

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 51.310/AG  
DU 5 JUIN 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 27 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours<sup>(\*)</sup>, sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière et abrogeant l'arrêté royal du 4 avril 2006 relatif à la délimitation des lieux, faisant partie de l'infrastructure exploitée par les sociétés publiques de transports en commun, auxquels s'appliquent les dispositions visées au chapitre IIIbis de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée en particulier, en vue de renforcer la sécurité dans les transports en commun », a donné l'avis suivant :

-----

<sup>(\*)</sup> Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, 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 suivantes.

### I. LA PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi à l'examen tend à remplacer ou à modifier plusieurs dispositions de la loi du 10 avril 1990 'réglementant la sécurité privée et particulière', situées au sein de son chapitre IIIbis, « Conditions particulières d'exercice pour l'organisation de services de sécurité au sein d'une société publique de transports en commun »<sup>1</sup>.

Il remplace l'arrêté royal du 4 avril 2006 'relatif à la délimitation des lieux, faisant partie de l'infrastructure exploitée par les sociétés publiques de transports en commun, auxquels s'appliquent les dispositions visées au chapitre IIIbis de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée en particulier'<sup>2</sup>, arrêté pris en exécution de l'article 13.1, 2<sup>o</sup>, de la loi précitée du 10 avril 1990. Dans sa version actuellement en vigueur, cette dernière disposition habilite le Roi à définir « les lieux faisant parti[e] de l'infrastructure exploités par les personnes publiques de transports en commun » au sein desquels, outre « les véhicules de transport », s'applique le chapitre IIIbis précité. L'arrêté royal précité définit les « lieux » en question de manière différente selon qu'il s'agit de ceux, accessibles au public, appartenant à « SNCB-Holding SA et SNCB SA »<sup>3</sup>, à « la STIB »<sup>4</sup> et à « la Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn »<sup>5</sup>.

2. Pour l'essentiel, afin d'augmenter les compétences des agents de sécurité travaillant au sein des services de sécurité des sociétés de transport en commun, mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>, § 11, de la loi précitée du 10 avril 1990<sup>6-7</sup>, et de renforcer la sécurité dans ces transports, l'avant-projet peut être présenté comme suit.

---

<sup>1</sup> Articles 2 à 7 de l'avant-projet.

<sup>2</sup> Article 8 de l'avant-projet.

<sup>3</sup> Article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal précité du 4 avril 1990.

<sup>4</sup> Article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal précité du 4 avril 1990.

<sup>5</sup> Article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de l'arrêté royal précité du 4 avril 1990.

<sup>6</sup> Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 1<sup>er</sup>, § 11, non modifié par l'avant-projet, de la loi précitée du 10 avril 1990,

3. L'article 13.1, §§ 2 à 4, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 tend à élargir le périmètre d'intervention des agents de sécurité<sup>8</sup>.

S'agissant de la voie publique, l'exercice des compétences des agents de sécurité est subordonné aux conditions cumulatives suivantes :

« 1° En cas d'accident de la circulation ou de délit de droit commun ou crime venant d'être commis ou en cas de comportement mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou celle de l'intéressé ;

2° Dans un périmètre de 15 mètres situé autour du véhicule de la société de transport en commun ;

3° En cas d'absence des services de police et en attendant l'arrivée de ces derniers ».

4. L'avant-projet tend à ajouter des hypothèses dans lesquelles les agents de sécurité peuvent procéder à un contrôle d'identité : ce sont, outre les cas, déjà prévus par l'article 13.11 actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990, dans lesquels « l'intéressé [a] commis un délit de droit commun ou un crime »<sup>9</sup> ou dans lesquels il s'agit d'« identifier des personnes ayant commis des infractions à la réglementation en vigueur en matière de transports en commun »<sup>10</sup>, les cas dans lesquels « l'intéressé [...] a ou a eu un comportement mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne »<sup>11</sup> ou dans lesquels il s'agit « de vérifier le respect de la réglementation en vigueur en matière de transports en commun »<sup>12</sup>.

L'article 13.11 en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 ne prévoit plus, comme dans son alinéa 2 actuellement en vigueur, que « [c]es contrôles d'identité sont soumis

---

« Au sens de la présente loi, est considéré comme service de sécurité, tout service qui est organisé, au sein d'une société publique de transports en commun en vue d'assurer la sécurité dans les lieux accessibles ou non au public qui sont gérés par la société publique de transports en commun.

Au sens de la présente loi, est considéré comme agent de sécurité, tout membre du personnel d'une entreprise de transport public travaillant dans le cadre d'un service de sécurité ».

<sup>7</sup> Article 13.1, § 1<sup>er</sup>, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 2 de l'avant-projet).

<sup>8</sup> Article 2 de l'avant-projet. C'est cette disposition qui remplace l'article 13.1 de la loi et l'arrêté royal précité du 4 avril 2006, abrogé par l'article 8 de l'avant-projet.

<sup>9</sup> Article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990. Cette hypothèse est énoncée par l'article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 4 de l'avant-projet).

<sup>10</sup> Article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990. Cette hypothèse est énoncée par l'article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 4 de l'avant-projet) de la manière suivante : « en cas d'infraction à la réglementation [en vigueur en matière de transports en commun] ».

<sup>11</sup> Article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 4 de l'avant-projet).

<sup>12</sup> Article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 4 de l'avant-projet).

à la condition préalable que l'intéressé y ait consenti de son plein gré, après avoir été informé par l'agent de sécurité de son droit de s'opposer au contrôle ».

5.1. L'article 5 de l'avant-projet tend à remplacer l'article 13.12 de la loi précitée du 10 avril 1990 pour élargir les hypothèses dans lesquelles les agents de sécurité peuvent retenir des personnes.

5.2. Pour l'essentiel, outre le cas, déjà prévu par l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, actuellement en vigueur de la loi, où « l'intéressé a commis un délit de droit commun ou un crime, ou s'il est mineur, un fait décrit comme un délit de droit commun ou un crime »<sup>13</sup>, l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet envisage les hypothèses où « l'intéressé [...] a eu un comportement mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne »<sup>14</sup> et où, « après l'avertissement visé à l'article 13.11, alinéa 2<sup>15</sup>, [il] a refusé manifestement de s'identifier par tous moyens ou a donné une identité qui, après un contact avec les services compétents, s'est avérée fausse »<sup>16</sup>; sur ce dernier point, l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, actuellement en vigueur de la loi prévoit également qu'une personne peut être retenue « après que l'agent de sécurité lui ait demandé de présenter sa carte d'identité [et que] le suspect refuse de s'identifier [...] » mais cette condition est cumulative avec celle relative à la commission d'un délit de droit commun, d'un crime ou d'un fait décrit comme tels, ce qui n'est plus le cas à l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, en projet.

5.3. L'avant-projet prévoit aussi, comme à l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990 que « l'agent de sécurité, chargé de la rétention ou un membre du personnel de la société publique de transport en commun [doit] a[voir] été le témoin oculaire » de l'infraction ou du fait dont la survenance permet la rétention mais il ajoute que tel peut aussi être le cas si « 5 témoins directs dont les identités sont relevées immédiatement par l'agent de sécurité ou un membre du personnel de la société de transport [ont] été témoin[s] de cette infraction ou de ce fait »<sup>17</sup>.

5.4. Les autres conditions, énoncées par l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup>, actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990 sont maintenues par l'article 13.12,

---

<sup>13</sup> Article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990 ; article 13.12, 6 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet de la même loi (article 5 de l'avant-projet).

<sup>14</sup> Article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 5 de l'avant-projet).

<sup>15</sup> L'article 13.11, alinéa 2, dispose qu'au moment du contrôle d'identité, « l'agent de sécurité [doit] averti[r] l'intéressé qu'il peut faire l'objet de » cette mesure de rétention.

<sup>16</sup> Article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 5 de l'avant-projet).

<sup>17</sup> Article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990. Dans ce texte en projet, les parenthèses entourant les mots « ou 5 témoins directs dont les identités sont relevées immédiatement par l'agent de sécurité ou un membre du personnel de la société de transport » devraient être omises (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 86).

§ 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup>, en projet. Elles concernent l'immédiateté de la rétention après la commission ou le constat des faits ouvrant la possibilité d'une rétention, l'obligation d'une information immédiate d'un service de police ou au plus tard au moment où l'intéressé est éloigné d'un véhicule préalablement en mouvement et l'obligation de soustraire l'intéressé à la vue du public.

Il en va de même en ce qui concerne la surveillance directe de l'intéressé par le service de sécurité jusqu'à l'arrivée des fonctionnaires de police, l'interdiction d'enfermer ou d'attacher l'intéressé et la limite de la rétention, qui ne peut durer plus longtemps que les circonstances qui le justifient <sup>18</sup>.

5.5. Indépendamment de cette dernière règle, l'article 13.12, § 3, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 étend, pour certaines hypothèses, la durée possible de la rétention.

Comme dans le texte actuellement en vigueur de cette disposition, « [i]l faut en tout état de cause y mettre fin immédiatement [...] si le service de police averti fait savoir qu'il ne viendra pas sur place » <sup>19</sup>.

Alors qu'en vertu de l'article 13.12, § 3, b) à d), actuellement en vigueur de la loi du 10 avril 1990, il doit également être mis fin immédiatement à la rétention

« b) si le service de police averti signale qu'il ne viendra pas sur place ultérieurement dans les 30 minutes à compter de l'avertissement ;

c) si le service de police averti signale qu'il arrivera sur place, mais que les fonctionnaires de police appelés ne sont pas sur place ultérieurement dans les 30 minutes après que le service de police a été averti ;

d) si l'intéressé présente un document d'identité aux agents de sécurité ou s'identifie à l'aide d'autres documents, sauf si le [paragraphe] 1<sup>er</sup>, alinéa 2, est d'application <sup>20</sup> »,

---

<sup>18</sup> Article 13.12, § 2, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990, qui correspond à l'article 13.12, § 2, actuellement en vigueur de la loi. Le projet ajoute toutefois une habilitation au Roi de fixer les modalités de la surveillance de l'intéressé par le service de sécurité jusqu'à l'arrivée des fonctionnaires de police.

<sup>19</sup> Article 13.12, § 3, 1<sup>o</sup>, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990, qui correspond à l'article 13.12, § 3, a), actuellement en vigueur de la loi.

<sup>20</sup> En vertu de l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, actuellement en vigueur de la loi, « [s]i, à la suite du délit ou du crime, la victime a reçu des blessures physiques apparentes, l'alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, n'est plus d'application ». L'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, énonce la condition selon laquelle, « après que l'agent de sécurité lui ait demandé de présenter sa carte d'identité, le suspect refuse de s'identifier. Cependant, les personnes qui ne sont pas en mesure de présenter des documents d'identité, mais qui s'identifient de leur plein gré à l'aide d'autres documents, ne peuvent pas être retenues ».

le texte en projet de l'article 13.12, § 3, 2° et 3°, énonce qu'il faut mettre fin à la détention dans les cas et les conditions qui suivent :

« 2° si le service de police averti signale qu'il ne viendra pas sur place ultérieurement :

a) dans les 2 heures à compter de l'avertissement en cas de délit de droit commun ou de crime ou de comportement mettant en danger la sécurité des tiers ou celle de l'intéressé ;

b) dans les 30 minutes à compter de l'avertissement en cas de refus manifeste de s'identifier ou de la communication d'une identité qui, après un contact avec le service compétent, s'est avérée fausse ;

3° si le service de police averti signale qu'il arrivera sur place, mais que les fonctionnaires de police appelés ne seront pas sur place dans les délais établis au 2° ».

Il en résulte que, dans le cas d'un refus manifeste de s'identifier ou de la communication d'une identité qui, après un contact avec le service compétent, s'est avérée fausse, le délai de rétention maximal est de trente minutes.

5.6. Il n'est plus prévu dans l'avant-projet, contrairement au texte actuellement en vigueur de l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi précitée du 10 avril 1990, que, « [s]i, à la suite du délit ou du crime, la victime a reçu des blessures physiques apparentes, l'alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, n'est plus d'application »<sup>21</sup>.

5.7. En vertu de l'article 13.12, § 4, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990,

« [t]oute personne qui a fait l'objet d'une rétention peut porter plainte auprès du Comité permanent de contrôle des services de police, en cas de non-respect des conditions visées dans le présent article ».

6. L'avant-projet contient également les dispositions suivantes :

- il concentre entre les mains du ministre de l'Intérieur, sur la proposition de la société de transports en commun, le pouvoir d'autoriser les agents de sécurité d'utiliser le spray ou les menottes<sup>22</sup>, pouvoir qui, en ce qui concerne les services de sécurité travaillant pour les sociétés publiques de transport en commun fédérales, est actuellement exercé par l'autorité de tutelle de ces sociétés<sup>23</sup> ;

---

<sup>21</sup> L'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, énonce la condition selon laquelle, « après que l'agent de sécurité lui ait demandé de présenter sa carte d'identité, le suspect refuse de s'identifier. Cependant, les personnes qui ne sont pas en mesure de présenter des documents d'identité, mais qui s'identifient de leur plein gré à l'aide d'autres documents, ne peuvent pas être retenues ».

<sup>22</sup> Article 13.7, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 3 de l'avant-projet).

<sup>23</sup> Article 13.7, *partim*, actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990.

- pour tenir compte des modifications apportées au chapitre IIIbis de la loi précitée du 10 avril 1990 par l'avant-projet, les articles 13.15 et 13.16 de cette loi sont modifiés afin d'y mentionner également les articles nouveaux faisant état des actes et des actions à l'égard desquels un contrôle est organisé.

## II. LA SAISINE DU CONSEIL D'ÉTAT

7. La notification du Conseil des ministres du 20 avril 2012 est ainsi rédigée :

« 1. Etant entendu qu'il sera complété d'une disposition prévoyant un suivi par le Comité P des nouvelles capacités confiées aux sociétés de gardiennage assurant la sécurité des sociétés de transports en commun, l'avant-projet peut être envoyé pour avis au Conseil d'État, en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il sera ensuite à nouveau soumis au Conseil.

2. Pendant la demande d'avis au Conseil d'État, le Groupe de travail de coordination de la politique concernée poursuivra ses travaux notamment en ce qui concerne la rétention visée à l'article 5 (article 13.12, nouveau) de l'avant-projet.

3. Lors de la deuxième lecture, l'ensemble des projets d'arrêtés d'exécution sera également soumis au Conseil ».

Si, au vu de la poursuite des travaux du groupe de coordination de la politique concernée, l'avant-projet était modifié au-delà de ce qui est suggéré dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État, cette modification devra à nouveau être soumise à celle-ci.

## III. FORMALITÉ PRÉALABLE

8. Il ne ressort pas du dossier que l'avant-projet de loi à l'examen aurait fait l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une étude d'incidence, tel que prescrit par l'article 19/1, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

#### IV. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

##### A. Observation préalable : la notion de contrôle d'identité

9. Comme dans le texte actuellement en vigueur de l'article 13.11 de la loi précitée du 10 avril 1990, la notion de contrôle d'identité dont il est question dans l'avant-projet à l'examen ne se rapporte pas uniquement au contrôle des cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour, c'est-à-dire aux documents officiels d'identité remis aux Belges et aux étrangers inscrits aux registres de la population sur la base de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques' <sup>24</sup> et dont la détention, le port et la présentation aux agents de l'autorité sont obligatoires sur la base des articles 6, § 7, alinéa 2 <sup>25</sup>, et 7 <sup>26</sup> de la même loi, de l'article 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de l'arrêté royal du 25 mars 2003 'relatif aux cartes d'identité' <sup>27</sup> et de l'article 38 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' <sup>28</sup>.

Les notions utilisées par l'avant-projet pour qualifier l'opération de contrôle sont en effet plus larges que celles se rapportant à ces seuls documents officiels : à

<sup>24</sup> Aux termes de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 1991,

« [l]a commune délivre aux Belges une carte d'identité, aux étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume ou autorisés à s'y établir, une carte d'étranger, et aux étrangers inscrits pour une autre raison conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, un document de séjour. La carte d'identité, la carte d'étranger et le document de séjour valent certificat d'inscription dans les registres de la population ».

<sup>25</sup> Aux termes de l'article 6, § 7, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 1991,

« [le Roi] fixe l'âge à partir duquel la détention et le port de la carte sont obligatoires [...]. Il détermine également les autorités et officiers publics sur la réquisition desquels la carte doit être présentée ».

<sup>26</sup> Aux termes de l'article 7 de la loi précitée du 19 juillet 1991,

« [l]es infractions aux articles précédents, à leurs arrêtés d'exécution [...] sont punies d'une amende de vingt-six à cinq cents euros.

Les dispositions du livre premier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables à ces infractions ».

Voir aussi l'article 79 de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

<sup>27</sup> Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de l'arrêté royal précité du 22 mars 2003,

« [t]out Belge âgé de quinze ans accomplis doit être porteur d'une carte d'identité valant certificat d'inscription au registre de la population ou, en cas de perte, de vol ou de destruction de cette carte, d'une attestation délivrée conformément à l'article 6. Cette attestation qui, en aucun cas, ne peut tenir lieu de carte d'identité, est valable pour une durée d'un mois qui peut être prorogée par l'administration de la commune où l'intéressé a sa résidence principale.

L'un ou l'autre de ces documents doit être présenté à toute réquisition de la police ainsi qu'à l'occasion de toute déclaration, de toute demande de certificats et, d'une manière générale, lorsqu'il s'agit d'établir l'identité du porteur ».

<sup>28</sup> Aux termes de l'article 38 de l'arrêté royal précité du 8 octobre 1981,

« [t]out étranger âgé de plus de quinze ans doit toujours être porteur de son titre de séjour ou d'établissement ou de tout autre document de séjour et présenter cette pièce à la réquisition de tous agents de l'autorité ».

l'article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, il est question de « documents d'identité », l'alinéa 2 de la même disposition évoque le « refu[s] de s'identifier » ou le fait de « donne[r] une identité qui s'avère fausse » (voir aussi l'article 13.2, §§ 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et 3, 2<sup>o</sup>, b)), à l'article 13.2, §§ 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et 3, 2<sup>o</sup>, b), c'est le « refu[s] manifest[e] de s'identifier par tous moyens » qui permet, à certaines conditions, de retenir l'intéressé ».

La possibilité de s'identifier au moyen de documents autres que ceux délivrés sur la base de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 19 juillet 1991 reste donc admise dans le cadre de l'avant-projet à l'examen.

Aussi, pour la suite de l'examen de l'avant-projet, la notion de contrôle d'identité sera entendue dans ce sens large, ce qui contribuera également à préserver le caractère proportionné des mesures envisagées.

Il est également renvoyé à l'observation n° 16.

#### B. L'extension du périmètre d'intervention des agents de sécurité

10. L'extension du périmètre d'intervention des agents de sécurité résultant de l'article 13.1 en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 est assortie de garanties telles que cette mesure ne suscite pas de difficultés au regard du respect des règles supérieures.

Le dispositif est rédigé de manière suffisamment claire et prévisible pour que les personnes qui empruntent les transports en commun puissent identifier les lieux délimités où les pouvoirs de contrôle organisés par l'avant-projet peuvent s'exercer, et les agents de sécurité investis de ces pouvoirs. Il est rappelé sur ce dernier point qu'en vertu de l'article 13.4 de la loi précitée du 10 avril 1990, non modifié par l'avant-projet, « [l]es agents de sécurité sont tenus de porter une tenue de travail », qui « doit répondre aux dispositions de l'article 8, § 1<sup>er</sup> »<sup>29</sup>.

Plus particulièrement, en ce qui concerne l'intervention des agents de sécurité sur la voie publique, l'article 13.1, § 5, en projet limite cette possibilité à des hypothèses bien déterminées : soit en cas d'accident de la circulation, soit lorsqu'un délit ou un crime vient d'être commis, soit encore lorsque le comportement d'une personne met gravement en danger sa sécurité ou celle des tiers. De plus, dans tous ces cas, l'intervention des agents de sécurité est limitée à un périmètre de 15 mètres autour du véhicule de la société de transport en

---

<sup>29</sup> Aux termes de l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la loi précitée du 10 avril 1990, « [l]es personnes qui travaillent au service ou pour le compte d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage peuvent porter une tenue de travail à condition :

1° qu'elle ne puisse prêter à confusion avec celle que portent les agents de la force publique ;

2° que le modèle en soit approuvé par le Ministre de l'Intérieur ou par le fonctionnaire qu'il a désigné.

La tenue est toujours pourvue d'un emblème, suivant la manière définie par le Ministre de l'Intérieur et le modèle fixé par lui ».

commun et elle ne peut avoir lieu qu'en l'absence des services de police et en attendant leur arrivée.

Ces précisions contribuent également à assurer le respect de la proportionnalité des mesures pouvant être prises par les agents de sécurité.

### C. Les contrôles d'identité

11. Les contrôles d'identité, même obligatoires, ne constituent pas en tant que tels des ingérences dans le droit au respect de la vie privée des personnes qui en font l'objet, garanti par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi que la Commission européenne des droits de l'homme l'a apprécié dans une décision *Reyntjens c. Belgique*, du 9 septembre 1992, « l'obligation d'être porteur d'une carte d'identité et de la présenter à toute réquisition de la police ne constitue pas en tant que telle une ingérence dans la vie privée d'une personne au sens de l'article 8 de la Convention [européenne des droits de l'homme] »<sup>30</sup>.

Toutefois, dès lors que le contrôle d'identité peut être opéré par des agents de sécurité, et non par des fonctionnaires de police, qu'il n'est plus requis que, comme dans l'état actuel du droit, l'intéressé y ait consenti et, surtout, qu'en outre les circonstances entourant le contrôle peuvent être de nature à affecter l'honorabilité ou la personnalité de l'intéressé ou peuvent, en raison par exemple de la durée de la privation du document d'identité, entraver la vie sociale, économique, administrative et autre de l'intéressé<sup>31</sup>, on ne saurait exclure que certains contrôles puissent être de nature à constituer des ingérences dans le droit au respect de la vie privée, compte tenu notamment du sens large conféré à cette notion par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>32</sup>.

Il convient donc de vérifier si, de la manière dont il est organisé par le chapitre IIIbis de la loi précitée du 10 avril 1990, tel qu'il est spécialement modifié par le remplacement de son article 13.11 par l'article 4 de l'avant-projet, le régime légal répond aux exigences de l'article 22 de la Constitution, interprété à la lumière de l'article 8, § 2, de la

---

<sup>30</sup> Comm. eur. D.H., *Reyntjens c. Belgique*, 9 septembre 1992, req. n° 16810/90. En ce sens aussi : Cour eur. D.H., arrêt *Smirnova c. Russie*, 24 juillet 2003, § 96. L'affaire *Reyntjens c. Belgique* fait suite à la condamnation du requérant en raison de son refus de présenter sa carte d'identité lors d'un contrôle effectué par la gendarmerie, au cours duquel il s'expliqua en ces mots : « je ne suis pas porteur de ma carte d'identité parce que, pour des raisons de principe, je refuse en effet de la remettre lorsqu'un service de police le demande ».

<sup>31</sup> En ce sens : Cour eur. D.H., arrêt *Smirnova c. Russie*, 24 juillet 2003, §§ 96 et 97.

<sup>32</sup> Ainsi, par exemple, selon l'arrêt *Gilberg c. Suède* prononcé le 3 avril 2012 par la Cour européenne des droits de l'homme en Grande Chambre, « [l]a notion de 'vie privée' est une notion large, non susceptible d'une définition exhaustive, qui recouvre l'intégrité physique et morale de la personne. Elle peut donc englober de multiples aspects de l'identité physique et sociale d'un individu. L'article 8 protège en outre un droit à l'épanouissement personnel et celui de nouer et de développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur » (§ 66).

Convention européenne des droits de l'homme. A cet effet, l'ingérence doit être prévue par une « loi » au sens de cette disposition, ce qui signifie qu'elle « doit être suffisamment accessible et énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite : en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé »<sup>33</sup>, elle doit tendre à rencontrer un but légitime énoncé par cette disposition et elle doit respecter le principe de proportionnalité.

12. Sur la qualité de la « loi » au sens de l'article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, la rédaction de l'article 13.11 en projet de la loi du 10 avril 1990 pourrait être améliorée.

En effet, prise au pied de la lettre, la phrase liminaire de l'alinéa 1<sup>er</sup> pourrait laisser entendre que seuls le contrôle, la copie et la rétention des documents d'identité seraient soumis aux conditions énoncées par le 1<sup>o</sup> et le 2<sup>o</sup> de cette disposition et que ce ne serait pas le cas de la demande proprement dite de les présenter ou de les transmettre. Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation et d'application du texte en projet et d'empêcher les demandes intempestives - et par conséquence excessives et disproportionnées - formulées par les agents de sécurité, il conviendrait de rédiger le texte de manière telle que les deux conditions soient également applicables aux demandes proprement dites, comme telle semble être l'intention<sup>34</sup>.

13.1. S'agissant du but poursuivi, il peut être admis que la disposition à l'examen tend en tout cas à rencontrer celui de la sûreté publique, de la défense de l'ordre ou de la protection des droits et libertés d'autrui, tels qu'ils sont mentionnés à l'article 8, § 2, de la Convention, dès lors spécialement qu'elle permet de rendre effective la possibilité de poursuites dans les cas où « l'intéressé [a] commis un délit de droit commun ou un crime »<sup>35</sup> et où il a violé ou est suspecté d'avoir violé « la réglementation en vigueur en matière de transports en commun »<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Cour eur. D.H., Gde Ch., arrêt A, B et C c. Irlande, 16 décembre 2010, § 220.

<sup>34</sup> Il est vrai que cette rédaction est identique à celle des deux phrases liminaires de l'article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990. Cette disposition, insérée dans un avant-projet de loi-programme, n'a toutefois été soumise au Conseil d'État que dans un délai d'urgence de cinq jours ouvrables et a donné lieu à l'observation suivante :

« Compte tenu du bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'État n'a pas été à même d'examiner les articles 499 à 507. Ces articles constituent une modification fondamentale de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et touchent aux droits et libertés fondamentaux consacrés par la Constitution, par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ainsi qu'il a été relevé dans l'observation générale, ces articles ne trouvent pas leur place dans une loi-programme » (avis 37.765/1/2/3/4 donné le 4 novembre 2004 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2004).

<sup>35</sup> Article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 4 de l'avant-projet).

<sup>36</sup> Article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 4 de l'avant-projet).

13.2. Dès lors que la dernière hypothèse envisagée, « a[voir] ou a[voir] eu un comportement mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne », doit s'analyser comme ne concernant que les cas dans lesquels il n'est pas question, vu la rédaction de l'article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, en projet, de commission d'un délit ou d'« un crime de droit commun » et ne concernant pas, vu l'adverbe « gravement », la commission d'une contravention, la question se pose de savoir si ce cas d'admissibilité répond aussi à ces objectifs.

Même s'il pourrait être souhaitable que le commentaire de l'article s'en explique davantage, il peut également être admis que la prise en considération de cette hypothèse contribue à rencontrer un des objectifs légitimes énoncés par l'article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, spécialement celui de « la protection des droits et libertés d'autrui » : la prise de connaissance de l'identité de celui qui « me[t] gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne » peut notamment être utile pour rendre effectivement possibles les mesures civiles résultant de l'attitude de l'intéressé. Il convient en effet de ne pas perdre de vue, d'une part, que le texte à l'examen s'inscrit dans un contexte dans lequel le voyageur concerné a conclu un contrat, fût-il d'adhésion, avec l'entreprise de transport, dont l'exécution emporte des conséquences quant au sort des droits subjectifs qu'il a fait naître, et, d'autre part, que la mise en danger grave de la propre sécurité d'un voyageur par lui-même peut nécessiter des mesures de sauvegarde à son égard et que la nécessité de la mise en œuvre de ces droits et de ces mesures peut commander la connaissance de l'identité de la personne concernée.

14.1. Outre que, comme il est suggéré plus haut, au point 12, il convient d'améliorer la rédaction des deux phrases liminaires de l'article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 afin de soumettre les demandes proprement dites de présentation ou de transmission des documents d'identité aux deux conditions énoncées au même alinéa, l'examen de la proportionnalité de la mesure appelle encore l'observation suivante.

L'article 8, § 11, de la loi précitée du 10 avril 1990, non modifié par l'avant-projet mais auquel l'article 13.11 en projet entend déroger, prévoit, dans le cadre du contrôle d'identité qu'il autorise en son alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, « la présentation de documents d'identité, durant le temps nécessaire au contrôle d'identité ». De même, le texte actuel de l'article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, au 1° comme au 2°, fait référence au « temps nécessaire » soit « pour identifier l'auteur des faits » (1°), soit « pour identifier des personnes ayant commis des infractions à la réglementation en vigueur en matière de transports en commun » (2°). En outre, l'article 34, § 4, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' limite la possibilité de rétention des pièces d'identité contrôlées au « temps nécessaire à la vérification de l'identité » et précise que les documents « doivent ensuite être immédiatement remis à l'intéressé ».

L'article 13.11 en projet sera dès lors complété afin de préciser que les agents de sécurité ne peuvent contrôler, copier ou retenir les documents d'identité que le temps

nécessaire à la vérification de l'identité et que ces documents doivent ensuite être remis immédiatement à l'intéressé.

14.2 Pour le reste, les conditions de forme et de fond auxquelles sont subordonnés les contrôles d'identité permettent au texte à l'examen de satisfaire au contrôle de proportionnalité, étant entendu que c'est surtout la pratique de certains contrôles qui peut, le cas échéant et dans certaines circonstances, donner lieu à critique, lorsque, par exemple, les contrôles deviennent généralisés et discrétionnaires<sup>37</sup> ou revêtent un caractère discriminatoire, dérive que la loi peut malaisément éviter autrement que par les garanties offertes en l'espèce et par les règles de droit commun applicables à la pratique des agents de l'autorité, en ce compris les législations interdisant les discriminations.

D. La rétention des personnes par les services de sécurité  
dans l'attente de l'arrivée des services de police

15.1. L'admissibilité des conditions dans lesquelles les agents de sécurité peuvent, aux termes de l'article 13.12 en projet de la loi précitée du 10 avril 1990, retenir certaines personnes doit être examinée à la lumière de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>38</sup>.

Cette disposition énonce de manière exhaustive<sup>39</sup> les cas dans lesquels une personne peut être privée de sa liberté.

Il est rappelé qu'aux termes de l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 5 de l'avant-projet), c'est dans les trois cas suivants que la mesure de rétention peut être ordonnée :

- « l'intéressé a [...] commis un délit de droit commun ou un crime, ou s'il est mineur, un fait décrit comme un délit de droit commun ou un crime »<sup>40</sup> ;

- « l'intéressé a [...] eu un comportement mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne », le Roi étant habilité à déterminer par un arrêté délibéré en Conseil des ministres quels sont ces comportements ouvrant la possibilité d'une rétention<sup>41</sup> ;

---

<sup>37</sup> En ce sens : Cons. const. (fr.), décision n° 93-323, 5 août 1993, 9e cons., qui juge que « la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle ».

<sup>38</sup> J. Vande Lanotte et Y. HaecK (éds), *Handboek EVRM*, tome 2, « Artikelsgewijze Commentaar », Anvers, Intersentia, 2004, p. 279.

<sup>39</sup> G. Bourdoux et Chr. De Valkeneer, *La loi sur la fonction de police*, Bruxelles, Larcier, 1993, p. 248.

<sup>40</sup> Voir le point 15.2, ci-après.

<sup>41</sup> Voir le point 15.3, ci-après.

- « après l'avertissement visé à l'article 13.11, alinéa 2, [l'intéressé] a refusé manifestement de s'identifier par tous moyens ou a donné une identité qui, après un contact avec les services compétents, s'est avérée fausse » <sup>42</sup>.

15.2. Lorsque « l'intéressé a [...] commis un délit de droit commun ou un crime, ou s'il est mineur, un fait décrit comme un délit de droit commun ou un crime » <sup>43</sup>, comme le prévoit déjà l'article 13.12, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 2012, la mesure envisagée peut trouver un fondement dans l'article 5, § 1<sup>er</sup>, b), *in fine*, de la Convention, aux termes duquel une privation de liberté, selon les voies légales est admissible « en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ».

Au demeurant, vu les conditions prévues à l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, en projet, cette disposition n'est qu'une application concrète, à l'égard des agents de sécurité des transports en commun, de la possibilité offerte à tout particulier, en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi du 20 juillet 1990 'sur la détention préventive', d'arrêter une personne prise en flagrant crime ou en flagrant délit, à condition de dénoncer immédiatement les faits à un agent de la force publique.

15.3. L'hypothèse où l'intéressé « a eu un comportement mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne » <sup>44</sup> appelle les réserves suivantes.

Cette hypothèse recoupe l'une de celles dans lesquelles, en vertu de l'article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 4 de l'avant-projet), un contrôle d'identité peut avoir lieu. Or, comme il sera établi ci-après, au point 15.5, l'obligation de se soumettre à pareil contrôle peut, en vertu de l'article 13.11 en projet, être considérée comme « une obligation prescrite par la loi » dont une mesure de privation de liberté peut, dans certaines conditions, « garantir l'exécution » au sens de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, b), *in fine*, de la Convention européenne des droits de l'homme. En conséquence, si une personne « a eu un comportement mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne » et qu'elle a fait l'objet d'un contrôle d'identité sur la base de l'article 13.11, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet, il n'est plus nécessaire de prévoir, à l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, en projet, la même hypothèse comme cas d'application autonome de la possibilité d'une rétention.

Indépendamment de tout contrôle d'identité, le fait d'« a[voir] eu un comportement mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne » ne peut donner lieu à la rétention, comme il a été rappelé ci-avant, que si ce cas de figure entre dans l'une des hypothèses de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme.

---

<sup>42</sup> Voir le point 15.4, plus bas.

<sup>43</sup> Article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 5 de l'avant-projet).

<sup>44</sup> Article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 5 de l'avant-projet).

Or, par la généralité des termes utilisés par la disposition à l'examen, tel n'est pas nécessairement le cas.

La disposition doit être mieux circonscrite afin de la faire correspondre aux prévisions du texte européen, par exemple pour les cas où il s'agit de faire respecter une prescription réglementaire applicable au service de transport concerné qui aurait pour objet d'empêcher que des comportements des voyageurs mettent gravement en danger la sécurité des tiers ou la leur : en ce cas, il pourrait être admis que la restriction de liberté tende à « garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi » au sens de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, b), *in fine*, de la Convention européenne des droits de l'homme.

De même, on ne saurait exclure *a priori*, par exemple, que certaines mesures de rétention dictées par le comportement mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou celle du voyageur concerné puissent se fonder sur le littera c), *in fine* (privation de liberté d'une personne s'« il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci »), ou le littera e) (« la détention régulière d'une personne susceptible de propager une mesure contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ») de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, e), de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>45</sup>.

Ces précisions, si elles ne figurent pas dans la loi elle-même en projet, pourraient résulter de l'arrêté que le Roi est habilité à adopter pour « déterminer dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres les comportements mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou la sienne »<sup>46</sup> ; cette habilitation devrait alors être non pas facultative mais obligatoire et seuls les comportements mettant gravement en danger la sécurité des tiers ou celle de l'intéressé, ainsi définis par le Roi dans le respect de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, pourraient donner lieu, à ce titre, à la mesure de rétention.

15.4. S'agissant de la possibilité de rétention d'une personne qui, « après l'avertissement visé à l'article 13.11, alinéa 2<sup>47</sup>, a refusé manifestement de s'identifier par tous moyens ou a donné une identité qui, après un contact avec les services compétents, s'est avérée fausse »<sup>48</sup>, elle appelle l'observation suivante.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, une loi qui « prescrit l'obligation de déclarer son identité et prévoit la possibilité de retenir dans les locaux de la police toute personne refusant de s'acquiescer de cette obligation » peut être considérée comme avoir « été [...] décidée en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi, au

---

<sup>45</sup> Voir, pour une hypothèse d'alcoolisme, l'arrêt Witold Litwa c. Pologne rendu le 4 avril 2000 par la Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>46</sup> Article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *in fine*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 5 de l'avant-projet).

<sup>47</sup> Aux termes de l'article 13.11, alinéa 2, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 4 de l'avant-projet), « [l']agent de sécurité averti[t] l'intéressé qu'il peut faire l'objet de la rétention prévue à l'article 13.12 s'il refuse de s'identifier ou donne une identité qui s'avère fausse ».

<sup>48</sup> Article 13.12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, *partim*, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 (article 5 de l'avant-projet).

sens de l'article 5 § 1 b) de la Convention (*Reyntjens c. Belgique*, n° 16810/90, décision de la Commission du 9 septembre 1992, Décision et Rapports (DR) 73, p. 136 ; *Epple c. Allemagne*, n° 77909/01, § 36, 24 mars 2005) »<sup>49</sup>.

La Cour rappelle aussi que,

« pour que la détention litigieuse soit justifiée au regard de l'article 5 § 1 b), l'obligation en question doit être spécifique et concrète, l'intéressé doit négliger de la remplir et l'arrestation et la détention doivent avoir pour but de garantir l'exécution de celle-ci. En outre, dès qu'il est satisfait à l'obligation visée, la base de la détention cesse d'exister. Enfin, il faut établir un équilibre entre la nécessité dans une société démocratique de garantir l'exécution immédiate de l'obligation dont il s'agit et l'importance du droit à la liberté. A cet égard, la Cour tiendra compte de la nature de l'obligation, y compris son objet et son but sous-jacents, la personne détenue et les circonstances particulières ayant abouti à sa détention et, finalement, la durée de celle-ci (*Vasileva [c. Danemark]*, n° 52792/99, 25 septembre 2003,], §§ 37-38 ; *Iliya Stefanov c. Bulgarie*, n° 65755/01, § 71, 22 mai 2008).

Or, la Cour a déjà considéré que l'obligation de collaborer avec la police et de fournir son identité, même en l'absence de soupçons d'avoir commis une infraction, constitue une obligation suffisamment 'concrète et spécifique' pour pouvoir relever de l'article 5 § 1 b) de la Convention (*Vasileva*, précité, § 39) »<sup>50</sup>.

Les conditions restrictives dans lesquelles une personne peut être retenue et les limites de temps, à savoir trente minutes, pendant lesquelles pareille mesure peut être mise en œuvre, permettent de conclure à son admissibilité au regard des exigences de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, b), *in fine*, de la Convention européenne des droits de l'homme, même si, en l'espèce, ce ne sont pas les fonctionnaires de police qui sont habilités à procéder à la rétention, mais des agents de sécurité dans les conditions précisément énoncées.

16. À l'article 13.12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, seconde phrase, actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990, il est prévu que

« les personnes qui ne sont pas en mesure de présenter des documents d'identité, mais qui s'identifient de leur plein gré à l'aide d'autres documents, ne peuvent pas être retenues ».

Aucune disposition comparable ne figure dans l'article 13.12 en projet de la loi.

---

<sup>49</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Sarigiannis c. Italie*, 5 avril 2011, § 42.

<sup>50</sup> *Ibid.*, §§ 43 et 44.

Il en va de même de l'article 13.12, § 3, d), actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990, aux termes duquel

« [il] faut en tout état de cause [...] mettre fin immédiatement [à la rétention] :

[...]

d) si l'intéressé présente un document d'identité aux agents de sécurité ou s'identifie à l'aide d'autres documents, sauf si le § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, est d'application ».

L'exposé des motifs ne fournit aucune indication sur la suppression de ces garanties.

À défaut d'explication pertinente et compte tenu du fait que la notion de document d'identité est entendue de manière large dans l'avant-projet<sup>51</sup>, celui-ci devrait contenir des dispositions analogues.

17. En vertu de l'article 37, b), seconde phrase, de la Convention 'relative aux droits de l'enfant',

« [l']arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible ».

Le commentaire de l'article devrait exposer en quoi cette prescription de subsidiarité est respectée en l'espèce pour ce qui concerne la possibilité de retenir des mineurs d'âge.

18. Il importe d'assurer l'articulation entre les dispositions de l'article 13.12, § 3, en projet de la loi précitée du 10 avril 1990 relatives au maximum de la durée de rétention des personnes concernées (trente minutes ou deux heures selon les hypothèses) et de l'article 34, § 4, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police', qui prévoit qu'en aucun cas une personne faisant l'objet d'une vérification d'identité et qui est retenue parce qu'elle « refuse ou est dans l'impossibilité de faire la preuve de son identité » ou que son « identité est douteuse » ne peut être retenue plus de douze heures à cet effet : la loi en projet doit déterminer si la durée prévue par l'article 13.12, § 3, en projet s'ajoute aux douze heures dont il est question à l'article 34, § 4, précité ou si elle est incluse dans ce délai.

Cette dernière solution contribuerait à assurer davantage encore la proportionnalité du dispositif.

---

<sup>51</sup> Voir le point 9, plus haut.

### E. Les attributions du Comité permanent de contrôle des services de police

19. Aux termes de l'article 13.12, § 4, en projet à l'article 5,

« [t]oute personne qui a fait l'objet d'une rétention peut porter plainte auprès du Comité permanent de contrôle des services de police, en cas de non-respect des conditions visées dans le présent article ».

Les articles 13.15 à 13.17 actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990 investissent déjà le Comité permanent de contrôle des services de police, instauré par la loi du 18 juillet 1991 'organique du contrôle des services de police et de renseignements', de missions de contrôle du respect du chapitre IIIbis de la loi précitée du 10 avril 1990.

Comme ce Comité permanent a été conçu par la loi précitée du 18 juillet 1991 dans la perspective du contrôle des services de police au sens strict, l'occasion du présent avant-projet de loi pourrait être saisie pour en adapter les dispositions en vue de tenir compte de ces missions concernant les activités des services de sécurité au sens de la loi précitée du 10 avril 1990<sup>52</sup>.

### V. OBSERVATION FINALE

20. Il est prématuré d'assortir le texte d'un projet de loi d'une formule de promulgation.

En conséquence, à la fin de l'avant-projet, il y a lieu de supprimer la phrase « Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'État et publiée par le Moniteur belge ».

-----

---

<sup>52</sup> Il est rappelé que les articles 13.15 à 13.17 actuellement en vigueur de la loi précitée du 10 avril 1990 n'ont pas fait l'objet d'un examen par la section de législation du Conseil d'État (voir, plus haut, la note 34).

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

|           |                        |                                          |
|-----------|------------------------|------------------------------------------|
| Messieurs | R. ANDERSEN,           | premier président du Conseil d'État,     |
|           | M. VAN DAMME,          | présidents de chambre,                   |
|           | P. LIÉNARDY,           |                                          |
|           | J. BAERT,              | conseillers d'État,                      |
|           | J. SMETS,              |                                          |
|           | P. VANDERNOOT,         |                                          |
|           | J. JAUMOTTE,           |                                          |
| Madame    | M. BAGUET,             |                                          |
| Messieurs | B. SEUTIN,             |                                          |
|           | W. VAN VAERENBERGH,    |                                          |
|           | J. VAN NIEUWENHOVE,    |                                          |
|           | S. BODART,             |                                          |
|           | J. VELAERS,            | assesseurs de la section de législation, |
| Madame    | A. WEYEMBERGH,         |                                          |
| Messieurs | L. DENYS,              |                                          |
|           | S. VAN DROOGHENBROECK, |                                          |
| Madame    | D. LANGBEEN,           | greffier en chef.                        |

Le rapport a été présenté par Monsieur W. PAS, premier auditeur et Madame L. VANCRAYEBECK, auditrice.

LE GREFFIER EN CHEF

LE PREMIER PRÉSIDENT

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 51.310/AG  
VAN 5 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling Wetgeving, op 27 april 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen<sup>(\*)</sup>, van advies te dienen over een voorontwerp van wet “tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en de bijzondere veiligheid en tot opheffing van het koninklijk besluit van 4 april 2006 betreffende de afbakening van de plaatsen die deel uitmaken van de infrastructuur, uitgebaat door de openbare vervoersmaatschappijen, waarop de bepalingen van hoofdstuk IIIbis van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid van toepassing zijn met het oog het versterken van de veiligheid in het openbaar vervoer”, heeft het volgende advies gegeven:

-----

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

## I. STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voorliggende voorontwerp van wet strekt ertoe verscheidene bepalingen van de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ die zijn opgenomen in hoofdstuk IIIbis van die wet, met als opschrift “Bijzondere uitoefeningsvoorwaarden voor de organisatie van veiligheidsdiensten binnen een openbare vervoersmaatschappij”, te vervangen of te wijzigen.<sup>1</sup>

Het voorontwerp vervangt het koninklijk besluit van 4 april 2006 ‘betreffende de afbakening van de plaatsen die deel uitmaken van de infrastructuur, uitgebaat door de openbare vervoersmaatschappijen, waarop de bepalingen van hoofdstuk IIIbis van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid van toepassing zijn’<sup>2</sup>, een besluit dat is vastgesteld ter uitvoering van artikel 13.1, 2°, van de voornoemde wet van 10 april 1990. Deze laatste bepaling machtigt in de thans geldende lezing de Koning om “de plaatsen [te bepalen] die deel uitmaken van de infrastructuur, uitgebaat door de openbare vervoersmaatschappijen” waarin, benevens “de transportvoertuigen”, het voornoemde hoofdstuk IIIbis toepassing vindt. Het voornoemde koninklijk besluit definieert de desbetreffende “plaatsen” op een verschillende manier naargelang die publiek toegankelijke plaatsen toebehoren aan de “NMBS-Holding NV en NMBS NV”<sup>3</sup>, aan de “MIVB”<sup>4</sup> of aan de “Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn”<sup>5</sup>.

2. In wezen dient het voorontwerp, dat ertoe strekt de bevoegdheden uit te breiden van de veiligheidsagenten werkzaam bij de veiligheidsdiensten van de maatschappijen voor openbaar vervoer genoemd in artikel 1, § 11, van de voornoemde wet van 10 april 1990<sup>6 7</sup> en de veiligheid in die vervoermiddelen te verhogen, zich als volgt aan.

---

<sup>1</sup> Artikelen 2 tot 7 van het voorontwerp.

<sup>2</sup> Artikel 8 van het voorontwerp.

<sup>3</sup> Artikel 1, 1°, van het voornoemde koninklijk besluit van 4 april 1990.

<sup>4</sup> Artikel 1, 2°, van het voornoemde koninklijk besluit van 4 april 1990.

<sup>5</sup> Artikel 1, 3°, van het voornoemde koninklijk besluit van 4 april 1990.

<sup>6</sup> Het eerste en het tweede lid van artikel 1, § 11, van de voornoemde wet van 10 april 1990, die door het voorontwerp ongewijzigd worden gelaten, luiden als volgt:

“In de zin van deze wet wordt als een veiligheidsdienst beschouwd, elke dienst die in de schoot van een openbare vervoersmaatschappij is georganiseerd met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet publiek toegankelijke plaatsen, die door de openbare vervoersmaatschappij worden uitgebaat.

In de zin van deze wet wordt als veiligheidsagent beschouwd, elk personeelslid van een openbare vervoersmaatschappij, werkzaam in het kader van een veiligheidsdienst.”

<sup>7</sup> Ontworpen artikel 13.1, § 1, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 2 van het voorontwerp).

3. Het ontworpen artikel 13.1, §§ 2 tot 4, van de voornoemde wet van 10 april 1990 beoogt de “interventieperimeter” van de veiligheidsagenten uit te breiden.<sup>8</sup>

Wat de openbare weg betreft, kunnen de veiligheidsagenten hun bevoegdheden onder de volgende cumulatieve voorwaarden uitoefenen:

“1° In geval van verkeersongeval of gemeenrechtelijk wanbedrijf of misdaad die zojuist werd gepleegd of in geval van gedrag dat de veiligheid van derden of hun eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt;

2° Binnen een perimeter geldende van 15 meter rond het voertuig van de openbare vervoersmaatschappij;

3° In geval van afwezigheid van de politiediensten en in afwachting van het toekomen van deze diensten.”

4. Het voorontwerp beoogt het aantal gevallen uit te breiden waarin veiligheidsagenten een identiteitscontrole kunnen uitvoeren: benevens de gevallen die reeds zijn vernoemd in het thans geldende artikel 13.11 van de voornoemde wet van 10 april 1990, waarin de “betrokkene een gemeenrechtelijk wanbedrijf of een misdaad heeft gepleegd”<sup>9</sup> of die betrekking hebben op de “identificatie van personen die inbreuken hebben gepleegd op de vigerende reglementering op het openbaar vervoer”<sup>10</sup>, betreft het de gevallen waarin “de betrokkene (...) een gedrag heeft vertoond dat de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt”<sup>11</sup> of om “het naleven van de vigerende regelgeving inzake openbaar vervoer na te gaan”<sup>12</sup>.

Het ontworpen artikel 13.11 van de voornoemde wet van 10 april 1990 bepaalt niet langer, zoals in het thans geldende tweede lid ervan het geval is, dat “[d]eze identiteitscontroles zijn onderworpen aan de voorafgaande voorwaarde dat de betrokkene, na door de veiligheidsagent op de hoogte te zijn gesteld van zijn recht om zich tegen deze controle te verzetten, vrijwillig hiermee ingestemd heeft”.

---

<sup>8</sup> Artikel 2 van het voorontwerp. Deze bepaling vervangt artikel 13.1 van de wet en het voornoemde koninklijk besluit van 4 april 2006, dat wordt opgeheven bij artikel 8 van het voorontwerp.

<sup>9</sup> Het thans geldende artikel 13.11, eerste lid, 1°, van de voornoemde wet van 10 april 1990. Dit geval wordt omschreven in het ontworpen artikel 13.11, eerste lid, 1°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 4 van het voorontwerp).

<sup>10</sup> Het thans geldende artikel 13.11, eerste lid, 2°, van de voornoemde wet van 10 april 1990. Dit geval wordt in het ontworpen artikel 13.11, eerste lid, 2°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 4 van het voorontwerp) als volgt omschreven: “in geval van inbreuk op [de vigerende] regelgeving [inzake openbaar vervoer]”.

<sup>11</sup> Ontworpen artikel 13.11, eerste lid, 1°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 4 van het voorontwerp).

<sup>12</sup> Ontworpen artikel 13.11, eerste lid, 2°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 4 van het voorontwerp).

5.1. Artikel 5 van het voorontwerp beoogt artikel 13.12 van de voornoemde wet van 10 april 1990 te vervangen, teneinde de gevallen uit te breiden waarin veiligheidsagenten personen kunnen vatten.

5.2. Benevens het geval dat reeds wordt voorgeschreven bij het thans geldende artikel 13.12, § 1, eerste lid, 1°, van de wet, waarin de “betrokkene [...] een gemeenrechtelijk wanbedrijf of een misdaad, of als hij minderjarig is, een als gemeenrechtelijk wanbedrijf of misdaad omschreven feit gepleegd (heeft)”<sup>13</sup>, betreft het ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, *partim*, in hoofdzaak de gevallen waarin de betrokkene “een gedrag heeft vertoond dat de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt”<sup>14</sup> en hij “na de verwittiging bedoeld bij artikel 13.11, 2de lid<sup>15</sup>, klaarblijkelijk geweigerd [heeft] zich met alle middelen te identificeren of een identiteit heeft opgegeven die, na contact met de bevoegde diensten, vals is gebleken”<sup>16</sup>; wat dit laatste punt betreft, bepaalt het thans geldende artikel 13.12, § 1, eerste lid, 3°, van de wet tevens dat het mogelijk is een persoon te “vatten (...) nadat hij door de veiligheidsagent om identificatie werd gevraagd, (maar) de verdachte (weigert) zich te identificeren”; deze voorwaarde is evenwel cumulatief met de voorwaarde dat de betrokkene een gemeenrechtelijk wanbedrijf, een misdaad, of een als zodanig omschreven feit gepleegd moet hebben, wat niet langer het geval is in het ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°.

5.3. Het voorontwerp bepaalt tevens, net als in het thans geldende artikel 13.12, § 1, eerste lid, 2°, van de voornoemde wet van 10 april 1990, het volgende: “de vattende veiligheidsagent of een personeelslid van de openbare vervoersmaatschappij [moet de visuele getuige] geweest” zijn van het strafbare feit of van het feit dat aanleiding kan geven tot vatting, maar voegt eraan toe dat dit eveneens het geval kan zijn indien “5 rechtstreekse getuigen van wie de identiteit onmiddellijk door de veiligheidsagent of een personeelslid van de vervoersmaatschappij wordt opgenomen [de] visuele getuige(n) geweest [zijn] van deze inbreuk of dit feit”<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Het thans geldende artikel 13.12, § 1, eerste lid, 1°, van de voornoemde wet van 10 april 1990; het ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, *partim*, van dezelfde wet (artikel 5 van het voorontwerp).

<sup>14</sup> Ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 5 van het voorontwerp).

<sup>15</sup> Artikel 13.11, tweede lid, bepaalt dat de veiligheidsagent bij de identiteitscontrole de “betrokkene [moet verwittigen] dat hij het voorwerp kan uitmaken van (deze maatregel van vatting)”.

<sup>16</sup> Ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 5 van het voorontwerp).

<sup>17</sup> Ontworpen artikel 13.12, § 1, 2°, van de voornoemde wet van 10 april 1990. In deze ontwerptekst dienen de haakjes vóór en na de woorden “of 5 rechtstreekse getuigen van wie de identiteit onmiddellijk door de veiligheidsagent of een personeelslid van de vervoersmaatschappij wordt opgenomen” te vervallen (*Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 86).

5.4. De overige voorwaarden gesteld in het thans geldende artikel 13.12, § 1, eerste lid, 5° tot 7°, van de voornoemde wet van 10 april 1990 worden gehandhaafd in het ontworpen artikel 13.12, § 1, eerste lid, 3° tot 5°. Ze betreffen de onmiddellijke vatting nadat feiten zijn gepleegd of vastgesteld die daartoe aanleiding geven, de verplichting om een politiedienst onmiddellijk in te lichten, of uiterlijk op het ogenblik dat de betrokkene uit een rijdend voertuig wordt verwijderd, en de verplichting om de betrokkene aan het zicht van het publiek te onttrekken.

Hetzelfde geldt wat betreft het rechtstreekse toezicht op de betrokkene door de veiligheidsdienst, tot de aankomst van de politieambtenaren, het verbod om betrokkene op te sluiten of hem “ergens aan vast te maken” en de omstandigheid dat “het vatten (...) niet langer (mag) duren dan verantwoord door de omstandigheden”<sup>18</sup>.

5.5. Los van deze laatste regel voorziet het ontworpen artikel 13.12, § 3, van de voornoemde wet van 10 april 1990 in bepaalde gevallen in een uitbreiding van de mogelijke duur van de vatting.

Net zoals in de thans geldende lezing van deze bepaling wordt gesteld, “dient [zij] in ieder geval onmiddellijk te worden beëindigd (...) indien de verwittigde politiedienst laat weten dat hij niet ter plaatse zal komen”<sup>19</sup>.

Terwijl het thans geldende artikel 13.12, § 3, b) tot d), van de wet van 10 april 1990 bepaalt dat de vatting eveneens onmiddellijk moet worden geëindigd

“b) indien de verwittigde politiedienst te kennen geeft niet ter plaatse te zullen komen uiterlijk binnen de 30 minuten, te rekenen vanaf de verwittiging;

c) indien de verwittigde politiedienst te kennen geeft ter plaatse te zullen komen, maar de opgeroepen politieambtenaren niet ter plaatse zijn uiterlijk binnen de 30 minuten nadat de politiedienst werd verwittigd;

d) indien de betrokkene aan de veiligheidsagenten een identiteitsdocument voorlegt of zich aan de hand van andere documenten identificeert, tenzij [paragraaf] 1, tweede lid, van toepassing is”<sup>20</sup>,

---

<sup>18</sup> Ontworpen artikel 13.12, § 2, van de voornoemde wet van 10 april 1990, dat overeenstemt met het thans geldende artikel 13.12, § 2, van de wet. Het ontwerp voegt daaraan evenwel een machtiging aan de Koning toe om de nadere regels te bepalen van het toezicht, door de veiligheidsdienst, op de betrokkene tot de aankomst van de politieambtenaren.

<sup>19</sup> Ontworpen artikel 13.12, § 3, 1°, van de voornoemde wet van 10 april 1990, dat overeenstemt met het thans geldende artikel 13.12, § 3, a), van de wet.

<sup>20</sup> Het thans geldende artikel 13.12, § 1, tweede lid, van de wet bepaalt: “Indien het slachtoffer van het wanbedrijf of de misdaad als gevolg daarvan kennelijk lichamelijk letsel heeft opgelopen is het eerste lid, 3°, niet meer van toepassing.” Artikel 13.12, § 1, eerste lid, 3°, stelt als voorwaarde: “nadat hij door de veiligheidsagent om identificatie werd gevraagd, weigert de verdachte zich te identificeren. Personen die geen

bepaalt het ontworpen artikel 13.12, § 3, 2° en 3°, dat het vatten in de volgende gevallen en omstandigheden moet worden geëindigd:

“ 2° indien de verwittigde politiedienst te kennen geeft dat hij achteraf niet ter plaatse zal komen:

a) binnen de 2 uren te rekenen vanaf de verwittiging in geval van gemeenrechtelijk wanbedrijf of misdaad of gedrag dat de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt;

b) binnen de 30 minuten vanaf de waarschuwing in geval van klaarblijkelijke weigering zich te identificeren of het aangeven van een identiteit die, na contact met de bevoegde dienst, vals bleek;

3° indien de politiedienst aangeeft dat hij ter plaatse zal komen maar dat de opgeroepen politieambtenaren achteraf niet ter plaatse zullen zijn binnen de termijnen die bepaald zijn bij 2°.”

Daaruit volgt dat in het geval van kennelijke weigering om zich te identificeren of in het geval van het geven van een identiteit die na contact met de bevoegde dienst vals blijkt te zijn, de maximumduur van het vatten dertig minuten bedraagt.

5.6. In tegenstelling tot het bepaalde in de thans geldende tekst van artikel 13.12, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 10 april 1990, schrijft het voorontwerp niet langer voor dat “[i]ndien het slachtoffer van het wanbedrijf of de misdaad als gevolg daarvan kennelijk lichamelijk letsel heeft opgelopen, (...) het eerste lid, 3°, niet meer van toepassing” is.<sup>21</sup>

5.7. Het ontworpen artikel 13.12, § 4, van de voornoemde wet van 10 april 1990 bepaalt:

“Iedere persoon die het voorwerp heeft uitgemaakt van een vatting kan klacht indienen bij het Vast Comité van toezicht op de politiediensten, in geval de voorwaarden beoogd in vorig artikel niet werden nageleefd.”

6. Het voorontwerp bevat ook de volgende bepalingen:

- het concentreert de bevoegdheid om veiligheidsagenten te machtigen een spuitbus of handboeien te gebruiken<sup>22</sup> bij de minister van Binnenlandse Zaken, op voorstel

---

identiteitsdocumenten kunnen voorleggen, maar zich vrijwillig identificeren aan de hand van andere documenten, kunnen echter niet gevat worden.”

<sup>21</sup> Artikel 13.12, § 1, eerste lid, 3°, stelt als voorwaarde: “nadat hij door de veiligheidsagent om identificatie werd gevraagd, weigert de verdachte zich te identificeren. Personen die geen identiteitsdocumenten kunnen voorleggen, maar zich vrijwillig identificeren aan de hand van andere documenten, kunnen echter niet gevat worden”.

<sup>22</sup> Ontworpen artikel 13.7 van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 3 van het voorontwerp).

van de openbare vervoersmaatschappij. Die bevoegdheid wordt thans, wat betreft de veiligheidsdiensten die werken voor de federale openbare vervoersmaatschappijen, uitgeoefend door de toezichthoudende overheid van die maatschappijen<sup>23</sup>;

- om rekening te houden met de wijzigingen die bij het voorontwerp aangebracht worden in hoofdstuk IIIbis van de voornoemde wet van 10 april 1990, worden de artikelen 13.15 en 13.16 van die wet zo gewijzigd dat daarin ook de nieuwe artikelen worden vermeld waarin sprake is van de handelingen ten aanzien waarvan toezicht wordt georganiseerd.

## II. ADIËRING VAN DE RAAD VAN STATE

7. De notificatie van de Ministerraad van 20 april 2012 luidt als volgt:

“1. Met dien verstande dat het voorontwerp zal worden aangevuld met een bepaling die voorziet dat de nieuwe taken van de bewakingsdiensten die de veiligheid in de maatschappijen voor openbaar vervoer verzekeren, door het Comité P zullen worden opgevolgd, mag het voor advies aan de Raad van State worden gezonden, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het zal nadien opnieuw aan de Raad worden voorgelegd

2. Tijdens de adviesaanvraag bij de Raad van State, zal de betrokken Werkgroep Beleidscoördinatie zijn werkzaamheden verderzetten, inzonderheid wat betreft de vating bedoeld in artikel 5 (artikel 13.12, nieuw) van het voorontwerp.

3. Bij de tweede lezing zullen alle ontwerpen van uitvoeringsbesluit eveneens aan de Raad worden voorgelegd.”

Mocht het voorontwerp op basis van de verdere werkzaamheden van de betreffende werkgroep Beleidscoördinatie ingrijpender worden gewijzigd dan wat voorgesteld wordt in het advies van de afdeling Wetgeving, dan moet die wijziging opnieuw aan haar worden voorgelegd.

## III. VOORAFGAAND VORMVEREISTE

8. Uit het dossier blijkt niet dat met betrekking tot het voorliggende voorontwerp vooraf is onderzocht of het noodzakelijk was een effectbeoordeling uit te voeren, zoals voorgeschreven in artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

---

<sup>23</sup> Het thans geldende artikel 13.7, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990.

Er moet op worden toegezien dat dat voorafgaande vormvereiste naar behoren vervuld is.

#### IV. ALGEMENE OPMERKINGEN

##### A. Voorafgaande opmerking: het begrip identiteitscontrole

9. Net als in de thans geldende tekst van artikel 13.11 van de voornoemde wet van 10 april 1990, heeft het begrip identiteitscontrole waarvan sprake in het voorliggende voorontwerp niet alleen betrekking op de controle van identiteitskaarten, vreemdelingenkaarten en verblijfsdocumenten, dat wil zeggen op de officiële identiteitsdocumenten die uitgereikt worden aan de Belgen en aan de vreemdelingen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters op grond van artikel 6, § 1, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’,<sup>24</sup> en waarvan het bezit, het bij zich hebben en het tonen aan de agenten van het openbaar gezag verplicht is krachtens de artikelen 6, § 7, tweede lid<sup>25</sup>, en 7<sup>26</sup> van dezelfde wet, artikel 1, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 ‘betreffende de identiteitskaarten’,<sup>27</sup> en

---

<sup>24</sup> Luidens artikel 6, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991, “[geeft] [d]e gemeente [...] aan de Belgen een identiteitskaart, aan de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven of die gemachtigd zijn zich er te vestigen een vreemdelingenkaart, en aan de vreemdelingen die om een andere reden ingeschreven worden in de bevolkingsregisters overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen een verblijfsdocument. De identiteitskaart, de vreemdelingenkaart en het verblijfsdocument gelden als bewijs van inschrijving in de bevolkingsregisters”.

<sup>25</sup> Luidens artikel 6, § 7, tweede lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991, “[stelt de Koning] de leeftijd vast vanaf welke men verplicht is de kaart te bezitten en bij zich te hebben [...]. Hij bepaalt ook welke de openbare overheden en ambtenaren zijn op wier vordering de kaart moet worden getoond”.

<sup>26</sup> Luidens artikel 7 van de voornoemde wet van 19 juli 1991 “[worden] [d]e overtredingen van de voorgaande artikelen, van de besluiten tot uitvoering ervan [...] gestraft met een geldboete van zesentwintig tot vijfhonderd euro. De bepalingen van het eerste boek van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn op die overtredingen van toepassing”. Zie ook artikel 79 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

<sup>27</sup> Luidens artikel 1, eerste en tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 22 maart 2003 “[moet] [i]edere Belg die volle vijftien jaar oud is, [...] houder zijn van een identiteitskaart die als bewijs van inschrijving in het bevolkingregister geldt of, in geval van verlies, diefstal of vernieling van die kaart, van een overeenkomstig artikel 6 afgegeven attest. Dit attest dat in geen geval als identiteitskaart kan gelden, is geldig gedurende één maand en de geldigheidsduur kan worden verlengd door het bestuur van de gemeente waar de betrokkene zijn hoofdverblijfplaats heeft. Een van deze beide documenten moet worden overgelegd bij elke vordering van de politie, evenals bij elke aangifte, bij elke aanvraag van getuigschriften en, in het algemeen, telkens als de houder het bewijs van zijn identiteit dient te leveren”.

artikel 38 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’<sup>28</sup>.

De begrippen gebruikt in het voorontwerp om de controlehandeling te omschrijven zijn immers ruimer dan die welke louter verwijzen naar die officiële documenten: in artikel 13.11, eerste lid, is er sprake van “identiteitsdocumenten”, het tweede lid van dezelfde bepaling heeft het over de “weiger[ing] zich te identificeren” of het “[opgeven van] een identiteit die vals blijkt te zijn” (zie ook artikel 13.12, §§ 1, 1°, en 3, 2°, b)), en in artikel 13.12, §§ 1, 1°, en 3, 2°, b), is het de “klaarblijkelijke weiger[ing] zich met alle middelen te identificeren” die onder sommige voorwaarden een grond vormt om de betrokkene vast te houden.

De mogelijkheid om zich te identificeren met behulp van andere documenten dan die uitgereikt overeenkomstig artikel 6, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 19 juli 1991, blijft dus mogelijk volgens het voorliggende voorontwerp.

Het begrip identiteitscontrole zal dan ook in die ruime betekenis worden opgevat bij het verdere onderzoek van het voorontwerp, wat tevens zal bijdragen tot de proportionaliteit van de beoogde maatregelen.

Er wordt ook verwezen naar opmerking 16.

#### B. Uitbreiding van het gebied waar de veiligheidsagenten kunnen optreden

10. De uitbreiding van het gebied waar de veiligheidsagenten kunnen optreden zoals die volgt uit het ontworpen artikel 13.1 van de voornoemde wet van 10 april 1990 gaat gepaard met zulke waarborgen dat die maatregel geen problemen oplevert op het stuk van de naleving van hogere regels.

Het dispositief is voldoende duidelijk en voorzienbaar geredigeerd opdat de personen die het openbaar vervoer gebruiken kunnen weten op welke plaatsen precies de controlebevoegdheid geregeld bij het voorontwerp kan worden uitgeoefend en welke veiligheidsagenten over die bevoegdheid beschikken. Wat dat laatste betreft, wordt erop gewezen dat krachtens artikel 13.4 van de voornoemde wet van 10 april 1991, dat niet gewijzigd wordt door het voorontwerp, “de veiligheidsagenten [...] verplicht [zijn] werkkledij te dragen” die “moet voldoen aan de bepalingen van artikel 8, § 1.”<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Luidens artikel 38 van het voornoemde koninklijk besluit van 8 oktober 1981

“[moet] [e]lke vreemdeling, ouder dan vijftien jaar, [...] zijn verblijfs- of vestigingsvergunning of enig ander verblijfsdocument altijd bij zich hebben en op vordering van enige overheidspersoon overleggen”.

<sup>29</sup> Luidens artikel 8, § 1, eerste en tweede lid, van de voornoemde wet van 10 april 1990

“[kunnen] [d]e personen die in dienst van of voor rekening van bewakingsondernemingen of interne bewakingsdiensten werken, [...] werkkleding dragen op voorwaarde dat:

Wat meer in het bijzonder het optreden van veiligheidsagenten op de openbare weg betreft, beperkt het ontworpen artikel 13.1, § 5, die mogelijkheid tot welbepaalde gevallen: ofwel in geval van een verkeersongeval, ofwel wanneer zojuist een wanbedrijf of misdaad is gepleegd, ofwel wanneer het gedrag van een persoon zijn veiligheid of de veiligheid van derden ernstig in het gedrang brengt. Bovendien mogen de veiligheidsagenten in al die gevallen enkel optreden binnen een straal van 15 meter rond het voertuig van de openbare vervoersmaatschappij en enkel in geval van afwezigheid van de politiediensten en in afwachting van de aankomst van deze diensten.

Ook die preciseringen dragen ertoe bij dat de proportionaliteit van de maatregelen die de veiligheidsagenten kunnen nemen, in acht genomen wordt.

### C. Identiteitscontroles

11. Identiteitscontroles, zelfs de verplichte identiteitscontroles, vormen als dusdanig geen inmenging in het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de personen bij wie deze worden uitgevoerd, gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zoals de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld in een beslissing Reyntjens t. België van 9 september 1992 : “l’obligation d’être porteur d’une carte d’identité et de la présenter à toute réquisition de la police ne constitue pas en tant que telle une ingérence dans la vie privée d’une personne au sens de l’article 8 de la Convention (européenne des droits de l’homme)”<sup>30</sup>.

Aangezien de identiteitscontrole evenwel verricht kan worden door veiligheidsagenten in plaats van door politieagenten, aangezien het niet meer vereist is dat, zoals bij de huidige stand van het recht dat wel zo is, de betrokkene ermee heeft ingestemd, en vooral aangezien de omstandigheden van de controle bovendien de eerbaarheid of de persoonlijkheid van de betrokkene kunnen raken, of bijvoorbeeld door de periode tijdens welke hem zijn identiteitskaart ontnomen wordt, het sociaal, economisch, en administratief leven van de betrokkene of andere aspecten daarvan kunnen aantasten<sup>31</sup>, kan niet worden

---

1° deze geen aanleiding kan geven tot verwarring met die welke de agenten van de openbare macht dragen;

2° het model ervan is goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken of door een door hem aangewezen ambtenaar.

De kledij is, op de wijze bepaald door de Minister van Binnenlandse Zaken en naar het door hem vastgelegd model, steeds voorzien van een embleem”.

<sup>30</sup> ECRM, Reyntjens t. België, 9 september 1992, verzoekschrift nr. 16810/90. Zie in deze zin ook: EHRM, arrest Smirnova t. Rusland, 24 juli 2009, § 96. De zaak Reyntjens t. België volgt op de veroordeling van de verzoeker omdat hij geweigerd had zijn identiteitskaart te tonen bij een controle uitgevoerd door de rijkswacht, tijdens welke controle hij het volgende heeft verklaard: “je ne suis pas porteur de ma carte d’identité parce que, pour des raisons de principe, je refuse en effet de la remettre lorsqu’un service de police le demande”.

<sup>31</sup> Zie in die zin: EHRM, arrest Smirnova t. Rusland, 24 juli 2009, §§ 96 en 97.

uitgesloten dat sommige controles inmengingen kunnen vormen in het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, gelet onder meer op de ruime interpretatie die daaraan wordt gegeven in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>32</sup>

Er dient derhalve te worden nagegaan of de wettelijke regeling, op de wijze waarop ze is uitgewerkt in hoofdstuk III*bis* van de voornoemde wet van 10 april 1990, zoals dat inzonderheid wordt gewijzigd door artikel 13.11 ervan te vervangen door artikel 4 van het voorontwerp, voldoet aan de vereisten van artikel 22 van de Grondwet, uitgelegd in het licht van artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Hiertoe moet de inmenging worden bepaald bij een “wet” in de zin van deze bepaling, wat in verband met deze wet op het volgende neerkomt: “[elle] doit être suffisamment accessible et énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite: en s’entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d’un acte déterminé”<sup>33</sup>; deze wet moet erop gericht zijn een wettig doel te beogen dat door deze bepaling wordt verwoord en ze moet het proportionaliteitsbeginsel naleven.

12. Betreffende de kwaliteit van de “wet” in de zin van artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, is de formulering van het ontworpen artikel 13.11 van de wet van 10 april 1990 voor verbetering vatbaar.

Letterlijk beschouwd wekt de inleidende zin van het eerste lid immers de indruk dat alleen het controleren, het kopiëren en het inhouden van de identiteitsdocumenten zouden moeten beantwoorden aan de voorwaarden die *sub* 1° en *sub* 2° van deze bepaling worden vermeld en dat zulks niet het geval zou zijn voor het eigenlijke verzoek deze documenten over te leggen of te overhandigen. Teneinde alle problemen inzake de interpretatie en de toepassing van de ontworpen tekst uit de weg te gaan en teneinde ongepaste - en derhalve buitensporige en onevenredige - verzoeken door de veiligheidsagenten te voorkomen, zou de tekst zo moeten worden opgesteld dat de twee voorwaarden tevens gelden voor de eigenlijke verzoeken, zoals, naar het zich laat aanzien, de bedoeling is.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Zo bijvoorbeeld wordt in het arrest *Gilberg t. Zweden*, dat de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op 3 april 2012 heeft uitgesproken, gesteld dat: “[l]a notion de ‘vie privée’ est une notion large, non susceptible d’une définition exhaustive, qui recouvre l’intégrité physique et morale de la personne. Elle peut donc englober de multiples aspects de l’identité physique et sociale d’un individu. L’article 8 protège en outre un droit à l’épanouissement personnel et celui de nouer et de développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur” (§ 66).

<sup>33</sup> EHRM, Grote Kamer, arrest d.d. 16 december 2010, A, B en C t. Ierland, § 220.

<sup>34</sup> De redactie ervan is weliswaar identiek aan die van de twee inleidende zinnen van het thans geldende artikel 13.11, eerste lid, van de voornoemde wet van 10 april 1990. Maar deze bepaling, ingevoegd in een voorontwerp van programmawet, is slechts in een spoedtermijn van vijf werkdagen aan de Raad van State voorgelegd en heeft aanleiding gegeven tot de volgende opmerking:

13.1 Wat het nagestreefde doel betreft, kan worden gesteld dat de voorliggende bepaling in ieder geval de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, zoals vermeld in artikel 8, lid 2, van het Verdrag, nastreeft, inzonderheid daar ze de mogelijkheid van vervolging gestalte geeft in de gevallen waarin “de betrokkene een gemeenrechtelijk wanbedrijf of misdaad heeft gepleegd”<sup>35</sup> of waarin hij “de vigerende regelgeving inzake openbaar vervoer” heeft geschonden of ervan wordt verdacht deze te hebben geschonden<sup>36</sup>.

13.2. Daar de laatst vermelde mogelijkheid, “een gedrag [hebben] vertoond dat de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt”, aldus moet worden opgevat dat ze alleen betrekking kan hebben op de gevallen waarin, gelet op de formulering van het ontworpen artikel 13.11, eerste lid, 1°, geen sprake is van een “gemeenrechtelijk wanbedrijf” of van een misdaad, en dat ze, gelet op het bijwoord “ernstig”, geen betrekking heeft op het begaan van een overtreding, rijst de vraag of dit geval van toelaatbaarheid eveneens aan deze doelstellingen beantwoordt.

Alhoewel het wenselijk zou zijn dat in de toelichting bij het artikel meer uitleg wordt verschaft, kan tevens worden gesteld dat de inoverwegingneming van deze mogelijkheid bijdraagt tot de verwezenlijking van een van de wettige doelen vermeld in artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, te weten dat van “de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”: de kennisneming van de identiteit van de persoon die “de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt” kan met name nuttig zijn om burgerrechtelijke maatregelen als gevolg van het gedrag van de betrokkene daadwerkelijk mogelijk te maken. Er mag immers niet over het hoofd worden gezien dat enerzijds de voorliggende tekst past in een kader waarin de betrokken reiziger een overeenkomst met de vervoersonderneming heeft gesloten, ook al zij het een toetredingscontract, waarvan de uitvoering consequenties heeft inzake de subjectieve rechten die ze doet ontstaan, en anderzijds dat het feit dat een reiziger zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt, beschermingsmaatregelen tegen hem noodzakelijk kan maken en dat de noodzaak om deze rechten en deze maatregelen in werking te stellen, tot de kennisneming van de identiteit van de betrokken persoon kan nopen.

---

“Gelet op de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, heeft hij de artikelen 499 tot 507 niet kunnen onderzoeken. Die artikelen bevatten een fundamentele wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private veiligheid en raken aan de fundamentele rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in de Grondwet, in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Zoals in de algemene opmerking is vermeld, horen die artikelen niet thuis in een programmawet” (advies 37.765/1/2/3/4, gegeven op 4 november 2004 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de programmawet van 27 december 2004).

<sup>35</sup> Ontworpen artikel 13.11, eerste lid, 1°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 4 van het voorontwerp).

<sup>36</sup> Ontworpen artikel 13.11, eerste lid, 2°, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 4 van het voorontwerp).

14.1. Naast het feit dat, zoals *supra* in punt 12 in overweging is gegeven, de formulering van de twee inleidende zinnen van het ontworpen artikel 13.11, eerste lid, van de voornoemde wet van 10 april 1990 dient te worden verbeterd opdat voor de eigenlijke verzoeken om identiteitsdocumenten over te leggen of te overhandigen de twee voorwaarden zouden gelden die in hetzelfde lid worden vermeld, geeft het onderzoek van de proportionaliteit van de maatregel bovendien aanleiding tot de volgende opmerking.

Artikel 8, § 11, van de voornoemde wet van 10 april 1990, dat niet wordt gewijzigd door het voorontwerp maar waarvan het ontworpen artikel 13.11 beoogt af te wijken, voorziet in het kader van de identiteitscontrole die door het eerste lid, 1°, ervan voorgeschreven wordt, in de mogelijkheid om “identiteitsdocumenten te laten voorleggen gedurende de tijd nodig voor het controleren van de identiteit”. Ook de huidige tekst van artikel 13.11, eerste lid, 1° en 2°, verwijst naar de tijd die “nodig” is hetzij “om de dader te identificeren” (1°), hetzij “voor identificatie van personen die inbreuken hebben gepleegd op de vigerende reglementering op het openbaar vervoer” (2°). Daarbij komt nog dat artikel 34, § 4, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ de mogelijkheid om gecontroleerde identiteitsstukken in te houden beperkt tot “de voor de verificatie van de identiteit noodzakelijke tijd” en stelt dat de documenten “daarna onmiddellijk aan de betrokkene [moeten] worden teruggegeven”.

Het ontworpen artikel 13.11 dient derhalve te worden aangevuld teneinde te stellen dat de veiligheidsagenten de identiteitsdocumenten slechts gedurende de voor de verificatie van de identiteit noodzakelijke tijd kunnen controleren, kopiëren of inhouden en dat deze documenten daarna onmiddellijk aan de betrokkene moeten worden teruggegeven.

14.2. Voor het overige maken de formele en de inhoudelijke voorwaarden waaraan de identiteitscontroles moeten voldoen het mogelijk dat de voorliggende tekst de toets van de proportionaliteit doorstaat, waarbij vooral het uitoefenen van bepaalde controles eventueel en in bepaalde omstandigheden aanleiding kan geven tot kritiek, wanneer bijvoorbeeld de controles algemeen of willekeurig<sup>37</sup> worden toegepast of wanneer ze discriminerend zijn; dergelijke uitwassen kunnen door de wet moeilijk anders worden voorkomen dan bij wege van de *in casu* geboden waarborgen en door de regels van gemeen recht die gelden voor het optreden van de agenten van het openbaar gezag, inclusief de rechtsbepalingen die discriminatie verbieden.

---

<sup>37</sup> Zie dienaangaande: Conseil constitutionnel (Fr.), beslissing nr. 93-323, 5 augustus 1993, overweging 9, waarin geoordeeld wordt: “la pratique de contrôles d’identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle”.

D. Vatting van personen door de veiligheidsdiensten  
in afwachting van de komst van de politiediensten

15.1. De toelaatbaarheid van de voorwaarden waaronder de veiligheidsagenten luidens het ontworpen artikel 13.12 van de voornoemde wet van 10 april 1990 bepaalde personen kunnen vatten, moet worden onderzocht in het licht van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens<sup>38</sup>.

Deze bepaling geeft een exhaustieve<sup>39</sup> lijst van de gevallen waarin een persoon zijn vrijheid kan worden ontnomen.

Er wordt aan herinnerd dat luidens het ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 5 van het voorontwerp), de maatregel van vatting in de volgende drie gevallen kan worden uitgevaardigd:

- de “betrokkene heeft (...) een gemeenrechtelijk wanbedrijf of een misdaad, of als hij minderjarig is, een als gemeenrechtelijk wanbedrijf of misdaad omschreven feit gepleegd”<sup>40</sup>;

- de betrokkene heeft “een gedrag (...) vertoond dat de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt”; in dat geval is de Koning gemachtigd bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad te bepalen welke gedragingen een vatting mogelijk maken<sup>41</sup>;

- de betrokkene heeft “na de verwittiging bedoeld bij artikel 13.11, 2de lid, klaarblijkelijk geweigerd zich met alle middelen te identificeren of [heeft] een identiteit (...) opgegeven die, na contact met de bevoegde diensten, vals is gebleken”<sup>42</sup>.

15.2. Wanneer de “betrokkene (...) ofwel een gemeenrechtelijk wanbedrijf of een misdaad, of als hij minderjarig is, een als gemeenrechtelijk wanbedrijf of misdaad omschreven feit [heeft] gepleegd”<sup>43</sup>, zoals reeds wordt bepaald in het thans geldende artikel 13.12, eerste lid, 1°, van de voornoemde wet van 10 april 1990, kan de beoogde maatregel zijn rechtsgrond vinden in artikel 5, lid 1, b), *in fine*, van het Verdrag, waarin gesteld wordt dat een vrijheidsbeneming overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven

---

<sup>38</sup> J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (red.), *Handboek EVRM*, deel 2, “Artikelsgewijze Commentaar”, Antwerpen, Intersentia, 2004, 279.

<sup>39</sup> G. BOURDOUX en C. DE VALKENNEER, *La loi sur la fonction de police*, Brussel, Larcier, 1993, 248.

<sup>40</sup> Zie *infra*, punt 15.2.

<sup>41</sup> Zie *infra*, punt 15.3.

<sup>42</sup> Zie *infra*, punt 15.4.

<sup>43</sup> Ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 5 van het voorontwerp).

procedure toelaatbaar is “teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren”.

Gelet op de voorwaarden bepaald in het ontworpen artikel 13.12, § 1, 2° tot 4°, is deze bepaling voorts ten aanzien van de veiligheidsagenten van het openbaar vervoer slechts een concrete toepassing van de mogelijkheid die ieder privaatrechtelijk persoon krachtens artikel 1, 3°, van de wet van 20 juli 1990 ‘betreffende de voorlopige hechtenis’ geboden wordt om iemand die bij een misdaad of wanbedrijf op heterdaad betrapt werd, vast te houden, op voorwaarde dat hij de feiten onverwijld aangeeft bij een agent van de openbare macht.

15.3. Het geval waarin de betrokkene “een gedrag heeft vertoond dat de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt”<sup>44</sup>, geeft aanleiding tot de volgende bedenkingen.

Dit geval overlapt met een van de gevallen waarin krachtens het ontworpen artikel 13.11, eerste lid, 1°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 4 van het voorontwerp) een identiteitscontrole kan plaatsvinden. Zoals hierna in punt 15.5. wordt gesteld, kan krachtens het ontworpen artikel 13.11 de verplichting om een dergelijke controle te ondergaan echter worden beschouwd als “een door de wet voorgeschreven verplichting” waarvan een maatregel van vrijheidsbeneming onder bepaalde voorwaarden de “nakoming [kan] verzekeren” in de zin van artikel 5, lid 1, b), *in fine*, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Indien bijgevolg een persoon “een gedrag heeft vertoond dat de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt” en indien de identiteit van deze persoon is gecontroleerd op basis van het ontworpen artikel 13.11, eerste lid, 1°, *partim*, is het niet meer noodzakelijk in het ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, in diezelfde mogelijkheid te voorzien bij wijze van autonoom geval van toepassing van de mogelijkheid tot vatten.

Los van elke identiteitscontrole mag het feit dat iemand “een gedrag heeft vertoond dat de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt” alleen reden zijn voor vatting, zoals hiervoor is gesteld, wanneer het om één van de gevallen gaat die opgesomd worden in artikel 5, lid 1, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Door de algemene bewoordingen waarin de thans voorliggende bepaling is gesteld, is dat niet noodzakelijk het geval.

De bepaling behoort beter te worden afgebakend teneinde deze in overeenstemming te brengen met de bepalingen uit de Europese tekst, bijvoorbeeld wat

---

<sup>44</sup> Ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 5 van het voorontwerp).

betreft de gevallen waarin het de bedoeling is een verordenend voorschrift te doen naleven dat van toepassing is op de betrokken vervoersdienst, teneinde te verhinderen dat door het gedrag van de reizigers de veiligheid van derden of hun eigen veiligheid ernstig in het gedrang wordt gebracht: in dat geval kan worden toegestaan dat de beperking van de vrijheid ertoe strekt “de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren” als bedoeld in artikel 5, lid 1, b), *in fine*, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Zo ook kan niet *a priori* worden uitgesloten dat bijvoorbeeld bepaalde maatregelen tot vatting die ingegeven worden door een gedrag dat de veiligheid van derden of de veiligheid van de betrokken reiziger ernstig in het gedrang zou kunnen brengen, gegrond kunnen worden op punt c), *in fine*, (vrijheidsbeneming van een persoon “indien het redelijkerwijs noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan”), of op punt e) (“rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers”) van artikel 5, lid 1, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.<sup>45</sup>

Zo deze preciseringen niet in de ontworpen wet zelf worden opgenomen, kunnen ze opgenomen worden in het besluit dat de Koning kan uitvaardigen teneinde “via een in de ministerraad beraadslaagd koninklijk besluit het begrip ‘gedrag dat de veiligheid van derden of zijn eigen veiligheid ernstig in het gedrang brengt’ [...] nader [te] bepalen”<sup>46</sup>; de machtiging om zulk een besluit uit te vaardigen zou dan niet facultatief, maar verplicht moeten zijn en alleen het gedrag dat de veiligheid van derden of de veiligheid van de betrokkene ernstig in het gedrang brengt, dat aldus nader is bepaald door de Koning met inachtneming van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zou op die grond aanleiding kunnen geven tot een maatregel tot vatting.

15.4. In verband met de mogelijkheid tot vatting van een persoon die “na de verwittiging bedoeld bij artikel 13.11, 2de lid<sup>47</sup>, klaarblijkelijk geweigerd (heeft) zich met alle middelen te identificeren of een identiteit heeft opgegeven die, na contact met de bevoegde diensten, vals is gebleken”<sup>48</sup>, dient de volgende opmerking te worden gemaakt.

---

<sup>45</sup> Zie voor een geval van alcoholverslaving, het arrest Witold Litwa t. Polen, gewezen op 4 april 2000 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

<sup>46</sup> Ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, *in fine*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 5 van het voorontwerp).

<sup>47</sup> Het ontworpen artikel 13.11, tweede lid, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 4 van het voorontwerp) luidt als volgt:  
“De veiligheidsagent verwittigt betrokkene dat hij het voorwerp kan uitmaken van de vatting voorzien bij artikel 13.12 indien hij weigert zich te identificeren of een identiteit opgeeft die vals blijkt te zijn”.

<sup>48</sup> Ontworpen artikel 13.12, § 1, 1°, *partim*, van de voornoemde wet van 10 april 1990 (artikel 5 van het voorontwerp).

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan een wet die voorziet in de verplichting om de identiteit kenbaar te maken en in de mogelijkheid om personen die deze verplichting weigeren na te komen, vast te houden in de lokalen van de politie, beschouwd worden als zijnde uitgevaardigd met het oog op de naleving van een door de wet voorgeschreven verplichting, als bedoeld in artikel 5, lid 1, b), van het Verdrag (*Reyntjens t. België*, nr. 16810/90, beslissing van de Commissie van 9 september 1992, *Décision et Rapports (DR) 73*, p. 136 ; *Epplé t. Duitsland*, nr. 77909/01, § 36, 24 maart 2005)<sup>49</sup>.

Voorts stelt het Hof:

“pour que la détention litigieuse soit justifiée au regard de l’article 5 § 1 b), l’obligation en question doit être spécifique et concrète, l’intéressé doit négliger de la remplir et l’arrestation et la détention doivent avoir pour but de garantir l’exécution de celle-ci. En outre, dès qu’il est satisfait à l’obligation visée, la base de la détention cesse d’exister. Enfin, il faut établir un équilibre entre la nécessité dans une société démocratique de garantir l’exécution immédiate de l’obligation dont il s’agit et l’importance du droit à la liberté. A cet égard, la Cour tiendra compte de la nature de l’obligation, y compris son objet et son but sous-jacents, la personne détenue et les circonstances particulières ayant abouti à sa détention et, finalement, la durée de celle-ci (*Vasileva* [t. Denemarken, nr. 52792/99, 25 september 2003,], §§ 37-38 ; *Iliya Stefanov t. Bulgarie*, nr. 65755/01, § 71, 22 mei 2008).

Or, la Cour a déjà considéré que l’obligation de collaborer avec la police et de fournir son identité, même en l’absence de soupçons d’avoir commis une infraction, constitue une obligation suffisamment ‘concrète et spécifique’ pour pouvoir relever de l’article 5 § 1 b) de la Convention (*Vasileva*, précité, § 39)<sup>50</sup>.

Door de beperkende voorwaarden waaronder een persoon kan worden vastgehouden en de beperkingen in de tijd, namelijk dertig minuten, tijdens welke zulk een maatregel kan worden toegepast, kan worden gesteld dat deze maatregel toegestaan kan worden in het licht van de voorwaarden bepaald in artikel 5, lid 1, b), *in fine*, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zelfs al zijn het *in casu* niet de politieambtenaren die gemachtigd zijn om personen te vatten, maar veiligheidsagenten onder de welomschreven voorwaarden.

16. In artikel 13.12, § 1, eerste lid, 3°, tweede zin, van de voornoemde wet van 10 april 1990, zoals het thans van kracht is, wordt bepaald :

“Personen die geen identiteitsdocumenten kunnen voorleggen, maar zich vrijwillig identificeren aan de hand van andere documenten, kunnen echter niet gevat worden”.

<sup>49</sup> EHRM, arrest *Sarigiannis t. Italië*, 5 april 2011, § 42.

<sup>50</sup> *Ibid.*, §§ 43 en 44.

In het ontworpen artikel 13.12 van de wet is geen enkele vergelijkbare bepaling terug te vinden.

Hetzelfde geldt voor artikel 13.12, § 3, d), van de voornoemde wet van 10 april 1990 zoals het thans van kracht is. Die bepaling luidt als volgt:

“[De vatting] dient in ieder geval onmiddellijk te worden beëindigd:

[...]

d) indien de betrokkene aan de veiligheidsagenten een identiteitsdocument voorlegt of zich aan de hand van andere documenten identificeert, tenzij § 1, tweede lid, van toepassing is”.

In de memorie van toelichting wordt niets bepaald in verband met de opheffing van die waarborgen.

Aangezien er geen relevante uitleg wordt verstrekt en gelet op het feit dat het begrip “identiteitsdocument” in het voorontwerp<sup>51</sup> zeer ruim geïnterpreteerd wordt, zou het voorontwerp soortgelijke bepalingen moeten bevatten.

17. Artikel 37, b), tweede zin, van het Verdrag “inzake de rechten van het kind” luidt als volgt:

“De aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur”.

In de bespreking van het artikel zou moeten worden uitgelegd in welk opzicht *in casu* rekening wordt gehouden met dit subsidiariteitsvoorschrift wat betreft de mogelijkheid om minderjarigen vast te houden.

18. Er dient gezorgd te worden voor de samenhang tussen de bepalingen van het ontworpen artikel 13.12, § 3, van de voornoemde wet van 10 april 1990 wat betreft de maximumduur van de vatting van de betrokken personen (dertig minuten of twee uur naargelang van het geval) en artikel 34, § 4, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’, waarin bepaald wordt dat een persoon van wie de identiteit wordt gecontroleerd en die wordt vastgehouden omdat deze “weigert of in de onmogelijkheid verkeert het bewijs te leveren van zijn identiteit” of omdat “zijn identiteit twijfelachtig is” in geen geval “te dien einde langer dan twaalf uur (mag) worden opgehouden”: in de ontworpen wet moet worden bepaald of de tijd die vermeld wordt in het ontworpen artikel 13.12, § 3, opgeteld moet worden bij de twaalf uur waarvan sprake in het voornoemde artikel 34, § 4, of dat deze reeds bij die twaalf uur gerekend is.

---

<sup>51</sup> Cf. *supra*, punt 9.

Deze laatste oplossing zou er mede voor zorgen dat de proportionaliteit van het dispositief in toenemende mate wordt gewaarborgd.

#### E. Bevoegdheden van het Vast Comité van toezicht op de politiediensten

19. Het ontworpen artikel 13.12, § 4, (artikel 5 van het ontwerp) luidt als volgt:

“Iedere persoon die het voorwerp heeft uitgemaakt van een vatting kan klacht indienen bij het Vast Comité van toezicht op de politiediensten, ingeval de voorwaarden beoogd in vorig artikel niet werden nageleefd.”

De thans geldende artikelen 13.15 tot 13.17 van de voornoemde wet van 10 april 1990 kennen het Vast Comité van toezicht op de politiediensten, opgericht bij de wet van 18 juli 1991 ‘tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse’ nu reeds taken toe van toezicht op de inachtneming van hoofdstuk IIIbis van de voornoemde wet van 10 april 1990.

Aangezien dit Vast Comité bij de voornoemde wet van 18 juli 1991 geconcipieerd is in het vooruitzicht van de controle op de politiediensten *stricto sensu*, kan de gelegenheid te baat worden genomen om de bepalingen ervan aan te passen, waarbij rekening wordt gehouden met die taken inzake de activiteiten van de veiligheidsdiensten in de zin van de voornoemde wet van 10 april 1990.<sup>52</sup>

#### V. SLOTOPMERKING

20. Het is voorbarig aan de tekst van een wetsontwerp een afkondigingsformulier toe te voegen.

Aan het eind van het voorontwerp moet derhalve de volgende zin vervallen:

“Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met s Lands zegel zal worden bekleed en door het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt.”

-----

---

<sup>52</sup> Er wordt aan herinnerd dat de thans geldende artikelen 13.15 tot 13.17 van de voornoemde wet van 10 april 1990 niet zijn onderzocht door de afdeling Wetgeving van de Raad van State (zie *supra*, voetnoot 34).

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving was samengesteld uit

|          |                                                          |                                          |
|----------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | R. ANDERSEN                                              | eerste voorzitter van de Raad van State, |
|          | M. VAN DAMME,<br>P. LIÉNARDY,                            | kamervoorzitters,                        |
|          | J. BAERT,<br>J. SMETS,<br>P. VANDERNOOT,<br>J. JAUMOTTE, | staatsraden,                             |
| Mevrouw  | M. BAGUET,<br>B. SEUTIN,                                 |                                          |
| de Heren | W. VAN VAERENBERGH,<br>J. VAN NIEUWENHOVE,<br>S. BODART, | assessoren van de afdeling Wetgeving,    |
| Mevrouw  | J. VELAERS,<br>A. WEYEMBERGH,                            |                                          |
| de Heren | L. DENYS,<br>S. VAN DROOGHENBROECK,                      |                                          |
| Mevrouw  | D. LANGBEEN,                                             | hoofdgriffier,                           |

De verslagen werden uitgebracht door de Heer W. PAS, eerste auditeur en Mevrouw L. VANCRAYEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer R. ANDERSEN.

DE HOOFDGRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN