RF

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 42.065/2
DU 5 FÉVRIER 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 8 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente 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 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

L'arrêté royal prévoit en son article 6, la création d'"un point de contact des systèmes d'alarme" au sein du Service Public Fédéral Intérieur.

La création et le fonctionnement de cette banque de données occasionneront des dépenses nouvelles, qui justifient que l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget soient recueillis et visés au préambule de l'arrêté.

Observations générales

1. Le délégué du ministre indique que l'objectif principal de l'arrêté en projet est de prévenir, comme par le passé, les alarmes intempestives (environ 99 % des cas), afin que les services de police interviennent uniquement en cas de véritable nécessité.

L'innovation principale par rapport à l'arrêté royal en voie d'abrogation (article 27 du projet) est la création, après un chapitre commun, de deux chapitres dans l'arrêté, l'un consacré aux alarmes pour les biens et l'autre aux alarmes pour les personnes.

Le fonctionnaire délégué confirme que la restriction au champ d'application de l'arrêté d'exécution du 19 juin 2002, énoncée en son article 2, doit être maintenue en ce qui concerne l'arrêté royal présentement examiné (au demeurant, si tel n'était pas le cas, certaines des exigences contenues dans le projet, comme par exemple les obligations en matière de téléphonie, ne seraient pas juridiquement admissibles). De l'accord du fonctionnaire délégué, une disposition analogue à l'article 2 prérappelé sera donc ajoutée à l'arrêté en projet.

Par ailleurs, le concept de "personne de contact" étant utilisé dans l'arrêté, il y a lieu de l'y définir, comme le faisait l'article 1er, 11/, de l'arrêté du 19 juin 2002.

2. Plutôt que de distinguer de façon artificielle le système d'alarme pour les biens et le système d'alarme pour les personnes, il conviendrait de faire la distinction entre l'alarme activée automatiquement de celle activée par intervention humaine.

Les termes définis à l'article 1er et les intitulés des chapitres doivent être adaptés en conséquence.

Observations particulières

Préambule

L'arrêté en projet abrogeant l'arrêté royal du 19 juin 2002 fixant les conditions d'installation, d'entretien et d'utilisation des systèmes d'alarme et de gestion de centraux d'alarme, ce dernier doit être mentionné au préambule.

Dispositif

Article 4

L'intention de l'auteur du projet est d'éviter que le propriétaire du système d'alarme dépende de la bonne volonté ou de la viabilité de l'entreprise de sécurité pour l'utilisation à long terme du système d'alarme, en raison des défaillances constatées dans le chef de certaines de ces entreprises.

Cette mesure paraît donc juridiquement admissible; toutefois on écrirait :

"sans condition et sans supplément de prix", ce qui correspondra plus exactement à la réalité économique.

Par ailleurs, dans le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer le mot "maakt" par le mot "bezorgt".

Article 5

De l'accord du fonctionnaire délégué, la fin de l'alinéa 1er pourrait être rédigée comme suit pour plus de clarté : "(...) et demander des informations à son propos en vue de le restaurer pour autant que l'autorisation écrite de l'utilisateur en ait été donnée au préalable".

Article 6

1. Dans le paragraphe 1er, à l'alinéa 1er, on ajouterait "au sein du Service Public Fédéral Intérieur" immédiatement après l'expression "point de contact des systèmes d'alarme".

Par ailleurs, le texte néerlandais de la première phrase serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

2. À l'alinéa 2 du même paragraphe, il convient d'ajouter une seconde phrase rédigée comme suit :

"Un délai minimum de (x) mois est prévu entre la date de la publication de l'arrêté ministériel et la date des premières mentions".

Article 13

Le régime d'approbation ministérielle imaginé par les auteurs du projet est commandé par la nécessaire confidentialité des procédures. La même explication vaut pour l'article 23.

Article 24

L'article 24 impose l'installation de "systèmes permettant la vérification visuelle", en ce qui concerne les systèmes d'alarme pour les personnes conçus pour être opérationnels dans des lieux accessibles au public.

Au sens de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière,

> "... est considéré comme un lieu accessible au public, tout lieu auquel d'autres personnes que le gestionnaire et les personnes qui y travaillent ont accès, soit parce qu'elles sont censées avoir habituellement accès à ce lieu, soit parce qu'elles y sont autorisées sans avoir été invitées de façon individuelle".

La question se pose de savoir s'il est juridiquement admissible de créer et de généraliser cette obligation par la voie d'un arrêté royal sans avoir égard à la balance des intérêts que le responsable du lieu accessible au public peut souhaiter faire entre la prévention des fausses alertes, l'appréciation correcte du danger et le respect de la vie privée des usagers des lieux en question.

Plus fondamentalement, la vérification visuelle prévue par le projet ne peut se concevoir sans l'intervention préalable du législateur [1], sauf à prévoir qu'il s'agit d'une procédure intermittente de vidéo-surveillance applicable uniquement en cas d'alarme et sans enregistrement des images une fois le système activé.

Article 25

L'article 25 figure dans le chapitre IV (Dispositions transitoires et finales); il doit être déplacé pour figurer dans le chapitre III (Dispositions s'appliquant exclusivement aux alarmes pour les personnes).

---

(1) Voir à ce sujet les avis 39.340/2, sur une proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance et de sécurité dans les lieux ouverts, donné le 28 novembre 2005 (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n/ 2038/2, pp. 3 à 13), 39.737/2, sur une proposition de loi réglant l'utilisation de caméras de surveillance, donné le 13 janvier 2006 (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n/ 2187/2), et 40.649/2, sur une proposition de loi réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, donné le 13 juin 2006 (Doc. parl., Sénat, session 2005-2006, n/ 1734/2).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.065/2

VAN 5 FEBRUARI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 januari 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig 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 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Voorafgaande vormvereisten

In artikel 6 van het koninklijk besluit wordt voorzien in de oprichting van een "meldpunt alarmsystemen" binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken.

De oprichting en werkwijze van die databank zullen nieuwe uitgaven met zich meebrengen, een reden om het advies van de inspecteur van financiën in te winnen, de akkoordbevinding van de Minister van Begroting te vragen en dat advies en die akkoordbevinding in de aanhef van het besluit te vermelden.

Algemene opmerkingen

1. De gemachtigde van de minister stelt dat de voornaamste doelstelling van het ontworpen besluit erin bestaat, zoals in het verleden, valse alarmmeldingen (ongeveer 99% van de gevallen) te voorkomen, zodat de politiediensten enkel optreden wanneer het echt nodig is.

De voornaamste nieuwigheid ten opzichte van het koninklijk besluit dat opgeheven wordt (artikel 27 van het ontwerp) is dat in het besluit, na een gemeenschappelijk hoofdstuk, twee hoofdstukken worden ingevoerd waarvan het ene gewijd is aan alarmsystemen voor goederen en het andere aan alarmsystemen voor personen.

De gemachtigde ambtenaar bevestigt dat de beperking tot de werkingssfeer van het uitvoeringsbesluit van 19 juni 2002, bepaald in artikel 2 daarvan, gehandhaafd moet worden voor het thans voorliggende koninklijk besluit (indien dat niet het geval zou zijn, zouden overigens bepaalde vereisten gesteld in het ontwerp, zoals bijvoorbeeld de verplichtingen inzake telefonie, juridisch niet aanvaardbaar zijn). De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat bijgevolg een soortgelijke bepaling als het genoemde artikel 2 aan het ontworpen besluit wordt toegevoegd.

Bovendien moet het begrip "contactpersoon", aangezien het in het besluit wordt gehanteerd, in het besluit gedefinieerd worden, zoals dat het geval was in artikel 1, 11/, van het besluit van 19 juni 2002.

2. Het zou beter zijn in plaats van een kunstmatig onderscheid te maken tussen een alarmsysteem voor goederen en een alarmsysteem voor personen, een onderscheid te maken tussen een alarmsysteem dat automatisch geactiveerd wordt en een alarmsysteem dat geactiveerd wordt door toedoen van een persoon.

De termen die gedefinieerd zijn in artikel 1 en de opschriften van de hoofstukken moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Aangezien bij het ontworpen besluit het koninklijk besluit van 19 juni 2002 tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales opgeheven wordt, moet laatstgenoemd besluit in de aanhef worden vermeld.

Dispositief

Artikel 4

Het is de bedoeling van de steller van het ontwerp te voorkomen dat de eigenaar van het alarmsysteem afhangt van de goede wil of de leefbaarheid van de veiligheidsonderneming voor het gebruik op lange termijn van een alarmsysteem, gezien de tekortkomingen die vastgesteld zijn bij een aantal van die ondernemingen.

De betrokken maatregel lijkt dus juridisch aanvaardbaar; men schrijve evenwel "onvoorwaardelijk en zonder meerkosten", wat meer overeenstemt met de economische realiteit.

Bovendien schrijve men in de Nederlandse tekst "bezorgt" in plaats van "maakt".

Artikel 5

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat het einde van het eerste lid ter wille van de duidelijkheid als volgt zou kunnen worden gesteld: "(...) en informatie ervan opvragen met het doel het alarmsysteem te herstellen voor zover de gebruiker daartoe vooraf schriftelijk toestemming heeft verleend".

Artikel 6

1. In paragraaf 1, eerste lid, behoren net vóór de woorden "een 'meldpunt alarmsystemen' aan" de woorden "binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken" te worden toegevoegd.

Voor het overige redigere men in de Nederlandse tekst de eerste zin als volgt : "De minister wijst binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken een "meldpunt alarmsystemen" aan, waar de informatie bedoeld in § 2 moet worden gemeld of verwijderd".

.../...

2. Aan het tweede lid van dezelfde paragraaf moet een tweede zin worden toegevoegd, die luidt als volgt :

"De termijn tussen de datum van bekendmaking van het ministerieel besluit en de datum van de eerste meldingen bedraagt minimaal (x) maanden".

Artikel 13

De regel van de ministeriële goedkeuring bedacht door de stellers van het ontwerp is nodig wegens de vereiste vertrouwelijkheid van de procedures. Dezelfde uitleg geldt voor artikel 23.

Artikel 24

In artikel 24 wordt, wat betreft de alarmsystemen voor personen bedoeld om operationeel te zijn in publiek toegankelijke plaatsen, voorgeschreven dat ze uitgerust moeten zijn met "een systeem dat visuele verificatie mogelijk maakt".

In de zin van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid,

> "... wordt als een voor het publiek toegankelijke plaats beschouwd elke plaats waar andere personen dan de beheerder en de personen die er werkzaam zijn toegang hebben ofwel omdat ze geacht worden gewoonlijk toegang te hebben tot die plaats, ofwel omdat ze er toegelaten zijn zonder individueel te zijn uitgenodigd".

De vraag rijst of het juridisch aanvaardbaar is die verplichting in het leven te roepen en algemeen te laten gelden bij wege van een koninklijk besluit zonder rekening te houden met de belangenafweging die de verantwoordelijke van de voor het publiek toegankelijke plaats eventueel zou willen maken tussen het voorkomen van valse alarmmeldingen, de juiste inschatting van het gevaar en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de gebruikers van de betrokken plaatsen.

Belangrijker nog is dat de visuele verificatie voorgeschreven in het ontwerp, niet denkbaar is zonder voorafgaand optreden van de wetgever [1], tenzij wordt bepaald dat het gaat om een intermitterend camerabewakingssysteem dat alleen wordt toegepast in geval van alarm en zonder registratie van de beelden zodra het systeem geactiveerd is.

Artikel 25

Artikel 25 maakt deel uit van hoofdstuk IV (Overgangs- en slotbepalingen); het moet verplaatst worden en ondergebracht worden in hoofdstuk III (Bepalingen uitsluitend van toepassing op persoonsalarmen).

---

(1) Zie wat dat betreft advies 39.340/2 over een voorstel van wet tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakings- en beveiligingscamera's in niet-besloten plaatsen, gegeven op 28 november 2005 (Gedr. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 2038/2, blz. 3 tot 13), advies 39.737/2, over een voorstel van wet om het gebruik van bewakingscamera's te regelen, gegeven op 13 januari 2006 (Gedr. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 2187/2), en advies 40.649/2 over een voorstel van wet tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, gegeven op 13 juni 2006 (Gedr. St., Senaat, zitting 2005-2006, nr. 1734/2).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	J.	JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS