

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 34.507/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.507/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 20 et 27 janvier 2003, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 december 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 20 en 27 januari 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. Aux termes de l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi a pour premier objectif de créer "une base juridique afin de confier au secteur de la sécurité privée certaines activités qui sont aujourd'hui exercées par les services de police mais qui ne relèvent pas de leurs activités essentielles et certaines situations hybrides de surveillance privée apparues au fil des années."

L'exposé des motifs précise cependant qu'il ne s'agit pas

"... d'attribuer au secteur du gardiennage privé une quelconque autorité publique ou des compétences policières, ou de lui confier des tâches dont on estime qu'elles doivent rester policières, telles que des :

- tâches qui comportent l'exercice de compétences policières, telles que définies, par exemple, dans la loi sur la fonction de police ou dans le Code d'instruction criminelle;
- tâches qui comportent l'usage de la contrainte;
- tâches qui comportent l'usage de la force (à l'exception de la légitime défense);
- tâches qui comportent des mesures de restriction de liberté;
- tâches qui portent atteinte au champ d'application de la loi interdisant les milices privées, telles que des patrouilles et des services d'ordre;
- tâches qui, par leur valeur de symbole, donnent l'impression que (ceux qui les exercent) sont revêtus d'une quelconque autorité publique."

2. C'est pour répondre à l'objectif premier poursuivi, tel qu'éclairé ci-dessus, que le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°, de l'article 1^{er}, en projet (article 2, 2°, du projet), permet désormais aux entreprises de gardiennage d'effectuer des constatations "se rapportant exclusivement à la situation immédiatement perceptible de biens se trouvant sur le domaine public, sur ordre de l'autorité compétente ou du titulaire d'une concession publique".

Et c'est dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres que seront définies les constatations que pourront effectuer les entreprises de gardiennage.

.../...

AW

- 3 -

34.507/2

.../...

3. Le recours à l'habilitation du Roi, fut-ce après un délibéré en Conseil des ministres, ne peut être admis en raison, d'une part, de sa rédaction trop générale, et d'autre part, du fait qu'elle concerne la constatation de faits pouvant conduire à des sanctions. Il s'impose, dès lors, que la loi elle-même identifie avec précision les domaines dans lesquels les entreprises de gardiennage peuvent procéder à des constatations et précise expressément la valeur probante de ces constatations.

3.1. En ce qui concerne le champ d'application, il convient que le dispositif de la loi le définisse clairement en indiquant quels sont les types de situation dans lesquelles les entreprises de gardiennage pourront procéder à des constatations.

En outre, il résulte de l'exposé des motifs que les auteurs de l'avant-projet envisagent le "contrôle du respect de certains règlements non répressifs sur le plan pénal". Des exemples donnés, il appert que ces constatations pourront concerner, en particulier, des faits donnant lieu à des sanctions administratives. Le dispositif ne rencontre cependant pas cette intention, dans la mesure où sa formulation est beaucoup plus large. Il convient, dès lors, que le dispositif précise que les constatations auxquelles procèdent les entreprises de gardiennage ne pourront être faites que dans le cadre de matières assorties de sanctions administratives ⁽¹⁾. Une telle restriction présente en tout cas la garantie essentielle que des personnes non revêtues d'une qualité publique ne puissent intervenir systématiquement

⁽¹⁾ Voyez en ce sens l'avant-projet de loi modifiant la nouvelle loi communale soumis à l'avis du Conseil d'Etat le 10 janvier 2003 (34.691/2), dont l'article 4 (article 119bis, § 6, en projet, de la nouvelle loi communale) dispose :
"Les agents de gardiennage désignés à cette fin par le conseil, peuvent également déclarer les infractions qui peuvent uniquement être sanctionnées par des sanctions administratives, auprès de l'agent de police ou de l'agent auxiliaire de police, visés au premier alinéa ou auprès du fonctionnaire, et ceci uniquement dans le cadre des activités visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 6° de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services interne de gardiennage".

en matière pénale par le biais de constatations officialisées ⁽²⁾. En tout état de cause, il convient que la loi énumère les types de sanctions qui pourront être prononcées sur la base des constatations faites par les agents de gardiennage.

3.2. Le dispositif de la loi doit aussi circonscrire la valeur probante qui s'attache aux constatations.

A ce sujet, l'exposé des motifs indique que l'activité des entreprises de gardiennage "ne comporte en soi aucune compétence particulière dans le chef des agents de gardiennage. La règle générale prévaut que des agents de gardiennage ne disposent pas de plus de compétences que tout autre citoyen (...)". Toutefois, dans le commentaire de l'article 10 du projet, à propos du 7° de cette disposition, il est précisé qu'"En ce qui concerne les entreprises de gardiennage et leurs membres du personnel qui sont chargés de s'occuper d'activités consistant à procéder à certaines constatations, il doit exister une certaine opposabilité pour les citoyens qui seraient confrontés à leurs interventions".

Cette contradiction ne peut se résoudre qu'en considérant que l'auteur du projet a la volonté, dans un premier temps, d'autoriser le personnel des entreprises de gardiennage à exercer certaines activités en légitimant (rendant opposable) cet exercice à l'égard des citoyens, tout en ne reconnaissant, dans un deuxième temps, "aucune valeur probante particulière" aux constatations auxquelles l'agent de gardiennage procédera. "Sa constatation vaut comme renseignement pour l'instance d'appréciation tout comme ce serait le cas pour le témoignage de n'importe quel citoyen qui informe l'autorité de ce qu'il

(2) L'avant-projet de loi prévoit l'existence de ce que l'exposé des motifs appelle "deux verrous" destinés à limiter les cas où des constatations pourront être effectuées par les entreprises de gardiennage, dont l'un tient au fait que les constatations que pourront effectuer les entreprises de gardiennage doivent être définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et l'autre à la nécessité préalable que les constatations prévues dans une loi ne soient pas "exclusivement réservées aux représentants de l'autorité publique" (article 8, § 8, en projet). Ce dernier verrou n'est pas de nature à offrir toutes les garanties requises; en effet, il est nécessaire qu'une loi prévoit expressément la possibilité d'une constatation de certains faits par les entreprises de gardiennage.

a vu" ⁽³⁾. Ces constatations n'auront donc, au sens du Code civil, d'autre valeur probante que celle de la présomption de l'homme.

Cette portée limitée de la valeur probante des constatations opérées par le personnel des entreprises de gardiennage doit être clairement précisée dans le dispositif de la loi. Il en va de même d'autres limitations qui figurent dans l'exposé des motifs, à savoir que "les agents ne peuvent en aucun cas prendre contact avec les intéressés ou les témoins en vue de recueillir des informations complémentaires, de rechercher le contrevenant probable ou la réalisation d'interrogations" ⁽⁴⁾.

4. Le dernier alinéa du paragraphe 1^{er}, de l'article 1^{er}, en projet (article 2, 4°, du projet), dispose qu'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres peut obliger des catégories de particuliers à faire appel aux services d'une entreprise de gardiennage.

Cette habilitation ne peut davantage être admise. S'agissant d'une restriction importante apportée à la liberté des personnes, c'est à la loi elle-même qu'il appartient de circonscrire de manière très précise les cas dans lesquels cette obligation pourra être imposée aux citoyens.

5. L'exposé des motifs précise :

"On peut s'imaginer que, dans le futur, des législations seront déverrouillées afin que les agents de gardiennage puissent également procéder à des constatations dans ces matières, par exemple les déversements clandestins et abandons de déchets (décret), l'affichage "sauvage" (arrêté-loi du 29 décembre 1945), à certaines constatations de faits qui constituent des violations de l'aménagement du territoire (décret), etc."

⁽³⁾ Commentaire de l'article 2 du projet.

⁽⁴⁾ Le Conseil d'Etat suppose qu'il faut lire "ou de procéder à des interrogatoires".

Le respect des règles répartitrices de compétences implique, dans les cas ci-avant évoqués, une intervention à deux niveaux : il revient, en effet, au législateur fédéral d'autoriser les entreprises de gardiennage à procéder à des constatations dans des matières du ressort des communautés et régions, mais cette autorisation ne sera effective que pour autant que le législateur décréteil l'ait expressément prévue.

Observations particulières

Intitulé

Compte tenu des articles 24 et 25 de l'avant-projet, qui modifient les lois du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, l'intitulé doit être complété afin de faire apparaître qu'il modifie également d'autres lois que celle du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage.

Dispositif

Article 1^{er}

1. En prévoyant un nouveau cas d'action en cessation, l'article 20 (article 17bis en projet) règle une matière relevant de l'article 77 de la Constitution.

2. L'article 21 qui remplace l'article 19 de la loi du 10 avril 1990, précitée, donne compétence au tribunal de première instance de Bruxelles pour connaître des contestations relatives à l'application de l'amende administrative (paragraphe 5, alinéa 6, en projet).

Il s'agit également d'une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Article 2

Article 2, 5°

.../...

1. Les mots à remplacer ne correspondent pas aux termes actuels de la loi, et la version modifiée diffère de celle figurant dans la version coordonnée de la loi du 10 avril 1990, précitée, jointe à la demande d'avis. Pour plus de clarté, il y a lieu de réécrire le paragraphe 2 en projet.

2. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment l'activité visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi du 10 avril 1990, précitée (gestion de centraux d'alarme), pourrait "se dérouler dans un endroit accessible au public".

3. Il résulte du paragraphe 2 en projet que tout service organisé, pour des besoins propres, par une personne physique ou morale, sous la forme d'activités énumérées, notamment, à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° et 7°, est un service interne de gardiennage. De surcroît, pour les activités visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, la qualification de service interne de gardiennage reste d'application même si cette activité se déroule dans un lieu non accessible au public. Enfin, la circonstance que ces activités soient exercées sporadiquement, en faisant appel à des personnes physiques qui les exercent également sporadiquement et gracieusement, ne fait pas obstacle à la qualification de service interne de gardiennage. Il en résulte que le champ d'application de la loi est étendu même si les conséquences concrètes de cette extension sont, pour certaines hypothèses, réduites en application du paragraphe 1^{er}bis de l'article 2 en projet (article 3, 3°, du projet).

L'exposé des motifs donne comme exemple un mouvement de jeunesse qui projette une balade à vélo et qui prévoit un accompagnement par des membres du mouvement.

Le Conseil d'Etat se demande à partir de quel degré d'organisation et de formalisation il faut conclure à l'existence d'un service interne de gardiennage. Qu'en est-il, par exemple :

- 1° lorsque des parents ou des instituteurs veillent à la sécurité des enfants lors d'excursions, sporadiques ou non, à vélo;

.../...

- 2° lorsqu'un club de loisirs organise, sporadiquement ou non, des soirées dansantes et charge l'un de ses membres de surveiller et de contrôler, ne fût-ce que de temps à autre, les entrées;
- 3° lorsqu'une personne chargée du ménage reçoit également pour instruction de surveiller et de contrôler les personnes qui entrent dans la maison à l'occasion d'un événement ponctuel;
- 4° lorsqu'un concierge d'immeuble à appartements multiples est chargé de contrôler les entrées et sorties de l'immeuble ?

Article 2, 6°

1. Au paragraphe 7, en projet, la définition du lieu accessible au public manque de clarté et n'est pas expliquée dans l'exposé des motifs. Le Conseil d'Etat relève notamment que :

- 1° La notion d'"exploitant" ne s'applique qu'à des activités lucratives; qu'en est-il pour des activités non lucratives et qu'en est-il des personnes qui travaillent pour l'exploitant ? Qu'en est-il de l'occupant ?
- 2° L'on peut se demander si le fait que des personnes sont censées avoir habituellement accès à un lieu suffit à en faire un lieu accessible au public; l'on se demande quelles catégories de personnes sont ainsi visées ?

2. Au paragraphe 9, en projet, le Conseil d'Etat se demande s'il ne faut pas viser également les activités de sécurité.

Article 3 (article 2 en projet)

.../...

1. Au 1°, il convient de préciser quel est, au point de vue de la compétence territoriale, le procureur du Roi qui doit donner l'avis.

La même observation vaut pour l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, en projet.

2. Au 2°, l'avant-projet abroge les alinéas 2, 4, 5 et 6 du paragraphe 1^{er}, de l'article 2, alors que le texte français de la version coordonnée de la loi du 10 avril 1990, précitée, jointe à la demande d'avis, abroge les alinéas 2, 3, 5 et 6.

Les textes français et néerlandais de la version coordonnée ne concordent par ailleurs pas.

Ces contradictions doivent être levées.

3. Au 5°, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison la première modification visée ne concerne que le texte néerlandais.

Article 4 (article 4 en projet)

Le texte français du 4° (article 4, paragraphe 2, alinéa 2, en projet), l'avant-projet vise "un organisme de certification désigné par le Ministre de l'Intérieur" alors que la version coordonnée de la loi du 10 avril 1990, transmise en même temps que la demande d'avis, vise "un organisme de certification reconnu par le Ministre de l'Intérieur".

Il convient de mettre fin à cette discordance.

Si l'auteur du projet retient la notion de reconnaissance, il convient d'habiliter le Roi à arrêter les conditions et la procédure relatives à cette reconnaissance.

.../...

La même observation vaut pour la reconnaissance des organisations professionnelles des entreprises de consultance en sécurité visées au paragraphe 2, alinéa 3, en projet.

Article 5, 2° (article 4bis, § 1^{er}, en projet)

1. Les dispositifs des alinéas 2, 4, 5 et 6, de l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990, précitée, sont abrogés par l'article 3, 2°, du projet et font l'objet d'une version remaniée dans le paragraphe 1^{er} de l'article 4bis, en projet.

Afin de conserver dans ce nouveau texte les mêmes cohérence et logique que présentent les alinéas abrogés, il convient d'inverser les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 4bis, en projet. De la sorte, il est clair que l'article 4bis a une portée générale et ne se limite pas au cas où le demandeur de l'autorisation ou de l'agrément ne dispose pas d'un siège d'exploitation en Belgique, ce que peut laisser supposer la disposition actuellement proposée des alinéas 1^{er} et 2.

Par ailleurs, dans ce qui deviendra le nouvel alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, en projet, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison l'autorisation ne mentionne plus, comme c'était le cas dans la loi actuelle, les activités pour lesquelles une entreprise de gardiennage est autorisée.

2. Dès lors que le "retrait", au sens de l'article 17 de la loi du 10 avril 1990, précitée, n'a d'effet que pour l'avenir et s'identifie à une abrogation, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de recourir aux deux concepts dans le dernier alinéa du paragraphe 1^{er} en projet.

Article 6 (article 5 en projet).

.../...

Au texte français du 1°, les mots à remplacer ne correspondent pas aux mots actuels de la loi. Le remplacement proposé aboutit à un texte incohérent. Il est suggéré pour plus de clarté de réécrire la phrase introductive de l'alinéa 1^{er} de l'article 5, en projet.

Article 7 (article 6 en projet).

1. Au texte français du 1°, les mots à remplacer ne correspondent pas à ceux figurant dans la version actuelle de la loi du 10 avril 1990, précitée.

2. Au 2°, l'alinéa 1^{er}, 1°, en projet, mentionne "une peine moindre". Pour plus de clarté, si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, il y a lieu d'écrire "ou à un emprisonnement moindre ou une autre peine du chef de vol ...".

Article 8 (article 7 en projet).

1. La disposition en projet substitue les notions d'"enquête sur les conditions de sécurité" et d'"enquête de sécurité" à celle d'"enquête sur les conditions de moralité". Cette modification fait suite à celle apportée à l'article 5 de la loi par l'article 6, 3°, du projet, les mots "conditions de moralité" étant remplacés par les mots "conditions de sécurité". L'exposé des motifs justifie comme suit ces changements de terminologie :

"La terminologie existante donnait l'impression fausse que les opinions morales des intéressés étaient prises en compte comme condition d'exercice, ce qui n'est évidemment pas l'objectif."

L'attention de l'auteur du projet est cependant attirée sur ce que la notion d'"enquête de sécurité" est déjà utilisée, dans un sens bien défini, à l'article 7, 2°, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et à

.../...

l'article 13, 3°, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité.

Si l'intention de l'auteur du projet n'est pas d'imposer, dans la matière des entreprises de gardiennage, des entreprises de sécurité et des services internes de gardiennage, une "enquête de sécurité", au sens des dispositions précitées, il est préférable d'éviter toute confusion en la matière et de se référer tout au plus à la notion d'"enquête sur les conditions de sécurité".

2. Compte tenu de l'article 4, il convient d'écrire au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet : "... se fait sur la demande du Ministre de l'Intérieur ou du fonctionnaire désigné par lui."

3. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en projet, l'habilitation doit être donnée au Roi et non au Ministre de l'Intérieur. Il ne s'agit, en effet, nullement d'une question de détail.

Par ailleurs, compte tenu de l'observation 1, le texte en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Le Ministre ou le fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er} ne demande une enquête sur les conditions de sécurité que lorsqu'il constate que l'intéressé est connu, auprès des services visés à l'alinéa 3, pour des faits ou des actes définis par le Roi."

Article 10 (article 8 en projet).

1. Au 7° (paragraphe 3bis, en projet), la désignation d'une entreprise de gardiennage n'est pas un acte réglementaire. Par ailleurs, si telle est l'intention de l'auteur du projet, le texte doit être rédigé de façon à faire apparaître plus clairement qu'en cas de

.../...

concession, c'est à l'autorité qui a concédé la concession qu'il appartient de désigner l'entreprise de gardiennage à laquelle le concessionnaire souhaite avoir recours.

2. Au 8° (paragraphe 4, alinéa 1^{er}, en projet), de l'accord du fonctionnaire délégué, les mots "visés à l'alinéa 1^{er}" doivent être omis.

3. Au 10° (paragraphe 6, alinéa 1^{er}, 2°, en projet), le texte ne précise pas que la liste prendra la forme d'un arrêté ministériel. Or, pour que la légalité du contrôle puisse être vérifiée, il faut que la liste soit publiée au Moniteur belge.

La même observation vaut pour le 14° (paragraphe 11, alinéa 1^{er}, 1°, en projet).

4. Au 10° (paragraphe 6, alinéa 2, en projet), sont indiquées les conditions cumulatives auxquelles le contrôle des vêtements et des biens personnels est subordonné dans l'un des deux cas d'exception prévus à l'alinéa 1^{er} de ce même paragraphe, soit le cas du contrôle de sortie "lorsque le contrôle est uniquement réalisé en vue de prévenir ou de constater le vol de biens de l'entreprise ou sur les lieux de travail, pour autant que ces biens ou la nature de l'entreprise apparaissent sur une liste établie par le Ministre de l'Intérieur du fait que le vol de ces biens peut constituer un risque particulier pour la sécurité de la société" ⁽⁵⁾. Aux termes de l'une de ces conditions, à savoir celle reprise à l'alinéa 2, c, "les personnes contrôlées doivent préalablement avoir consenti au contrôle du fait que cette possibilité est prévue par le droit collectif ou par une convention entre les parties".

⁽⁵⁾ L'exposé des motifs indique que l'"On songe aux entreprises qui abritent un dépôt d'armes."

Selon le fonctionnaire délégué, la condition du contrôle de sortie ainsi visée ne concerne que le personnel ou les fournisseurs et non les clients de l'entreprise. Cette limitation n'est cependant pas mentionnée dans le texte de l'avant-projet.

Par ailleurs, s'agissant de contrôles de nature à porter une importante atteinte à l'intégrité des personnes (fouille même superficielle des vêtements et des biens personnels), il n'est pas admissible de recourir, plus particulièrement en ce qui concerne le personnel de l'entreprise, au droit collectif du travail - c'est-à-dire, aux termes de l'exposé des motifs, à la convention collective de travail ainsi qu'au règlement de travail - pour présumer l'existence du consentement préalable du travailleur. Il appartient à la loi elle-même de définir les termes de cette présomption étant entendu que le fait de pénétrer dans l'entreprise impliquera pour le travailleur d'accepter la possibilité d'un contrôle à la sortie, compte tenu spécialement du caractère sensible des entreprises concernées.

En ce qui concerne les fournisseurs de l'entreprise, il va de soi que ceux-ci ne peuvent s'engager par "convention entre les parties" que pour autant qu'ils donnent leur consentement pour eux-mêmes et non pour des tiers. Il est donc exclu qu'ils s'engagent, par exemple, pour les travailleurs qu'ils occupent. Dans ce cas, le consentement au contrôle à la sortie de l'entreprise cliente ne peut se concevoir par le seul fait d'un accord entre l'employeur (fournisseur) et l'entreprise cliente.

L'alinéa 2, c, du paragraphe 6, en projet doit être revu en conséquence.

5. Au 13°, le paragraphe 10, en projet, dispose :

"Les agents de gardiennage qui exercent les activités visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7° de la loi, effectuent leurs missions d'assistance routière «de la même manière» que les surveillants assermentés, les signaleurs, les capitaines de route, les chefs de groupe et les maîtres de chantier.".

L'exposé des motifs précise :

.../...

"On estime nécessaire d'établir que les agents de gardiennage qui exercent la fonction de surveillant mandaté, signaleur, capitaine de route, chef de groupe ou surveillant de chantier, soient assujettis aux obligations qui sont prévues pour ces catégories dans le règlement général sur la police de la circulation routière. (...) Par souci de clarté, il convient cependant de préciser que, là où certains agents de gardiennage se voient à présent accorder les mêmes compétences que ces personnes, on ne porte aucun préjudice au statut existant des signaleurs, capitaines de route ou chefs de groupe. Ils ne doivent donc pas acquérir la qualité d'agent de gardiennage."

En réalité, si des agents de gardiennage exercent, par exemple, une activité de signaleur, ils sont pleinement soumis, et non pas uniquement par analogie, aux règles applicables aux signaleurs ⁽⁶⁾.

L'avant-projet devrait se limiter à autoriser les agents de gardiennage à prêter les services visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°, sans réglementer davantage ces services.

Article 18 (article 16 en projet)

1. Les 3° et 4° (alinéas 3 et 5 en projet) mentionnent "le fonctionnaire visé à l'article 19, § 2, de la présente loi".

L'article 19, § 2, renvoie lui-même au "fonctionnaire visé à l'alinéa premier".

Or, l'alinéa 1^{er} de l'article 19, § 2, de la loi du 10 avril 1990, précitée, qui mentionnait effectivement le "fonctionnaire désigné par le Roi pour infliger l'amende administrative", n'a pas été repris dans la nouvelle rédaction de l'article 19 prévue par l'article 21 du projet.

⁽⁶⁾ Voir arrêté royal du 21 août 1967 "réglementant les courses cyclistes et les épreuves de cyclo-cross".

L'avant-projet doit être revu afin d'assurer un renvoi direct et cohérent au fonctionnaire concerné.

La même observation vaut pour les articles 21 (19, § 5, alinéa 7, en projet) et 22 (20, § 3, en projet).

2. Au 4° (alinéa 6, 1°, en projet), les mots "à partir de la constatation de l'infraction" sont inutiles à défaut de prévoir un délai précis à partir de cette constatation.

3. Au 4° (alinéa 6, 2°, en projet), il convient de prévoir également que tous les procès-verbaux constatant des faits qui peuvent constituer une infraction pénale doivent être transmis au procureur du Roi.

Par ailleurs, il convient que l'exposé des motifs explique pour quelle raison les procès-verbaux constatant une infraction à l'article 10 doivent être transmis au procureur du Roi, alors que ces faits ne sont pas pénalement sanctionnés.

Article 20 (article 17bis en projet)

L'action prévue n'est pas une action en référé mais une action en cessation.

Il convient que l'avant-projet organise lui-même cette action en prévoyant, notamment, quel sera le président de tribunal compétent pour en connaître et quelle sera la procédure (introduction par requête ou par citation, procédure "comme en référé", etc.).

Article 21 (article 19 en projet)

.../...

1. Au paragraphe 2, en projet, il convient, pour plus de clarté, de viser "la réception du procès-verbal visé à l'article 16, alinéa 6".

En ce qui concerne la mention du "fonctionnaire visé à l'alinéa 1^{er}", il est renvoyé à l'observation 1 formulée sous l'article 18.

2. Il résulte du paragraphe 4, en projet, que l'avertissement ne constitue pas en soi une sanction administrative autonome mais un préalable à celle-ci. L'exposé des motifs doit être adapté en ce sens.

3. Au paragraphe 1^{er}, 2° et au paragraphe 3, en projet, les mots "et/ou" ne sont pas corrects. Le fonctionnaire compétent ne peut, en effet, infliger en même temps un avertissement et une amende administrative

4. Il y a lieu d'écrire le paragraphe 4, 3°, en projet, comme suit : "... que si aucune suite n'est réservée à l'avertissement, une amende administrative pourra être infligée, conformément au paragraphe 5".

5. Le paragraphe 6 n'est pas repris dans la version coordonnée de la loi du 10 avril 1990, précitée; il y a lieu de résoudre cette contradiction.

Article 23 (article 22 en projet)

1. Le paragraphe 7, en projet, dispose que les entreprises et services qui, au 1^{er} septembre 2002, exerçaient des activités pour lesquelles une autorisation n'était, jusqu'à présent, pas nécessaire, mais le sera à l'avenir en vertu de l'avant-projet, peuvent poursuivre cette activité pendant la période précédant la notification de la décision s'y rapportant, s'ils ont introduit la demande d'autorisation dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, à savoir la loi issue de l'avant-projet présentement examiné ⁽⁷⁾.

Il en résulte que les entreprises et services qui ont été créés après le 1^{er} septembre 2002, devront, lors de l'entrée en vigueur de la loi, cesser immédiatement l'activité concernée jusqu'à obtention de l'autorisation.

Une telle distinction ne se justifie nullement, et ce d'autant plus que le délai entre le 1^{er} septembre 2002 et l'entrée en vigueur de la loi modificative sera important.

2. Au paragraphe 8, en projet, il y a lieu d'écrire : "... doivent répondre aux conditions suivantes : ne pas avoir été condamné, avant l'entrée en vigueur de la loi du (...) ⁽⁸⁾ et ne pas avoir été condamné, depuis l'entrée en vigueur de la même loi, ...".

Article 24 (article 23, alinéa 2, en projet)

L'article 23 de la loi du 10 avril 1990, précitée, qui ne comporte qu'un seul alinéa, modifie la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées.

⁽⁷⁾ Voir observation 2 ci-dessous.

⁽⁸⁾ Reprendre ici, avec l'indication de sa date, l'intitulé finalement retenu pour l'avant-projet présentement examiné. Une solution plus simple consisterait à déterminer une date précise de référence dans la disposition en projet, laquelle serait fonction de la date prévue de publication de la loi au Moniteur belge (voir l'article 26 de l'avant-projet).

Il n'est d'aucune utilité de modifier une disposition modificative. L'avant-projet doit modifier directement la loi du 29 juillet 1934, précitée.

Article 25 (article 24 en projet)

Les mots "Dans la même loi, est inséré l'article 24 suivant" doivent être omis.

En effet, c'est dans l'avant-projet lui-même que doit se trouver la modification de la loi du 19 juillet 1991 "organisant la profession de détective privé" et non dans la loi du 10 avril 1990, précitée.

Observations finales de légistique

1. Conformément à la circulaire de légistique formelle ⁽⁹⁾, les références au sein d'un même texte ou d'une subdivision de celui-ci se font sans rappeler qu'il s'agit du même texte ou de la même disposition.

De même, lorsqu'il s'avère nécessaire de viser expressément la loi du 10 avril 1990, précitée, il convient, dans la version française, d'utiliser les mots "(de) (par) la présente loi" ("(van) (door) deze wet" dans la version néerlandaise) au lieu des mots "(de) (par) cette loi".

Ces observations valent pour de nombreuses dispositions en projet.

⁽⁹⁾ Légistique formelle - Recommandations et formules (<http://www.raadvst-consetat.be>) (point 5.11.).

2. L'usage du mot "supprimé(s)" ne peut être admis que lorsqu'il s'agit de la suppression de mots. Dans les autres cas, il convient d'utiliser le mot "abrogé(s)" ⁽¹⁰⁾.

L'article 10, 2°, doit être modifié en conséquence.

3. Il convient d'éviter le recours à une abréviation (al.) lorsqu'il est référé, dans les dispositions en projet, à des alinéas d'autres dispositions de la loi du 10 avril 1990, précitée.

Cette observation vaut pour diverses dispositions de l'avant-projet.

4. Le texte néerlandais de l'arrêté de présentation devrait être rédigé conformément à la circulaire "Wetgevingstechniek, Aanbevelingen en Formules" : "Onze Minister van ... is ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt ...".

Observations de forme concernant le texte néerlandais

Il y a un manque de cohérence terminologique entre les articles 2, 1°, du projet, où il est question de "... publiek toegankelijke plaatsen", 2, 5°, où il est question de "voor het publiek toegankelijke plaatsen" et 2, 6°, § 7, en projet, où il est écrit : "voor publiek toegankelijke plaats".

Du point de vue de la correction de la langue, le texte néerlandais de plusieurs dispositions du projet est susceptible d'amélioration. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que sont formulées ci-après quelques propositions de texte.

⁽¹⁰⁾ Légistique formelle - Recommandations et formules (<http://www.raadvst-consetat.be>) (F.91).

Article 2

Au 2° (le 6°, en projet), il serait plus correct d'écrire : "... de vaststellingen, bepaald in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, ...". Cette observation vaut, mutatis mutandis, pour l'ensemble du projet.

Au 2° (le 7°, en projet), il faut écrire : "... met het oog op de verkeersveiligheid."

Au 4° (le paragraphe 1^{er}, en projet), il faut écrire "waarvoor" au lieu de "bij dewelke".

Au 6° (le paragraphe 6, en projet), il faut écrire : "... bestaande in het aan derden verstrekken van diensten ... ter voorkoming van strafbare feiten ...".

Egalement au 6° (le paragraphe 7, en projet), il faut écrire : "... voor het publiek toegankelijke plaats ... ofwel omdat ze geacht worden gewoonlijk toegang te hebben tot die plaats, ofwel omdat ze er toegelaten zijn zonder individueel te zijn uitgenodigd."

Article 3

Au 3° (le paragraphe 1bis, en projet), il faut écrire dans la phrase introductive : "... de vergunningsplicht bedoeld in ...".

Au même paragraphe, 1°, il faut écrire : "... uitsluitend een beroep doen ..." et au 2°, alinéas 2 et 3, "... de bepalingen van de artikelen ...".

Le texte néerlandais de la suite du projet devrait également être revu du point de vue de la correction de la langue.

.../...

GG

- 24 -

34.507/2

Algemene opmerkingen

1. Volgens de memorie van toelichting heeft het voorontwerp van wet in de eerste plaats tot doel de creatie van "een juridische basis om bepaalde activiteiten die vandaag nog door de politiediensten worden uitgeoefend, doch die niet tot hun kernactiviteiten behoren en bepaalde, doorheen de jaren ontstane, hybride situaties van privaat toezicht toe te vertrouwen aan de private veiligheidssector".

In de memorie van toelichting wordt evenwel aangegeven dat het niet de bedoeling is

"... om de private bewakingssector enig overheidsgezag of politionele bevoegdheden toe te kennen of taken toe te vertrouwen waarvan geoordeeld wordt dat zij essentieel politioneel dienen te blijven, zoals :

- taken die de uitoefening van politiebevoegdheden inhouden, zoals bijvoorbeeld bepaald in de wet op het politieambt of het wetboek van strafvordering;
- taken die de uitoefening van dwang met zich meebrengen;
- taken die de uitoefening van geweld (met uitzondering van de wettige verdediging) inhouden;
- taken die vrijheidsbeperkende maatregelen inhouden;
- taken die aan het toepassingsgebied van de wet houdende verbod van private militias raken, zoals patrouilles en ordediensten;
- taken die door hun symboolwaarde de indruk wekken dat de beoefenaars ervan met enig overheidsgezag zijn bekleed."

2. Met het oog op die eerste doelstelling, zoals die hiervoren verduidelijkt is, wordt in het ontworpen artikel 1, § 1, eerste lid, 6° (artikel 2, 2°, van het ontwerp) aan bewakingsondernemingen voortaan de mogelijkheid geboden tot het verrichten van vaststellingen ... "die uitsluitend betrekking hebben op de onmiddellijk waarneembare toestand van goederen die zich bevinden op het openbaar domein, in opdracht van de bevoegde overheid of van de houder van een overheidsconcessie".

.../...

Bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, zal worden bepaald welke vaststellingen bewakingsondernemingen mogen verrichten.

3. Dat de bevoegdheid terzake aan de Koning wordt opgedragen, ook al dient daartoe eerst overleg in de Ministerraad plaats te vinden, kan niet worden aanvaard, enerzijds wegens de te algemene redactie van die opdracht van bevoegdheid en anderzijds doordat die bevoegdheid betrekking heeft op de vaststelling van feiten die aanleiding kunnen geven tot straffen. Bijgevolg dient in de wet zelf nauwkeurig te worden aangegeven in welke domeinen bewakingsondernemingen vaststellingen kunnen verrichten en wat de bewijskracht van die vaststellingen is.

3.1. De werkingssfeer dient duidelijk te worden gedefinieerd in het dispositief van de wet, met vermelding van de soorten situatie waarin bewakingsondernemingen vaststellingen kunnen verrichten.

Uit de memorie van toelichting blijkt voorts dat de stellers van het voorontwerp denken aan de "controle op de naleving van bepaalde, niet strafrechtelijk beteugelde reglementen". Uit de opgegeven voorbeelden blijkt dat die vaststellingen inzonderheid verband kunnen houden met feiten die aanleiding kunnen geven tot administratieve sancties. Het dispositief beantwoordt evenwel niet aan deze bedoeling, aangezien het veel ruimer is gesteld. Bijgevolg dient in het dispositief te worden gepreciseerd dat de vaststellingen die de bewakingsondernemingen verrichten alleen kunnen worden gedaan in het raam van aangelegenheden waarop administratieve sancties

staan ⁽¹⁾. Zulk een beperking biedt in elk geval de essentiële waarborg dat personen die op generlei wijze door de overheid zijn aangesteld niet systematisch op strafrechtelijk gebied vermogen op te treden door het verrichten van officieel gemaakte vaststellingen ⁽²⁾. Hoe dan ook dienen in de wet de soorten sancties te worden opgesomd die kunnen worden opgelegd op grond van de vaststellingen die door bewakingsagenten worden verricht.

3.2. In het dispositief van de wet dient voorts de bewijskracht van die vaststellingen te worden omgrensd.

In dit verband wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat de activiteit van bewakingsondernemingen "geen bijzondere bevoegdheden uit hoofde van de bewakingsagenten met zich meebrengt. Als algemene regel geldt dat bewakingsagenten over niet meer bevoegdheden beschikken dan iedere andere burger (...)". In de toelichting bij artikel 10 van het ontwerp wordt in verband met onderdeel 7° van die bepaling evenwel het volgende aangegeven : "Omtrent bewakingsondernemingen en hun personeelsleden die belast worden met activiteiten bestaande uit vaststellingsverrichtingen dient een zekere

(1) Zie in deze zin het voorontwerp van wet tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, dat op 10 januari 2003 aan de Raad van State is voorgelegd (34.691/2), waarvan artikel 4 (het ontworpen artikel 119bis, § 6, van de nieuwe gemeentewet) de volgende bepaling bevat :

"De bewakingsagenten daartoe aangesteld door de gemeenteraad, kunnen eveneens een aangifte doen van de inbreuken die uitsluitend beteugeld kunnen worden met administratieve sancties, bij de politieambtenaar of hulpagent van politie bedoeld in het eerste lid of de ambtenaar en dit enkel in het kader van de activiteiten bedoeld in het artikel 1, § 1, 6° van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten".

(2) Het voorontwerp van wet voorziet in hetgeen in de memorie van toelichting "twee grendels" wordt genoemd om het aantal gevallen te beperken waarin bewakingsondernemingen vaststellingen zullen kunnen verrichten : de eerste grendel is het feit dat bij een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, moet worden bepaald welke vaststellingen bewakingsondernemingen mogen verrichten; de tweede grendel is de voorafgaande voorwaarde dat de vaststellingen waarin een wet voorziet niet "uitsluitend zijn voorbehouden aan vertegenwoordigers van het openbaar gezag" (ontworpen artikel 8, § 8). Laatstgenoemde grendel biedt niet alle vereiste garanties; de mogelijkheid dat bepaalde feiten door een bewakingsonderneming worden vastgesteld, moet immers uitdrukkelijk in een wet tot uiting komen.

tegenstelbaarheid te bestaan voor de burgers die met hun optreden zouden geconfronteerd worden".

Die contradictie kan alleen worden weggewerkt door ervan uit te gaan dat het de bedoeling van de steller van het ontwerp is om enerzijds het personeel van bewakingsondernemingen toe te staan bepaalde activiteiten uit te oefenen door de uitoefening van die activiteiten te wettigen (tegenwerpbaar te maken) ten aanzien van de burgers, maar anderzijds "geen bijzondere bewijswaarde" toe te kennen aan de vaststellingen die door de bewakingsagent worden verricht. "Zijn vaststelling geldt voor de beoordelende instantie als een inlichting net zoals dit het geval zou zijn met een getuigenis van om het even welke burger die aan de overheid meedeelt wat hij gezien heeft" ⁽³⁾. Die vaststellingen zullen dus in de zin van het Burgerlijk Wetboek geen andere bewijskracht hebben dan die van een feitelijk vermoeden.

Dat vaststellingen verricht door personeelsleden van een bewakingsonderneming zulk een beperkte bewijskracht hebben, moet in het dispositief van de wet duidelijk worden aangegeven. Hetzelfde geldt voor andere beperkingen waarvan in de memorie van toelichting sprake is, namelijk dat "de (bewakings)agenten in geen geval contact mogen opnemen met de betrokkenen of getuigen met het oog op het bekomen van bijkomende informatie, het opsporen van de vermeende overtreder of het verrichten van ondervragingen" ⁽⁴⁾.

4. In het ontworpen artikel 1, § 1, laatste lid (artikel 2, 4°, van het ontwerp) wordt bepaald dat categorieën van particulieren bij een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, kunnen worden verplicht een beroep te doen op de diensten van een bewakingsonderneming.

⁽³⁾ Toelichting bij artikel 2 van het ontwerp.

⁽⁴⁾ De Raad van State gaat ervan uit dat in de Franse tekst moet worden gelezen "... ou de procéder à des interrogatoires".

Deze opdracht van bevoegdheid kan evenmin worden aanvaard. Aangezien het hier om een aanzienlijke beperking van de vrijheid van de persoon gaat, dient in de wet zelf zeer nauwkeurig te worden omschreven in welke gevallen die verplichting aan burgers kan worden opgelegd.

5. In de memorie van toelichting wordt het volgende aangegeven :

"Men kan zich inbeelden dat in de toekomst wetgevingen ontgrendeld worden zodat bewakingsagenten ook in deze materies vaststellingen kunnen doen, bijvoorbeeld sluikstorten en achterlaten vuilnis (decreet), "wilde" aanplakkingen (besluitwet 29 december 1945), bepaalde vaststellingen die een inbreuk uitmaken op de ruimtelijke ordening (decreet), enz.".

De naleving van de bevoegdheidsverdelende regels veronderstelt in de gevallen die hiervoren zijn aangehaald een optreden op twee niveaus : de federale wetgever is immers bevoegd om bewakingsondernemingen te machtigen om vaststellingen te verrichten in aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen of de gewesten bevoegd zijn, maar die machtiging kan eerst effectief worden wanneer de betrokken decreetgever dat uitdrukkelijk heeft bepaald.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Gelet op de artikelen 24 en 25 van het voorontwerp, die wijzigingen aanbrengen in de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden en in de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, dient het opschrift te worden aangevuld opdat blijkt dat bij het voorontwerp ook wijzigingen worden aangebracht in andere wetten dan die van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten.

Dispositief

Artikel 1

1. Artikel 20 (ontworpen artikel 17bis), waarin wordt voorzien in een nieuwe soort vordering tot staking, regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

2. Artikel 21, waarbij artikel 19 van de voormelde wet van 10 april 1990 wordt vervangen, verleent de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de bevoegdheid om kennis te nemen van betwistingen betreffende de toepassing van administratieve geldboetes (ontworpen paragraaf 5, zesde lid).

Ook dat is een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Artikel 2

Artikel 2, 5°

1. De te vervangen woorden stemmen niet overeen met de huidige bewoordingen van de wet en de gewijzigde versie stemt evenmin overeen met de gecoördineerde versie van de voormelde wet van 10 april 1990 die bij de adviesaanvraag is gevoegd. Voor alle duidelijkheid dient de ontworpen paragraaf 2 te worden herschreven.

2. De Raad van State ziet niet in hoe de activiteit vermeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 4°, van de voormelde wet van 10 april 1990 (beheer van alarmcentrales) zou kunnen plaatsvinden "op voor het publiek toegankelijke plaatsen".

3. Uit de ontworpen paragraaf 2 vloeit voort dat elke dienst die door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon ten eigen behoeve georganiseerd wordt in de vorm van activiteiten zoals inzonderheid opgesomd in artikel 1, § 1, eerste lid, 5° en 7°, een interne bewakingsdienst is. Voor activiteiten als bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 5°, blijft de kwalificatie interne bewakingsdienst bovendien behouden, zelfs wanneer die

.../...

activiteit plaatsvindt in een plaats die niet voor het publiek toegankelijk is. De omstandigheid dat die activiteiten sporadisch worden uitgeoefend en dat daarbij een beroep wordt gedaan op natuurlijke personen die deze activiteiten eveneens sporadisch en belangeloos uitoefenen, staat niet in de weg aan de kwalificatie interne bewakingsdienst. Daaruit volgt dat de werkingssfeer van de wet wordt verruimd, ook al worden de concrete gevolgen van die verruiming, wat bepaalde gevallen betreft, beperkt met toepassing van de ontworpen artikel 2, § 1bis (artikel 3, 3°, van het ontwerp).

In de memorie van toelichting wordt als voorbeeld gegeven een jeugdvereniging die een fietstocht plant en die deze fietstocht door leden van de eigen vereniging wil laten begeleiden.

De Raad van State vraagt zich af vanaf welke mate van organisatie en formalisering kan worden geconcludeerd dat van een interne bewakingsdienst sprake is. Wat moet bijvoorbeeld worden gezegd wanneer :

- 1° ouders of leerkrachten toezien op de veiligheid van kinderen tijdens al dan niet sporadische fietstochten;
- 2° een vrijetijdsclub al dan niet sporadisch dansavonden organiseert en een van zijn leden ermee belast om, al was het maar van tijd tot tijd op te letten en te controleren wie binnenkomt;
- 3° een persoon die met het huishouden is belast en daarbovenop als opdracht krijgt op te letten en te controleren welke personen het huis binnenkomen ter gelegenheid van een eenmalige gebeurtenis;
- 4° de conciërge van een flatgebouw ermee belast wordt te controleren wie het gebouw in- en uitgaat ?

Artikel 2, 6°

.../...

1. In de ontworpen paragraaf 7 is de definitie van de voor het publiek toegankelijke plaats niet duidelijk genoeg , terwijl die in de memorie van toelichting niet wordt uitgelegd. De Raad van State wijst inzonderheid op het volgende :

- 1° Het begrip "exploitant" in de Franse tekst slaat alleen op winstgevende activiteiten; wat als het gaat om niet-winstgevende activiteiten of om personen die voor de "exploitant" werken ? Wat met de persoon die deze plaats in gebruik heeft ?
- 2° De vraag rijst of het feit dat personen geacht worden een plaats gewoonlijk te betreden voldoende is om van die plaats een voor het publiek toegankelijke plaats te maken, de vraag is welke categorieën van personen aldus worden bedoeld ?

2. Wat ontworpen paragraaf 9 betreft, vraagt de Raad van State zich af of niet evenzeer naar beveiligingsactiviteiten moet worden verwezen.

Artikel 3 (ontworpen artikel 2)

1. In onderdeel 1° moet vanuit het standpunt van de territoriale bevoegdheid worden aangegeven welke procureur des Konings een advies moet uitbrengen.

Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 4, § 2, eerste lid.

2. In onderdeel 2° van het voorontwerp worden het tweede, vierde, vijfde en zesde lid van paragraaf 1 van artikel 2 opgeheven, terwijl in de Franse tekst van de gecoördineerde versie van de voormelde wet van 10 april 1990, welke versie bij de adviesaanvraag is gevoegd, het tweede, derde, vijfde en zesde lid van die paragraaf wordt opgeheven.

Overigens stemmen de Franse tekst en de Nederlandse tekst van de gecoördineerde versie niet met elkaar overeen.

Deze tegenstrijdigheden moeten en worden weggewerkt.

3. Wat onderdeel 5° betreft, ziet de Raad van State niet in waarom de eerste wijziging alleen op de Nederlandse tekst betrekking heeft.

Artikel 4 (ontworpen artikel 4)

In de Franse tekst van onderdeel 4° (ontworpen artikel 4, § 2, tweede lid) van het voorontwerp is sprake van "un organisme de certification désigné par le Ministre de l'Intérieur", terwijl in de Franse tekst van de gecoördineerde versie van de wet van 10 april 1990, die samen met de adviesaanvraag is overgezonden, sprake is van "un organisme de certification reconnu par le Ministre de l'Intérieur".

Die discrepantie moet worden weggewerkt.

Als de steller van het ontwerp voor erkenning kiest, dient de Koning gemachtigd te worden om de voorwaarden en de procedure van die erkenning te bepalen.

Deze opmerking geldt eveneens voor de erkenning van de beroepsorganisaties van ondernemingen voor veiligheidsadvies, waarvan sprake is in de ontworpen paragraaf 2, derde lid.

Artikel 5, 2° (ontworpen artikel 4bis, § 1)

1. Het tweede, vierde, vijfde en zesde lid van artikel 2, § 1, van de voormelde wet van 10 april 1990 worden opgeheven bij artikel 3, 2°, van het ontwerp, maar de bepalingen ervan worden in een aangepaste vorm overgenomen in het ontworpen artikel 4bis, § 1.

Opdat die nieuwe tekst dezelfde logische samenhang vertoont als de leden die worden opgeheven, zou de volgorde van het eerste en het tweede lid van het ontworpen artikel 4bis, § 1, moeten worden omgekeerd. Op die manier is het duidelijk dat artikel 4bis een algemene draagwijdte heeft en niet alleen geldt voor het geval dat de aanvrager van de vergunning of erkenning geen exploitatiezetel in België heeft, welke indruk zou kunnen ontstaan door de thans voorgestelde volgorde van het eerste en het tweede lid.

Wat de bepaling betreft die het nieuwe eerste lid van de ontworpen paragraaf 1 zal worden, ziet de Raad van State overigens niet in waarom, in tegenstelling tot hetgeen de huidige wet bepaalt, in de vergunning geen melding meer wordt gemaakt van de activiteiten waarvoor een bewakingsonderneming een vergunning krijgt.

2. Aangezien "intrekking", in de zin van artikel 17 van de voormelde wet van 10 april 1990 alleen voor de toekomst geldt en neerkomt op een opheffing, vraagt de Raad van State zich af of het nodig is daarvoor twee begrippen te gebruiken in het laatste lid van de ontworpen paragraaf 1.

Artikel 6 (ontworpen artikel 5)

In de Franse tekst van onderdeel 1° komen de te vervangen woorden niet overeen met de huidige bewoordingen van de wet. De voorgestelde vervanging leidt tot

.../...

een onsamenvattende tekst. Met het oog op meer duidelijkheid wordt voorgesteld de inleidende zin van het ontworpen artikel 5, eerste lid, te herschrijven.

Artikel 7 (ontworpen artikel 6)

1. In de Franse tekst van onderdeel 1° stemmen de te vervangen woorden niet overeen met de huidige tekst van de voormelde wet van 10 april 1990.

2. In onderdeel 2°, is in het ontworpen eerste lid, 1°, sprake van "een lagere straf". Met het oog op meer duidelijkheid zou moeten worden geschreven "of tot een lagere gevangenisstraf of tot een andere straf wegens diefstal, ...", als dat het oogmerk is van de steller van het ontwerp.

Artikel 8 (ontworpen artikel 7)

1. Bij de ontworpen bepaling worden de begrippen "onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden" en "veiligheidsonderzoek" ingevoerd ter vervanging van dat van "onderzoek naar de moraliteitsvoorwaarden". Die wijziging volgt op de wijziging die in artikel 5 van de wet wordt aangebracht door artikel 6, onderdeel 3°, van het ontwerp, waarbij het woord "moraliteitsvoorwaarden" vervangen wordt door het woord "veiligheidsvoorwaarden". In de memorie van toelichting wordt voor die wijziging van de terminologie de volgende reden opgegeven :

"De bestaande terminologie wekte ten onrechte de indruk dat de morele opvattingen van betrokkene als uitoefeningvoorwaarde werden in rekening gebracht, wat uiteraard niet de bedoeling is."

De steller van het ontwerp wordt er evenwel op geattendeerd dat het begrip "veiligheidsonderzoek" reeds gebezigd wordt, in een welbepaalde betekenis, in artikel 7, 2°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en

.../...

veiligheidsdienst en in artikel 13, 3°, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

Indien het niet de bedoeling van de steller van het ontwerp is een "veiligheidsonderzoek", in de zin van de voormelde bepalingen, op te leggen inzake bewakingsondernemingen, beveiligingsondernemingen en interne bewakingsdiensten, is het beter alle verwarring terzake te vermijden en ten hoogste het begrip "onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden" te hanteren.

2. Rekening houdend met artikel 4 dient in de ontworpen paragraaf 1, eerste lid, te worden geschreven : "geschiedt op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken of de door hem aangewezen ambtenaar."

3. De machtiging waarin de ontworpen paragraaf 1, tweede lid, voorziet dient te worden verleend aan de Koning en niet aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Het gaat immers geenszins om een detailkwestie.

Gelet op opmerking 1 is het bovendien beter de ontworpen tekst als volgt te redigeren :

"De Minister of de in het eerste lid bedoelde ambtenaar vraagt pas een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden wanneer hij vaststelt dat de betrokkene voor feiten of handelingen, bepaald door de Koning, bekend is bij de in het derde lid bedoelde diensten."

Artikel 10 (ontworpen artikel 8)

1. In onderdeel 7° (ontworpen paragraaf 3bis) is de aanstelling van een bewakingsonderneming geen reglementaire beschikking. Indien zulks de bedoeling van de steller van het ontwerp is, dient de tekst overigens derwijze te worden gesteld dat duidelijker blijkt dat in geval van concessie het de overheid is die de concessie heeft

.../...

toegestaan die de bewakingsonderneming dient aan te stellen waarop de concessiehouder een beroep wenst te doen.

2. Wat onderdeel 8° betreft (ontworpen paragraaf 4, eerste lid) beaamt de gemachtigde ambtenaar dat de woorden "bedoeld in het eerste lid" dienen te vervallen.

3. In onderdeel 10° (ontworpen paragraaf 6, eerste lid, 2°,) wordt niet gepreciseerd dat de lijst wordt vastgesteld bij ministerieel besluit. Om te kunnen nagaan of de controle wettig is, dient die lijst evenwel te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Dezelfde opmerking geldt voor onderdeel 14° (ontworpen paragraaf 11, eerste lid, 1°).

4. In onderdeel 10° (ontworpen paragraaf 6, tweede lid,) worden de cumulatieve voorwaarden aangegeven waaraan de controle van de kleding en de goederen van personen onderworpen wordt in een van de twee uitzonderingsgevallen waarin het eerste lid van diezelfde paragraaf voorziet, namelijk het geval van de uitgangscontrole, "waarbij de controle uitsluitend gericht is op het voorkomen of vaststellen van de ontvreemding van goederen in de onderneming of op de werkplaats, in zoverre deze goederen of de aard van de onderneming voorkomen op een lijst bepaald door de Minister van Binnenlandse Zaken omdat de ontvreemding van deze goederen voor de samenleving een bijzonder veiligheidsrisico kan uitmaken" ⁽⁵⁾. Volgens een van deze voorwaarden, namelijk die vermeld in het tweede lid, c, "moeten de gecontroleerde personen voorafgaandelijk hebben ingestemd met de fouillering doordat deze mogelijkheid is voorzien in het collectief arbeidsrecht of in een overeenkomst met de betrokkenen".

Volgens de gemachtigde ambtenaar geldt de voorwaarde inzake uitgangscontrole waarvan aldus sprake is, alleen voor het personeel of de leveranciers en niet voor de klanten van de onderneming. Deze beperking wordt evenwel niet vermeld in de tekst van het voorontwerp.

Daar het gaat om controles die een inbreuk op de integriteit van personen kunnen vormen (zelfs bij een oppervlakkige fouillering van kleding en persoonlijke

⁽⁵⁾ In de memorie van toelichting staat : "Er wordt bijvoorbeeld gedacht aan ondernemingen waar een wapendepot is ondergebracht".

goederen), is het daarenboven onaanvaardbaar, inzonderheid wat het personeel van de onderneming betreft, om op basis van het collectief arbeidsrecht - dit wil zeggen, volgens de bewoordingen van de memorie van toelichting, een collectieve arbeidsovereenkomst en het arbeidsreglement - ervan uit te gaan dat de werknemer vooraf zijn instemming heeft betuigd. In de wet zelf dient te worden omschreven wat de voorwaarden zijn voor deze veronderstelling, met dien verstande dat het binnengaan van de onderneming voor de werknemer impliceert dat hij aanvaardt dat bij de uitgang een controle kan worden uitgevoerd, inzonderheid gelet op de kwetsbaarheid van de betrokken ondernemingen.

Wat de leveranciers van de onderneming betreft, is het vanzelfsprekend dat ze zich slechts door een "overeenkomst met de betrokkenen" kunnen verbinden, in zoverre ze voor zichzelf en niet voor derden hun toestemming geven. Het is dus uitgesloten dat ze zich bijvoorbeeld verbinden voor de werknemers die ze tewerkstellen. In dit geval is toestemming met controle bij de uitgang van de onderneming-klant, niet denkbaar alleen ten gevolge van een akkoord tussen de werkgever (leverancier) en de onderneming-klant.

Het ontworpen tweede lid, c, van paragraaf 6 dient bijgevolg te worden herzien.

5. Het ontworpen onderdeel 13°, paragraaf 10, bepaalt het volgende :

"De bewakingsagenten die activiteiten uitvoeren bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 7° van de wet, oefenen hun opdrachten van verkeersbegeleiding uit zoals dit het geval is voor gemachtigde opzichters, signaalgevers, wegkapiteins, groepsleiders en werfopzichters."

In de memorie van toelichting wordt het volgende gepreciseerd :

"Het wordt noodzakelijk geacht te bepalen dat bewakingsagenten die de functie van gemachtigd opzichter, signaalgever, wegkapitein, groepsleider of werfopzichter uitoefenen, onderworpen zijn aan de verplichtingen die voor deze categorieën zijn voorzien in het wegverkeersreglement.

.../...

(...) Voor alle duidelijkheid dient ook gesteld te worden dat, waar sommige bewakingsagenten nu dezelfde bevoegdheden krijgen als deze personen, er aan het bestaand statuut van signaalgevers, wegkapiteins en groepsleiders geen afbreuk wordt gedaan. Ze dienen dan ook niet de hoedanigheid van bewakingsagent te verwerven."

Indien bewakingsagenten bijvoorbeeld werken als signaalgever, zijn ze eigenlijk ten volle, en niet uitsluitend bij analogie, onderworpen aan de regels die op signaalgevers van toepassing zijn ⁽⁶⁾.

Het voorontwerp behoort bewakingsagenten alleen te machtigen tot het verrichten van de in artikel 1, § 1, eerste lid, 7°, bedoelde diensten, zonder dat deze diensten nog meer geregeld worden.

Artikel 18 (ontworpen artikel 16)

1. In de onderdelen 3° en 4° (ontworpen derde en vijfde lid) is sprake van "de ambtenaar bedoeld in artikel 19, § 2, van de wet".

In artikel 19, § 2, zelf wordt verwezen naar "de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid".

Het eerste lid van artikel 19, § 2, van de voormelde wet van 10 april 1990, waarin effectief sprake was van "de ambtenaar die de Koning aanwijst voor het opleggen van de administratieve geldboete", is evenwel niet overgenomen in de nieuwe lezing van artikel 19 waarin artikel 21 van het ontwerp voorziet.

Het voorontwerp dient te worden herzien om te zorgen voor rechtstreekse en logische verwijzing naar de betrokken ambtenaar.

⁽⁶⁾ Zie het koninklijk besluit van 21 augustus 1967 "tot reglementering van de wielervedstrijden en van de veldritten".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 21 (ontworpen artikel 19, § 5, zevende lid,) en 22 (ontworpen artikel 20, § 3,).

2. In onderdeel 4° (ontworpen zesde lid, 1°) zijn de woorden "vanaf de vaststelling van de overtreding" overbodig omdat geen precieze termijn wordt bepaald die ingaat vanaf die vaststelling.

3. In onderdeel 4° (ontworpen zesde lid, 2°,) dient eveneens te worden bepaald dat alle processen-verbaal waarbij feiten worden vastgesteld die een strafbaar feit kunnen vormen, aan de procureur des Konings dienen te worden overgezonden.

Bovendien dient in de memorie van toelichting te worden uiteengezet om welke reden de processen-verbaal waarbij een overtreding van artikel 10 wordt vastgesteld aan de procureur des Konings moeten worden overgezonden, terwijl op deze feiten geen strafrechtelijke straffen staan.

Artikel 20 (ontworpen artikel 17bis)

De vordering waarvan sprake is geen vordering in kort geding, maar een vordering tot staking.

In het voorontwerp zelf dienen de nadere regels inzake deze vordering te worden bepaald, inzonderheid wie de voorzitter is van de rechtbank die bevoegd is om er kennis van te nemen en wat de procedure is (indiening bij verzoekschrift of bij dagvaarding, procedure "zoals in kort geding", enz.).

Artikel 21 (ontworpen artikel 19)

1. In de ontworpen paragraaf 2 dient voor de duidelijkheid te worden gesproken van "de ontvangst van het proces-verbaal bedoeld in artikel 16, zesde lid,".

Wat betreft de woorden "ambtenaar bedoeld in het eerste lid", wordt verwezen naar opmerking 1 bij artikel 18.

2. Uit de ontworpen paragraaf 4 volgt dat de waarschuwing op zich geen afzonderlijke administratieve sanctie is, maar een te vervullen voorwaarde die eraan voorafgaat. De memorie van toelichting dient in die zin te worden aangepast.

3. In de ontworpen paragrafen 1, 2°, en 3 zijn de woorden "en/of" niet correct. De bevoegde ambtenaar kan immers niet op hetzelfde ogenblik een waarschuwing geven en een administratieve geldboete opleggen.

4. De ontworpen paragraaf 4, 3°, dient als volgt te worden gesteld : "... dat indien aan de waarschuwing geen gevolg wordt gegeven, een administratieve geldboete kan worden opgelegd, overeenkomstig paragraaf 5".

5. Paragraaf 6 is niet overgenomen in de gecoördineerde versie van de voornoemde wet van 10 april 1990. Deze contradictie dient te worden weggewerkt.

Artikel 23 (ontworpen artikel 22)

1. De ontworpen paragraaf 7 bepaalt dat ondernemingen en diensten die op 1 september 2002 activiteiten uitoefenden waarvoor, tot op heden, geen vergunning vereist

.../...

was, wat krachtens het voorontwerp in de toekomst wel het geval zal zijn, die werkzaamheid kunnen voortzetten gedurende de periode die voorafgaat aan de kennisgeving van de beslissing dienaangaande, indien zij de aanvraag tot vergunning binnen twee maanden na de datum van inwerkingtreding van de wet hebben ingediend, dit wil zeggen de wet die voortgekomen is uit het voorontwerp dat thans onderzocht is ⁽⁷⁾.

Hieruit volgt dat ondernemingen en diensten die na 1 september 2002 opgericht zijn, bij de inwerkingtreding van de wet onmiddellijk moeten ophouden de betrokken activiteit uit te oefenen tot ze de vergunning verkrijgen.

Een dergelijk onderscheid is geenszins gerechtvaardigd, des te meer daar er veel tijd zal zijn verlopen tussen 1 september 2002 en de inwerkingtreding van de wijzigingswet.

2. In de ontworpen paragraaf 8 dient te worden geschreven : "... dienen ... te voldoen aan de volgende voorwaarden : vóór de inwerkingtreding van de wet van (...) niet veroordeeld zijn ⁽⁸⁾, en sinds de inwerkingtreding van dezelfde wet niet veroordeeld zijn ...".

Artikel 24 (ontworpen artikel 23, tweede lid,)

Artikel 23 van de voormelde wet van 10 april 1990, dat slechts één enkel lid bevat, wijzigt de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden.

⁽⁷⁾ Zie opmerking 2 hieronder.

⁽⁸⁾ Hier dient melding te worden gemaakt van het uiteindelijk gekozen opschrift van het thans onderzochte voorontwerp, alsmede van de datum ervan. Een eenvoudiger oplossing zou erin bestaan in de ontworpen bepaling een precieze referentiedatum vast te leggen, die zou afhangen van de voorgeschreven datum van bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad (zie artikel 26 van het voorontwerp).

Het heeft dus geen zin een wijzigingsbepaling te wijzigen. Het voorontwerp dient de voornoemde wet van 29 juli 1934 rechtstreeks te wijzigen.

Artikel 25 (ontworpen artikel 24)

De woorden "In dezelfde wet wordt een artikel 24 toegevoegd, luidende" dienen te vervallen.

Het voorontwerp zelf, en niet de voormelde wet van 10 april 1990, dient immers de wijziging van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective te bevatten.

Slotopmerkingen van wetgevingstechnische aard

1. Overeenkomstig de circulaire inzake wetgevingstechniek wordt, bij verwijzingen binnen eenzelfde tekst of binnen een onderverdeling hiervan, niet vermeld dat het om dezelfde tekst of dezelfde bepaling gaat ⁽⁹⁾.

Evenzo dienen in de Franse versie, wanneer het noodzakelijk blijkt uitdrukkelijk te verwijzen naar de voormelde wet van 10 april 1990, de woorden "(de) (par) la présente loi" te worden gebruikt ("(van) (door) deze wet" in de Nederlandse versie), in plaats van de woorden "(de) (par) cette loi".

Deze opmerkingen gelden voor talrijke ontworpen bepalingen.

2. Het gebruik van het woord "geschrapt" kan alleen worden aanvaard wanneer het gaat om het schrappen van woorden. In de andere gevallen dient het woord "opgeheven" te worden gebezigd ⁽¹⁰⁾.

Artikel 10, 2°, moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

3. In de Franse tekst dient het gebruik van een afkorting (al.) te worden vermeden, wanneer in de ontworpen bepalingen verwezen wordt naar leden van andere bepalingen van de voormelde wet van 10 april 1990.

Deze opmerking geldt voor verschillende bepalingen van het voorontwerp.

⁽⁹⁾ Wetgevingstechniek - Aanbevelingen en formules (<http://www.raadvst-consetat.be>) (punt 5.11).

⁽¹⁰⁾ Wetgevingstechniek - Aanbevelingen en formules (<http://www.raadvst-consetat.be>) (F.91).

4. In de Nederlandse tekst van het indieningsbesluit schrijve men overeenkomstig de circulaire "Wetgevingstechniek, Aanbevelingen en Formules": "Onze Minister van ... is ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt ..."

Vormopmerkingen nopens de Nederlandse tekst

Er is een gebrek aan terminologische samenhang tussen artikel 2, 1°, van het ontwerp, waar sprake is van "... publiek toegankelijke plaatsen", artikel 2, 5°, waar sprake is van "voor het publiek toegankelijke plaatsen" en artikel 2, 6°, de ontworpen § 7, waar "voor publiek toegankelijke plaats" geschreven staat.

De Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het ontwerp is uit een oogpunt van correct taalgebruik voor verbetering vatbaar. Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld worden hierna enige tekstvoorstellen gedaan.

Artikel 2

In 2°, het ontworpen onderdeel 6°, zou het correcter zijn te schrijven : "... de vaststellingen, bepaald in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, ..." Deze opmerking geldt mutatis mutandis voor heel het ontwerp.

In 2°, het ontworpen onderdeel 7°, schrijve men : "... met het oog op de verkeersveiligheid."

In 4°, de ontworpen § 1, schrijve men "waarvoor" in plaats van "bij dewelke".

In 6°, de ontworpen § 6, schrijve men : "... bestaande in het aan derden verstrekken van diensten ... ter voorkoming van strafbare feiten ...".

.../...

Evenzo in 6°, de ontworpen § 7, schrijve men : "... voor het publiek toegankelijke plaats ... ofwel omdat ze geacht worden gewoonlijk toegang te hebben tot die plaats, ofwel omdat ze er toegelaten zijn zonder individueel te zijn uitgenodigd."

Artikel 3

In 3°, de ontworpen § 1bis, schrijve men in de inleidende zin : "... de vergunningsplicht bedoeld in ..."

In dezelfde paragraaf, 1°, schrijve men: "... uitsluitend een beroep doen ..." en in 2°, tweede en derde lid, "... de bepalingen van de artikelen ..."

De Nederlandse tekst van de rest van het ontwerp zou evenzo herzien moeten worden uit een oogpunt van correct taalgebruik.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Messieurs
de Heren

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

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

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