

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 34.199/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 30 septembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "régulant les communications entre les centrales de gardiennage et le point de contact policier", a donné le 3 octobre 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 34.199/2

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 september 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 ministerieel besluit "tot regeling van de communicatie tussen de bewakingscentrales en het politieel meldingspunt", heeft op 3 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1<sup>er</sup>, 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) ... de omstandigheid dat vastgesteld werd dat naar aanleiding van de behandeling van specifieke vragen om informatie aan de administratie vanwege bewakingscentrales, verschillende bewakingsondernemingen reeds volop volgsystemen, zoals bedoeld in het voornoemd Koninklijk besluit van 17 mei 2002, beheren; dat bij gebrek aan een aangeduid centraal politieel meldingspunt het voor hen onduidelijk is welke politiedienst zij dienen te verwittigen indien ze kennis hebben van informatie omtrent vermiste goederen; dat deze situatie niet alleen tot chaotische situaties kan leiden, maar dat de politiediensten tevens kostbare tijd kunnen verliezen bij het oplossen van ernstige misdrijven; dat dit des te meer het geval is daar waar, zoals voorzien in het voornoemd Koninklijk besluit van 17 mei 2002, er zich bij deze feiten personen in een gevaarssituatie kunnen bevinden; dat de aanduiding van een centraal politieel meldingspunt derhalve dringend noodzakelijk is, ...".

\*

\* \*

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

#### Article 4

1. Il résulte de la structure de l'arrêté royal du 17 mai 2002 "régulant les méthodes des centrales de surveillance utilisant des systèmes de suivi" que l'habilitation donnée au Ministre de l'Intérieur, par son article 3, de fixer les données relatives au bien surveillé qui doivent être transmises par la centrale de surveillance au point de contact policier ainsi que les modalités de transmission, ne concerne que les données préalables à une disparition. En effet, les informations à transmettre par la centrale de surveillance après une disparition anormale d'un bien sont mentionnées à l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal lui-même.

Dès lors, afin de respecter la hiérarchie des normes, le projet d'arrêté ministériel ne peut que préciser le contenu des informations prévues à l'article 7, alinéa 2, sans le répéter, l'étendre ou le restreindre. Il en résulte, au point de vue légistique, que l'article 4 doit être présenté non pas comme une liste nouvelle qui se substituerait à celle de l'article 7, alinéa 2, mais comme une précision des termes utilisés dans cet article.

2. L'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, concerne les informations que la centrale de surveillance doit fournir d'office au point de contact policier, alors que l'article 4, alinéa 2, donne des exemples d'informations complémentaires que le point de contact policier peut demander à la centrale de surveillance, conformément à l'article 7, alinéa 2, 7°, de l'arrêté royal du 17 mai 2002, précité <sup>(1)</sup>. Afin de respecter les termes de l'article 7, alinéa 2, les informations ayant un rapport avec "la localisation et [le] suivi en temps réel du bien

---

<sup>(1)</sup> Qui vise "Toutes autres informations sollicitées par l'autorité compétente, de nature à élucider la disparition".

disparu" doivent se trouver dans les informations à fournir d'office. Par contre, la mention du "service de police auprès duquel la victime d'un délit éventuel a déposé plainte ou [du] service de police auprès duquel cela sera fait" ne peut que constituer une information à transmettre sur demande, puisqu'elle ne se trouve pas dans l'article 7, alinéa 2, 1° à 6°, de l'arrêté royal du 17 mai 2002, précité.

3. Enfin, l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 17 mai 2002, précité, dispose que la communication des informations visées à l'article 7, alinéa 2, se fait lorsque la centrale de surveillance conclut, après avoir procédé à la vérification visée aux articles 5 et 6, à une disparition anormale du bien. Le projet d'arrêté ministériel ne peut ajouter une nouvelle condition, à savoir que la centrale de surveillance localise le bien et constate que ce dernier se trouve sur le territoire belge.

#### Article 5

Afin de ne pas faire apparaître cet article comme imposant des obligations supplémentaires par rapport à celles mentionnées à l'article 7 de l'arrêté royal du 17 mai 2002, précité, il convient de rattacher les précisions qui y sont données aux notions de "circonstance de la disparition" et de "localisation et suivi en temps réel du bien disparu". L'article 5 devrait donc être fusionné avec l'article 4.

#### Article 8

1. Selon le fonctionnaire délégué, cette disposition a pour but, afin d'éviter un blocage du système en cas de transmissions d'un nombre trop important d'informations, de permettre au ministre de modifier temporairement le devoir d'information.

Un régime dérogatoire à un arrêté ministériel ne peut être prévu que par une disposition normative de même valeur et non par une "décision" du ministre.

.../...

Par ailleurs, il va de soi que le ministre ne peut fixer une mesure dérogatoire à son arrêté ministériel que si cette procédure respecte les règles contraignantes de l'arrêté royal. Il en va particulièrement ainsi de l'article 7 de l'arrêté qui impose la signalisation immédiate de la disparition anormale du bien et fixe les données qui doivent, à cette occasion, être communiquées au point de contact policier.

En conséquence, il convient de prévoir dans l'arrêté ministériel lui-même le régime dérogatoire et de ne donner au ministre que le pouvoir de décider de sa mise en application pour une durée maximale à préciser lorsque le nombre d'informations transmises au point de contact policier à un moment déterminé est tel qu'il risque de provoquer un blocage du système.

Si, pour des raisons techniques, il n'est pas possible de prévoir à l'avance le contenu du système dérogatoire, il convient, à tout le moins, de circonscrire plus précisément le pouvoir donné au ministre en indiquant que ce pouvoir ne peut s'exercer que pour une durée maximale à préciser et que lorsque le nombre d'informations transmises au point de contact policier à un moment déterminé est tel qu'il risque de provoquer un blocage du système.

2. Selon le fonctionnaire délégué, la décision du ministre peut être prise même en l'absence de proposition du "groupe d'utilisateurs".

Il convient, dès lors, de modifier le texte du projet afin d'éviter toute ambiguïté. Il est suggéré de consacrer un article au système dérogatoire et un article distinct au "groupe d'utilisateurs".

#### Article 9

.../...

Dans la version française, il y a lieu d'écrire : "... dans les dix jours ouvrables qui suivent cette entrée en vigueur ...".

#### Article 10

Il n'y a pas lieu de déroger au mode habituel de publication des arrêtés ministériels, à savoir sa reproduction en entier dans le Moniteur belge.

-----

Volgens 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 :

"(de reden van het verzoek om spoedbehandeling is) ... de omstandigheid dat vastgesteld werd dat naar aanleiding van de behandeling van specifieke vragen om informatie aan de administratie vanwege bewakingscentrales, verschillende bewakingsondernemingen reeds volop volgsystemen, zoals bedoeld in het voornoemd Koninklijk besluit van 17 mei 2002, beheren; dat bij gebrek aan een aangeduid centraal politieel meldingspunt het voor hen onduidelijk is welke politiedienst zij dienen te verwittigen indien ze kennis hebben van informatie omtrent vermiste goederen; dat deze situatie niet alleen tot chaotische situaties kan leiden, maar dat de politiediensten tevens kostbare tijd kunnen verliezen bij het oplossen van ernstige misdrijven; dat dit des te meer het geval is daar waar, zoals voorzien in het voornoemd Koninklijk besluit van 17 mei 2002, er zich bij deze feiten personen in een gevaarssituatie kunnen bevinden; dat de aanduiding van een centraal politieel meldingspunt derhalve dringend noodzakelijk is, ...".

\*

\*      \*

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling wetgeving van de Raad van State zich 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

## Rechtsgrond

### Artikel 4

1. Uit de structuur van het koninklijk besluit van 17 mei 2002 "tot regeling van de methodes van bewakingscentrales die volgsystemen gebruiken" volgt dat de machtiging die artikel 3 van dat besluit aan de Minister van Binnenlandse Zaken geeft om de gegevens te bepalen betreffende de bewaakte goederen die door de bewakingscentrale aan het politieel meldingspunt moeten worden overgezonden, alsmede de wijze waarop ze worden overgezonden, alleen de gegevens voorafgaand aan een vermissing betreft. De inlichtingen die na de abnormale vermissing van een goed moeten worden overgezonden door de bewakingscentrale, worden immers vermeld in artikel 7, tweede lid, van het koninklijk besluit zelf.

In het licht van de hiërarchie van de normen mag het ontwerp van ministerieel besluit bijgevolg de inhoud van de inlichtingen vermeld in artikel 7, tweede lid, alleen preciseren, zonder die inhoud te herhalen, uit te breiden of te beperken. Uit wetgevingstechnisch oogpunt vloeit daaruit voort dat artikel 4 niet de gedaante mag aannemen van een nieuwe lijst die in de plaats komt van die welke is opgenomen in artikel 7, tweede lid, maar van een precisering van de in artikel 7, tweede lid, gebruikte termen.

2. Artikel 4, eerste lid, betreft de inlichtingen die de bewakingscentrale ambtshalve moet verzenden aan het politieel meldingspunt; artikel 4, tweede lid, daarentegen geeft enkele voorbeelden van aanvullende inlichtingen die het politieel meldingspunt kan aanvragen bij de bewakingscentrale, overeenkomstig artikel 7, tweede lid, 7°, van het voornoemde koninklijk besluit van 17 mei 2002 <sup>(1)</sup>. Met inachtneming van de bewoordingen van artikel 7, tweede lid, moeten de inlichtingen die verband houden met de "plaatsbepaling en de opvolging van het verdwenen goed in reële tijd", deel uitmaken

---

<sup>(1)</sup> In dat onderdeel 7° is sprake van "Alle andere door de bevoegde overheid gewenste inlichtingen, ter opheldering van de vermissing".

van de inlichtingen die ambtshalve moeten worden verstrekt. De vermelding van "de politiedienst bij dewelke het slachtoffer van een gebeurlijk misdrijf aangifte deed of de politiedienst bij dewelke dit zal gebeuren" daarentegen, kan slechts een informatiegegeven zijn dat op aanvraag wordt overgezonden, daar ze niet is opgenomen in artikel 7, tweede lid, 1° tot 6°, van het voornoemde koninklijk besluit van 17 mei 2002.

3. Tot slot bepaalt artikel 7, eerste lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 17 mei 2002 dat de mededeling van de inlichtingen genoemd in artikel 7, tweede lid, plaatsheeft indien de bewakingscentrale, na de verificatie genoemd in de artikelen 5 en 6 te hebben verricht, tot het besluit komt dat het gaat om een abnormale vermissing van het goed. Het ontwerp van ministerieel besluit kan geen nieuwe voorwaarde eraan toevoegen, te weten dat de bewakingscentrale de precieze plaats van het vermiste goed bepaalt en vaststelt dat het goed zich op het Belgische grondgebied bevindt.

#### Artikel 5

Opdat dit artikel niet aldus wordt opgevat dat het extra verplichtingen oplegt, benevens die welke opgenomen zijn in artikel 7 van het voornoemde koninklijk besluit van 17 mei 2002, moeten de preciseringen die erin worden gegeven gekoppeld worden aan de begrippen "omstandigheden van de vermissing" en "plaatsbepaling en opvolging van het verdwenen goed in reële tijd". Artikel 5 moet dus worden samengevoegd met artikel 4.

#### Artikel 8

1. Volgens de gemachtigde ambtenaar strekt die bepaling ertoe, teneinde te voorkomen dat het systeem geblokkeerd raakt indien een te groot aantal inlichtingen wordt overgezonden, de minister de mogelijkheid te bieden tijdelijk de informatieplicht te wijzigen.

.../...

Een regeling waarbij wordt afgeweken van een ministerieel besluit kan alleen worden ingevoerd via een rechtsregel van dezelfde rang, doch niet bij een "beslissing" van de minister.

Voorts spreekt het vanzelf dat de minister alleen een maatregel kan treffen waarbij van zijn ministerieel besluit wordt afgeweken indien die procedure de bindende regels van het koninklijk besluit in acht neemt. Dat is inzonderheid het geval met artikel 7 van het besluit, dat bepaalt dat abnormale vermissing van het goed onverwijld moet worden gemeld en dat de gegevens vastlegt die te dier gelegenheid aan het politieel meldingspunt moeten worden meegedeeld.

Daarom moet in het ministerieel besluit zelf de afwijkingsregeling worden opgenomen en mag aan de minister alleen de bevoegdheid worden verleend te beslissen dat die regeling toegepast zal worden voor een nader te preciseren maximumduur, wanneer op een bepaald tijdstip zoveel inlichtingen worden overgezonden aan het politieel meldingspunt dat het gevaar dreigt dat het systeem geblokkeerd raakt.

Indien het om redenen van technische aard niet mogelijk is vooraf de draagwijdte van de afwijkingsregeling te voorzien, moet op zijn minst de aan de minister toegekende bevoegdheid preciezer worden omschreven, waarbij wordt aangegeven dat die bevoegdheid slechts voor een nader te bepalen maximumduur kan worden uitgeoefend en alleen wanneer op een bepaald tijdstip zoveel inlichtingen worden overgezonden aan het politieel meldingspunt dat het gevaar dreigt dat het systeem geblokkeerd raakt.

2. De beslissing van de minister kan volgens de gemachtigde ambtenaar ook worden genomen zonder dat de "gebruikersgroep" daartoe een voorstel doet.

Bijgevolg moet, wil men iedere dubbelzinnigheid vermijden, de tekst van het ontwerp gewijzigd worden. Voorgesteld wordt de afwijkingsregeling en de aangelegenheid van de "gebruikersgroep" in twee onderscheiden artikelen op te nemen.

#### Artikel 9

Men schrijve "... uiterlijk tien werkdagen na de inwerkingtreding ervan aan het politieel meldingspunt worden overgezonden".

Artikel 10

Er bestaat geen grond om af te wijken van de gebruikelijke wijze van bekendmaking van ministeriële besluiten, te weten de publicatie in extenso in het Belgisch Staatsblad.

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs  
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,  
kamervoorzitter,

Mesdames  
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,  
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

B. VIGNERON,

greffier,  
griffier.

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

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

B. VIGNERON

Y. KREINS