van bestuur naargelang ze al dan niet een leidinggevende functie bekleden in de onderneming, apart worden opgegeven welke onderscheiden bewijzen zij moeten leveren om te voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een erkenning voor het drijven van een beveiligingsonderneming.

---

(3) Artikel 4, vierde lid, van de wet luidt als volgt :

"De erkenning wordt verleend voor een termijn van vijf jaar en kan voor gelijke termijnen vernieuwd worden. Zij kan geschorst of ingetrokken worden overeenkomstig de bepalingen van artikel 17 of op verzoek van de beveiligingsonderneming opgeheven worden, overeenkomstig de door de Koning te bepalen nadere regels.".

(4) Onder "operationeel" personeel moet worden verstaan het personeel bedoeld in artikel 6 van de voormelde wet van 10 april 1990, met uitzondering van het administratief en logistiek personeel.

.../...

Voorts wordt de steller van het ontwerp er opmerkzaam op gemaakt dat de presentatie waarvoor thans gekozen is, bekritiseerd kan worden omdat ze de indruk wekt dat sommige categorieën van personen bepaalde bewijzen niet hoeven te leveren, hoewel de wet ze daarvan geenszins vrijstelt. Dit geldt in het bijzonder voor het getuigschrift van goed zedelijk gedrag, dat volgens artikel 3, f), niet vereist zou zijn voor het administratief en logistiek personeel.

Artikel 5

De afdeling wetgeving ziet niet in wat in onderdeel 2° juist wordt bedoeld met de woorden "met uitzondering van de verklaring".

Artikel 6

De afdeling wetgeving ziet niet in wat het verschil is tussen de punten a) en b) van onderdeel 2°.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zou punt a) verwijzen naar de lijst van de wijzigingen die plaatsgehad hebben en zou punt b) betrekking hebben op de bewijzen van die wijzigingen.

Als dat inderdaad de bedoeling is, moet zij duidelijk tot uiting worden gebracht in de tekst.

Artikel 7

De tweede zin van paragraaf 4, onderdeel 2°, lijkt geen verband te houden met de kwestie van de afgifte van erkenningen.

Behalve in het geval waarvan in die zin sprake is, wordt overigens niet bepaald dat de Commissie haar advies moet uitbrengen binnen een bepaalde termijn, zulks in tegenstelling tot wat voorgeschreven is in artikel 4, § 5, van het koninklijk besluit van 21 mei 1991 betreffende het verlenen van vergunningen aan bewakingsondernemingen of

interne bewakingsdiensten en de erkenning van beveiligingsondernemingen, geredigeerd volgens de aanwijzingen die de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gegeven in haar advies 20.615/2 van 20 maart 1991.

Artikel 9

Zoals de Raad van State in zijn voormelde advies 20.615/2 heeft opgemerkt, kan zulk een bepaling, waarin geen termijn wordt voorgeschreven waarbinnen het advies moet worden verstrekt, ertoe leiden dat de minister zijn bevoegdheid niet kan uitoefenen.

Artikel 11

In het tweede lid behoort te worden geschreven :

"Het ministerieel besluit wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

Artikel 12

Dit artikel behoort als volgt te worden gesteld :

"Art. 12. In het koninklijk besluit van 21 mei 1991 betreffende het verlenen van vergunningen aan bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten en de erkenning van beveiligingsondernemingen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 15 juli 1992, wordt hoofdstuk III, dat uit de artikelen 3 tot 6 bestaat, opgeheven.

Gelet op de opheffing van die bepalingen, heeft het voormelde koninklijk besluit van 21 mei 1991 voortaan alleen nog betrekking op de vergunning van bewakings-ondernemingen of interne bewakingsdiensten. Bijgevolg wordt voorgesteld om het opschrift van dat besluit te wijzigen en het als volgt te stellen :

"Koninklijk besluit van 21 mei 1991 betreffende het verlenen van vergunningen aan bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten".

Artikel 13

De Raad van State ziet niet in om welke objectieve reden zou moeten worden afgeweken van de gewone regel voor het in werking treden van verordeningen.

Bijlage 1

In de tekst achter het vierde streepje dienen de woorden "van de klanten afgezonderd" te worden vervangen door het woord "afzonderlijk", overeenkomstig de bewoordingen van artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de technische uitrusting van beveiligingsondernemingen, waarover advies 31.563/2/V is gegeven.

SLOTOPMERKINGEN

1. De afdeling wetgeving wijst erop dat het ontworpen besluit geen enkele bepaling bevat waarin wordt voorgeschreven binnen welke termijn de vergunninghouder zijn aanvraag tot vernieuwing van de erkenning moet indienen, noch een overgangsbepaling waarin staat wat er moet gebeuren met de lopende aanvragen om erkenning of om vernieuwing van de erkenning. Het ontworpen besluit dient op deze twee punten te worden aangevuld.

2. Wegens het beperkte aantal artikelen, behoort het besluit niet in hoofdstukken, titels en afdelingen te worden onderverdeeld.

Opmerkingen van taalkundige aard

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Bij wijze van voorbeeld en onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen worden hierna enige tekstvoorstellen gedaan.

- in het opschrift en in artikel 2 zou het beter zijn het woord "bekomen" te vervangen door het woord "verkrijgen";

- in artikel 3, i) dienen de woorden "uit hoofde van" te worden vervangen door het woord "voor";

- in artikel 4, in artikel 6, onderdeel 2°, punten a) en b), in artikel 10 en in artikel 11, eerste lid, moet het woord "overgemaakt" worden vervangen door het woord "toegezonden";

- in artikel 5, onderdeel 1°, schrijve men "alsook" in plaats van "evenals";

- in artikel 5, onderdeel 2°, schrijve men "beschouwd" in plaats van "aanzien";

- in artikel 7, paragraaf 1, onderdeel 6°, tweede lid, dient het woord "aangeduid" te worden vervangen door het woord "aangewezen";

- in artikel 7, paragraaf 4, onderdeel 1°, schrijve men "op verzoek van" in plaats van "op vraag van";

- in artikel 7, paragraaf 4, onderdeel 2° en in artikel 10 moet de zinsnede "binnen de ... maanden/dagen" worden vervangen door de zinsnede "binnen ... maanden/dagen". In hetzelfde artikel 7, paragraaf 4, onderdeel 2°, behoort te worden geschreven : "... omzetting van een Europese richtlijn in het Belgische recht ...".

La chambre était composée de

Messieurs R. ANDERSEN, président du Conseil d'Etat,
de Heren voorzitter van de Raad van State,

P. VANDERNOOT, conseillers d'Etat,
J. JAUMOTTE, staatsraden,

J.-M. FAVRESSE, assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame C. GIGOT, greffier,
Mevrouw griffier.

Le rapport a été rédigé par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

C. GIGOT

De kamer was samengesteld uit

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

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

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN