ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.412/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 16 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'installation, d'entretien et d'utilisation des systèmes d'alarme et de gestion de centraux d'alarme", a donné le 22 mai 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.412/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 16 mei 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk "besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales", heeft op 22 mei 2002 het volgende advies gegeven :

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.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... door de omstandigheid dat de Commissie van de Europese Unie de Belgische autoriteiten verzoekt, het koninklijk besluit van 23 april 1999 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, dringend moet opgeheven worden, teneinde een belemmering voor het handelsverkeer op te heffen;

Overwegende dat de Europese Commissie dringend verzoekt tot opheffing van het koninklijk besluit van 23 april 1999 om te vermijden dat zij op grond van artikel 226 EG-Verdrag een gemotiveerd advies neerlegt bij het Europees Hof van Justitie;

Overwegende dat de doelstelling vervat in het koninklijk besluit van 23 april 1999 dat wordt opgeheven namelijk «voorkomen dat niet goed functionerende beveiligingsapparatuur veelvuldig tot valse alarm leidt waardoor de ordehandhavingsdiensten vaak ten onrechte in actie moeten komen en de rust in de buurt wordt verstoord», dient gerealiseerd te worden via het koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales;

Op vraag van de Europese Commissie, wordt het definitief ontwerp van koninklijk besluit via de geëigende kanalen toegestuurd aan de Europese Commissie. In dit ontwerp van koninklijk besluit bevestigen de Belgische autoriteiten de opheffing van het koninklijk besluit van 23 april 1999 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.

Het ontwerp van koninklijk besluit dient niet genotificeerd te worden aan de Europese Commissie op basis van de richtlijn 98/34 EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Artikel 10, § 1, laatste streepje van deze Richtlijn bepaalt :

«De artikelen 8 en 9 (verplichte notificatie) zijn niet van toepassing op de wettelikijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of op de vrijwillige overeenkomsten waarbij de lidstaten zich beperken tot wijziging van een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, punt 9, van de onderhavige richtlijn, overeenkomstig een verzoek van de Commissie, teneinde een belemmering voor het handelsverkeer op te heffen.».".

*
* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

Fondement juridique

Préambule

1. Il n'y a pas lieu de viser 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. En effet, cet arrêté ne constitue pas le fondement du projet d'arrêté et n'est ni modifié, ni abrogé par lui.

2. Il y a lieu de viser les deux arrêtés royaux que l'article 13 du projet abroge.

3. Il y a lieu de viser dans un considérant, et non à l'alinéa 1er du préambule, la directive 1999/5/CE du 9 mars 1999 du Parlement européen et du Conseil concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité.

Dispositif

Article 5

Sous peine de priver cet article de toute efficacité, il y a lieu d'écrire :

"L'utilisateur d'un système d'alarme doit, dans les cinq jours de la première mise sous tension du système d'alarme, faire une déclaration (...). Lors de cette déclaration, la police appose un cachet à la rubrique IV du carnet d'utilisateur.".

Article 10

1. Cette disposition oblige l'utilisateur d'un système d'alarme, son préposé ou une centrale d'alarme, avant de prévenir la police, à vérifier que le déclenchement de celle-ci est bien la conséquence d'une intrusion non permise ou d'une tentative de ce faire.

Cette vérification peut se faire par l'utilisateur lui-même, son préposé ou un agent de gardiennage. Elle peut aussi se faire par une centrale d'alarme ou une unité centrale. Dans ce dernier cas, elle est cependant limitée à une "vérification technique" ou à une "vérification auprès de l'utilisateur du système d'alarme".

En vertu de l'article 14, alinéas 1er et 2, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les services de police veillent notamment à la prévention des infractions et à la protection des personnes et des biens. Ils portent également assistance à toute personne en danger.

Il serait contraire à cette disposition de subordonner le droit de l'utilisateur d'un système d'alarme d'appeler la police à la constatation certaine de l'existence d'une intrusion non permise ou d'une tentative de ce faire.

Le fonctionnaire délégué a donné quelques exemples permettant de conclure à une intrusion non permise ou une tentative de ce faire: présence d'un véhicule suspect, constatation d'un bris de vitre, ouverture ou bris de la clôture du jardin, etc.

Si le projet d'arrêté ne peut évidemment énumérer toutes les circonstances qui permettent de présumer une intrusion non permise ou une tentative de ce faire, il convient cependant, pour des raisons de sécurité juridique, de préciser ce que l'auteur du projet entend par le verbe "vérifier", en tenant compte à la fois de la nécessité de lutter contre les fausses alarmes et du fait que l'on ne peut imposer aux citoyens de mettre leur intégrité physique en danger. Le Conseil d'Etat estime que tout indice venant s'ajouter au déclenchement de l'alarme, par exemple des bruits suspects, devrait permettre de signaler l'alarme à la police, sans qu'il soit nécessaire de devoir recourir à la procédure de vérification préalable autour du ou dans le bien protégé.

L'attention de l'auteur du projet est à ce sujet attirée sur le fait que la violation de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, et de ses arrêtés d'exécution est assortie de sanctions, en particulier des amendes administratives prévues à l'article 19 de celle-ci.

2. Les conditions imposées à l'utilisateur de l'alarme par les articles 10, § 2, et 11 seront souvent, tout au moins en partie, irréalisables. Tel sera le cas, notamment, lorsque l'utilisateur a toutes les raisons de croire que des individus dangereux ont pénétré ou tentent de pénétrer dans le bien protégé et qu'il ne peut que prévenir, en toute urgence, la police et se mettre à l'abri en attendant son arrivée [(1)]. Dans ce cas, conformément à l'article 14, alinéas 1er et 2, de la loi du 5 août 1992, précitée, l'utilisateur pourra se dispenser du respect des articles 10, § 2 et 11, précités.

3. Le Conseil d'Etat se demande également si le non-respect des conditions imposées par les articles 10, § 2, et 11 pourrait également être reproché à la personne qui a signalé le déclenchement de l'alarme à la police sans être l'utilisateur du système d'alarme, son préposé ou une centrale d'alarme.

---

(1) Tel sera le cas lorsque l'utilisateur se trouve lui-même dans le bien et qu'il lui est demandé de communiquer le nom et le numéro de téléphone de la personne qu'il a prévenue et qui sera présente lors de l'arrivée de la police. Tel peut également être le cas lorsque l'utilisateur se trouve à l'extérieur du bien mais qu'il serait dangereux de s'en approcher, au risque de se trouver face à face avec les intrus.

4. Les articles 10 et 11 font usage du terme "préposé". Le Conseil d'Etat se demande s'il faut entendre ce terme dans son acception ordinaire. Il observe à cet égard que l'arrêté royal du 29 octobre 1998 fixant les conditions d'installation, d'entretien et d'utilisation des systèmes d'alarme et de gestion de centraux d'alarme, qu'abroge l'article 13 du projet, imposait, en son article 9, à l'usager d'un système d'alarme de fournir par écrit au chef de corps de la police locale toutes les coordonnées utiles d'au moins "deux personnes de contact", celles-ci devant marquer leur accord pour être sur place, en l'absence de l'utilisateur d'une installation d'alarme, dans les trente minutes à dater du moment où elles étaient informées du déclenchement de l'alarme, et devant être notamment aptes à se servir de l'installation et en mesure de neutraliser le système.

Article 12

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, cet article ne vise que l'hypothèse où il est établi que l'on se trouve en présence d'une fausse alarme qu'il s'agit de neutraliser.

Le texte sera précisé afin de traduire plus exactement cette intention.

Article 14

A l'alinéa 1er, il y a lieu de remplacer les mots "au 1er mai 2002" par les mots "le jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté,..."

La même observation vaut pour les alinéas 2 et 3.

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.

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

"... gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door de omstandigheid dat de Commissie van de Europese Unie de Belgische autoriteiten verzoekt, het koninklijk besluit van 23 april 1999 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, dringend moet opgeheven worden, teneinde een belemmering voor het handelsverkeer op te heffen;

Overwegende dat de Europese Commissie dringend verzoekt tot opheffing van het koninklijk besluit van 23 april 1999 om te vermijden dat zij op grond van artikel 226 EG-Verdrag een gemotiveerd advies neerlegt bij het Europees Hof van Justitie;

Overwegende dat de doelstelling vervat in het koninklijk besluit van 23 april 1999 dat wordt opgeheven namelijk «voorkomen dat niet goed functionerende beveiligingsapparatuur veelvuldig tot valse alarm leidt waardoor de ordehandhavingsdiensten vaak ten onrechte in actie moeten komen en de rust in de buurt wordt verstoord», dient gerealiseerd te worden via het koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales;

Op vraag van de Europese Commissie, wordt het definitief ontwerp van koninklijk besluit via de geëigende kanalen toegestuurd aan de Europese Commissie. In dit ontwerp van koninklijk besluit bevestigen de Belgische autoriteiten de opheffing van het koninklijk besluit van 23 april 1999 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.

Het ontwerp van koninklijk besluit dient niet genotificeerd te worden aan de Europese Commissie op basis van de richtlijn 98/34 EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Artikel 10, § 1, laatste streepje van deze Richtlijn bepaalt :

«De artikelen 8 en 9 (verplichte notificatie) zijn niet van toepassing op de wettelikijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of op de vrijwillige overeenkomsten waarbij de lidstaten zich beperken tot wijziging van een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, punt 9, van de onderhavige richtlijn, overeenkomstig een verzoek van de Commissie, teneinde een belemmering voor het handelsverkeer op te heffen.».".

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten van de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

Aanhef

1. Naar het koninklijk besluit van 21 mei 1991 betreffende het verlenen van vergunningen aan bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten en de erkenning van beveiligingsondernemingen behoort niet te worden verwezen. Dat besluit vormt immers niet de rechtsgrond van het ontwerpbesluit en wordt bij het ontwerp noch gewijzigd, noch opgeheven.

2. Er behoort te worden verwezen naar de beide koninklijke besluiten die bij artikel 13 van het ontwerp worden opgeheven.

3. Naar richtlijn 1999/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit behoort niet te worden verwezen in het eerste lid maar, verderop in de aanhef, in een overweging.

Dispositief

Artikel 5

Om te voorkomen dat dit artikel volledig inefficiënt wordt, behoort te worden geschreven :

"De gebruiker van een alarmsysteem moet binnen vijf dagen na het eerste onder spanning zetten van het alarmsysteem aangifte doen van (...) de lokale politie van de gemeente waar het alarmsysteem is geïnstalleerd. Bij die aangifte brengt de politie een stempel aan in rubriek IV van het gebruikersboekje.".

Artikel 10

1. Bij deze bepaling wordt de gebruiker van een alarmsysteem, zijn aangestelde of een alarmcentrale ertoe verplicht om, vooraleer de politie te verwittigen, te controleren of het afgaan van het alarm wel degelijk het gevolg is van een ongeoorloofde binnendringing of een poging daartoe.

Die controle kan worden uitgevoerd door de gebruiker zelf, zijn aangestelde of een bewakingsagent. Ze kan ook door een alarmcentrale of een centrale eenheid worden uitgevoerd. In het laatstgenoemde geval mag die controle evenwel niet meer zijn dan een "technische verificatie" of een "verificatie bij de gebruiker van het alarmsysteem".

Krachtens artikel 14, eerste en tweede lid van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt zetten de politiediensten zich inzonderheid in voor de voorkoming van strafbare feiten en de bescherming van personen en goederen. Zij verlenen tevens bijstand aan eenieder die in gevaar verkeert.

Die bepaling zou in het gedrang komen als het recht van de gebruiker van een alarmsysteem om de politie te bellen afhankelijk wordt gesteld van het onwankelbaar bewijs van een ongeoorloofde binnendringing of van een poging daartoe.

De gemachtigde ambtenaar heeft enkele voorbeelden opgegeven op grond waarvan kan worden besloten dat een ongeoorloofde binnendringing of een poging daartoe heeft plaatsgehad : aanwezigheid van een verdacht voertuig, vaststelling dat een ruit gebroken is, opening in of breuk van de omheining van de tuin, enz.

Hoewel in het ontwerp van besluit vanzelfsprekend niet alle omstandigheden kunnen worden opgesomd die een ongeoorloofde binnendringing of een poging daartoe doen vermoeden, moet toch, om redenen van rechtszekerheid, worden gepreciseerd wat de steller van het ontwerp bedoelt met het werkwoord "nagaan", rekening houdend, zowel met de noodzaak om valse alarmsignalen te voorkomen als met het feit dat burgers niet kunnen worden verplicht hun lichamelijke integriteit in gevaar te laten brengen. De Raad van State is van oordeel dat bij iedere aanwijzing buiten het alarmsignaal, bijvoorbeeld verdachte geluiden, het alarm aan de politie moet kunnen worden gemeld, zonder dat noodzakelijkerwijs de procedure van voorafgaande verificatie bij of in het beveiligde goed hoeft te worden toegepast.

In dit verband wordt de aandacht van de steller van het ontwerp erop gevestigd dat aan schending van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, en van de uitvoeringsbesluiten ervan, sancties verbonden zijn, inzonderheid administratieve geldboetes, waarin artikel 19 van deze wet voorziet.

2. De voorwaarden die aan de gebruiker van het alarmsysteem opgelegd worden bij de artikelen 10, § 2, en 11 zullen vaak, althans gedeeltelijk, onuitvoerbaar zijn. Dit zal inzonderheid het geval zijn wanneer de gebruiker alle redenen heeft om te geloven dat gevaarlijke individuen het beveiligde goed binnengedrongen zijn of een poging daartoe ondernemen en hij alleen met uiterste spoed de politie kan verwittigen en zich kan schuilhouden in afwachting dat ze aankomt [(1)] . In dat geval kan het de gebruiker

---

(1) Dit zal het geval zijn wanneer de gebruiker zich zelf in het goed bevindt en hem gevraagd wordt de naam en het telefoonnummer van de persoon die hij verwittigd heeft en die bij de aankomst van de politie aanwezig zal zijn, mede te delen. Dit kan ook het geval zijn wanneer de gebruiker zich buiten het goed bevindt, maar het gevaarlijk zou zijn het te naderen, op gevaar af met de binnendringers te worden geconfronteerd.

geoorloofd zijn de voormelde artikelen 10, § 2, en 11 niet na te leven, overeenkomstig artikel 14, eerste en tweede lid, van de voornoemde wet van 5 augustus 1992.

3. De Raad van State vraagt zich eveneens af of de persoon die het afgaan van het alarm aan de politie gemeld heeft, maar die niet de gebruiker van het alarmsysteem, zijn aangestelde of een bewakingsagent is, ook het verwijt kan worden gemaakt dat hij de bij de artikelen 10, § 2, en 11 opgelegde voorwaarden niet heeft nageleefd.

4. In de artikelen 10 en 11 wordt de term "aangestelde" gebezigd. De Raad van State vraagt zich af of deze term in zijn gewone betekenis dient te worden begrepen. Hij merkt in dit verband op dat artikel 9 van het koninklijk besluit van 29 oktober 1998 tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales, dat wordt opgeheven bij artikel 13 van het ontwerp, bepaalt dat de gebruiker van een alarmsysteem schriftelijk aan de korpschef van de gemeentepolitie alle dienstige personalia van ten minste "twee contactpersonen" moet bezorgen, die hun instemming moeten betuigen om bij afwezigheid van de gebruiker van de alarminstallatie, binnen dertig minuten nadat ze op de hoogte gesteld zijn van de alarmmelding, ter plaatse te zijn, en meer bepaald de alarminstallatie moeten kunnen bedienen en minstens in staat moeten zijn het systeem uit te schakelen.

Artikel 12

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat dit artikel alleen betrekking heeft op het geval waarin aangetoond is dat het gaat om een vals alarmsignaal dat moet worden uitgeschakeld.

De tekst dient te worden verduidelijkt om deze intentie precieser weer te geven.

Artikel 14

In het eerste lid dienen de woorden "op 1 mei 2002" te worden vervangen door de woorden "op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit, ...".

Dezelfde opmerking geldt voor het tweede en het derde lid.

La chambre était composée de

Messieurs de Heren	P. LIÉNARDY,	conseiller d'Etat, président, staatsraad, voorzitter,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Mesdames Mevrouwen	M. BAGUET,	staatsraden,
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

De kamer was samengesteld uit

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. MARTOU, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. MARTOU, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. LIÉNARDY