



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.169/2
du 14 octobre 2013

advies 54.169/2
van 14 oktober 2013

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
10 avril 1990 réglementant la
sécurité privée et particulière'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
10 april 1990 tot regeling van
de private en bijzondere
veiligheid'

Le 19 septembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 octobre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 octobre 2013.

*

Op 19 september 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 14 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 oktober 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 2

Au 1°, l'article 1^{er}, alinéa 5, en projet, de la loi du 10 avril 1990 'réglementant la sécurité privée et particulière' (ci-après dénommée : la loi du 10 avril 1990) énonce que le bourgmestre peut déterminer « qu'un service de gardiennage doit être organisé dans les lieux où l'on danse » et « que ce service de gardiennage doit se composer d'un nombre minimum de personnes ».

Le commentaire de cette disposition explique que l'absence totale en certains lieux de personnel de gardiennage mobilisé pour assurer la sécurité donne lieu à des incidents et à des interventions policières inutiles.

Le même commentaire précise encore que la disposition en projet utilise à dessein le vocable de « personnes » pour bien montrer que la surveillance, la protection ou le contrôle des lieux concernés ne doivent pas nécessairement être accomplis par des agents de gardiennage soumis aux règles de la loi du 10 avril 1990 mais que les responsables des lieux ou les organisateurs peuvent choisir des membres de leur personnel ou des bénévoles pour accomplir ces missions.

Ainsi conçu, l'alinéa 5 en projet soulève plusieurs difficultés.

La première de celle-ci est liée au fait qu'en vertu de l'alinéa 5, en projet, le bourgmestre peut imposer qu'un « service de gardiennage » soit organisé mais que la loi ne détermine pas ce qu'est « un service de gardiennage ».

Eu égard au commentaire de l'alinéa en projet et eu égard à la formulation actuelle de l'alinéa 5 destiné à être remplacé, il est toutefois vraisemblable que l'organisation d'un « service de gardiennage » au sens de l'avant-projet vise l'obligation pour les responsables des lieux ou les organisateurs des manifestations qui s'y déroulent d'affecter du « personnel » à des tâches de surveillance, de protection ou de contrôle au sein des lieux visés.

Si c'est bien en ce sens que ces mots doivent être compris, auquel cas le texte devrait le prévoir explicitement, se pose une seconde difficulté : en prévoyant que ces activités peuvent être exercées par du personnel qui ne présente pas la qualité d'agent de gardiennage au sens de la loi du 10 avril 1990, l'alinéa en projet rend impossible l'accomplissement correct des dites activités puisque des citoyens ordinaires, fussent-ils employés au service de l'exploitant d'un lieu où l'on danse, ne peuvent se livrer à des activités de surveillance, de protection ou de contrôle impliquant d'exercer une contrainte sur les particuliers que si la loi leur attribue des prérogatives particulières en rapport avec les missions à accomplir.

En effet, la surveillance, la protection et le contrôle de personnes dans des lieux accessibles au public sont des activités qui constituent ou qui peuvent être de nature à constituer une ingérence notamment dans la vie privée des personnes concernées avec cette conséquence qu'en vertu de l'article 22 de la Constitution il appartient à la loi de fixer elle-même les conditions dans lesquelles il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée ¹.

Or, des prérogatives particulières permettant l'accomplissement des tâches concernées ne sont attribuées de manière générale qu'aux membres des services de police et aux personnes soumises à la loi du 10 avril 1990, singulièrement aux membres du personnel d'une entreprise de gardiennage ².

Dès lors, de deux choses l'une : soit l'auteur de l'avant-projet le modifie pour qu'il apparaisse clairement que le service de gardiennage mentionné à l'article 2 voit ses activités soumises à l'ensemble des dispositifs pertinents de la loi du 10 avril 1990, soit il en fait une disposition autonome, qui pour satisfaire à l'article 22 de la Constitution, doit à tout le moins :

- déterminer ce que recouvre en terme de contenu le concept de « service de gardiennage » qui peut être imposé aux exploitants de lieux où l'on danse et aux organisateurs de telles manifestations ;
- régler les modalités selon lesquelles les missions de contrôle, de protection et de surveillance dans les lieux concernés seront effectuées dans le respect de la vie privée ;
- instituer des règles visant à prévenir les abus qui seraient commis à l'occasion de ces missions.

¹ Sur ce que des mesures de contrôle peuvent constituer des ingérences dans la vie privée, voir l'avis 51.310/AG donné le 5 juin 2012 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 3 août 2012 '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 et particulière, en vue de renforcer la sécurité dans les transports en commun' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 2323/1, pp. 13-31).

² Pour ce qui concerne les prérogatives conférées aux agents de gardiennage et les limites strictes dans lesquelles ils sont autorisés à mettre en œuvre les pouvoirs qui leur sont conférés, voir notamment l'article 8, §§ 6 à 11, de la loi du 10 avril 1990.

En outre, comme l'alinéa en projet apporte une restriction importante à la liberté des exploitants de lieux où l'on danse puisque ces derniers peuvent être obligés d'organiser un service de gardiennage, c'est aussi à la loi elle-même qu'il appartient de circonscrire de manière très précise les cas dans lesquels le bourgmestre pourra imposer l'obligation de mettre en place un tel « service ».

Article 3

1. La portée de la modification qui figure au 2° n'apparaît qu'à la lecture du commentaire de l'article.

L'alinéa concerné devrait être réécrit pour mieux rendre compte de la teneur réelle de la modification en projet et être plus précis. Pris au pied de la lettre, les mots « toutes les activités liées au traitement de signaux de toute nature » signifient que les entreprises autorisées pour fournir à des tiers des activités de gestion de centraux d'alarmes peuvent faire ce qui leur semble bon sans aucune contrainte, alors que le « traitement de signaux » ne peut en tout état de cause se faire que dans le respect des normes applicables à une activité de ce type, comme par exemple le respect des règles liées à la protection de la vie privée dans le cadre du traitement de données personnelles.

2. Au 3°, le dispositif ne traduit pas l'importante précision qui figure dans le commentaire selon laquelle le mandant doit marquer son accord sur le fait que l'entrepreneur principal sous-traite à une autre entreprise autorisée la mission que le mandant lui a confiée.

La disposition doit être complétée sur ce point.

Article 4

Au 1°, il y a une contradiction entre le second des deux nouveaux alinéas en projet et l'article 4^{quater}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet à l'article 5 du projet : selon la première de ces dispositions, le renouvellement ne peut être obtenu si l'entreprise ou l'organisme a des dettes fiscales ou sociales, alors que, selon la seconde, les dettes fiscales ou sociales doivent atteindre 2.500 euros au minimum pour empêcher en principe le renouvellement.

Article 5

Il existe une contradiction entre les paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 4^{quater}, en projet : l'on ne peut à la fois « satisfaire aux obligations en vertu de la législation sociale et fiscale » (§ 3 en projet) et avoir des dettes fiscales ou sociales inférieures à 2.500 euros (§ 1^{er} en projet).

Cette contradiction doit être levée.

Article 8

Au 2°, le dispositif ne traduit pas la précision qui figure dans le commentaire et selon laquelle le contrôle des vêtements et des biens personnels ne peut être effectué qu'après signalement par le biais d'un portail de sécurité indiquant que la personne faisant l'objet du contrôle porte un objet dangereux pour la sécurité.

La disposition doit être complétée sur ce point.

Article 10

À l'article 11, § 3, alinéa 2, en projet, dans la version française les mots, « , à condition que » seront remplacés par les mots « que si ».

Article 11

Le constat que les actes visés dans le commentaire des articles sont très souvent posés ne peut à lui seul justifier de réduire la possibilité pour les intéressés de contester en droit les actions des agents de sécurité en supprimant l'obligation qui pèse actuellement sur ces derniers de remettre un formulaire contenant les données nécessaires à une contestation utile de ces actes.

Si la modification est maintenue, l'auteur de l'avant-projet veillera, dans le commentaire des articles, à mieux établir que le souci de préserver les droits des particuliers victimes d'abus commis par des agents de sécurité dans l'exercice de leurs missions a été pris en compte dans l'examen qui a précédé l'adoption de cette modification.

Article 14

Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment l'article 17*bis* pourrait porter préjudice à l'article 17.

L'article 14 sera réexaminé à la lumière de ce qui précède.

Article 15

Au 2°, il existe une contradiction entre le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, en projet, et le tableau des amendes puisque, selon le dispositif de la loi, l'amende est fixée entre 100 euros et 25.000 euros alors que l'amende minimale qui résulte du tableau des amendes est de 500 euros.

Cette contradiction doit être levée.

Article 18

L'article 3, 2°, de l'avant-projet a trait aux activités de gestion de centraux d'alarmes et non, comme le mentionne le commentaire de l'article, au « régime d'exception pour les sociétés d'exploitation de parkings ».

La référence interne sera revue pour la faire correspondre à l'intention poursuivie.

*

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

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

Luidens de bepaling onder 1° van het ontworpen artikel 1, vijfde lid, van de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ (hierna de wet van 10 april 1990 genoemd), kan de burgemeester bepalen “dat in dansgelegenheden (...) een bewakingsdienst moet worden georganiseerd” en “dat deze bewakingsdienst moet bestaan uit een minimaal aantal personen”.

In de bespreking van deze bepaling wordt duidelijk gemaakt dat het feit dat in sommige dansgelegenheden helemaal geen bewakingspersoneel wordt ingezet om voor de veiligheid te zorgen, aanleiding geeft tot incidenten en onnodige politieoptredens.

In dezelfde bespreking wordt voorts gepreciseerd dat in de ontworpen bepaling met opzet het woord “personen” wordt gebruikt om duidelijk te kennen te geven dat het toezicht op, de bescherming van of de controle op de betreffende plaatsen niet noodzakelijkerwijs moet worden verricht door bewakingsagenten die onder de regels van de wet van 10 april 1990 vallen, maar dat de verantwoordelijken voor die plaatsen of de organisatoren leden van hun personeel of vrijwilligers kunnen kiezen om deze taken te vervullen.

Aldus opgevat, doet het ontworpen vijfde lid verschillende moeilijkheden rijzen.

Een eerste moeilijkheid hangt samen met het feit dat de burgemeester krachtens het ontworpen vijfde lid de verplichting kan opleggen een “bewakingsdienst” te organiseren. De wet bepaalt echter niet wat een “bewakingsdienst” is.

Gelet op de bespreking van het ontworpen lid en gelet op de huidige formulering van het vijfde lid dat moet worden vervangen, is het evenwel aannemelijk dat de organisatie van een “bewakingsdienst” in de zin van het voorontwerp betrekking heeft op de verplichting voor de verantwoordelijken voor de plaatsen of de organisatoren van de evenementen die er plaatsvinden, “personeel” in te zetten voor taken inzake toezicht op, bescherming van of controle op de bedoelde plaatsen.

Indien deze woorden inderdaad in die zin moeten worden opgevat, zou zulks uitdrukkelijk in de tekst moeten worden vermeld, en rijst een tweede moeilijkheid: door te

bepalen dat deze activiteiten kunnen worden uitgeoefend door personeel dat niet de hoedanigheid van bewakingsagent bezit in de zin van de wet van 10 april 1990, maakt het ontworpen lid de correcte uitoefening van deze activiteiten onmogelijk. Gewone burgers, ook al zijn ze in dienst van de exploitant van een dansgelegenheid, kunnen immers alleen activiteiten inzake toezicht-, bescherming- of controle uitoefenen die het gebruiken van dwang tegen privépersonen met zich brengen indien de wet hen bijzondere voorrechten verleent in verband met de te verrichten taken.

Het toezicht op, de bescherming van en de controle op personen op voor publiek toegankelijke plaatsen zijn immers activiteiten die een inmenging vormen of kunnen vormen, inzonderheid in het privéleven van de betrokken personen. Bijgevolg moet, krachtens artikel 22 van de Grondwet, bij de wet zelf worden vastgesteld onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.¹

Bijzondere voorrechten die het mogelijk maken de betreffende taken uit te voeren, worden in het algemeen alleen aan de leden van de politiediensten toegekend, alsook aan personen op wie de wet van 10 april 1990 van toepassing is, in het bijzonder aan de personeelsleden van een bewakingsdienst.²

Het is derhalve van tweeën één. Ofwel wijzigt de steller het voorontwerp opdat duidelijk naar voren komt dat de activiteiten van de bewakingsdienst vermeld in artikel 2 onder alle relevante bepalingen van de wet van 10 april 1990 vallen, ofwel wijdt hij er een aparte bepaling aan, die, teneinde aan artikel 22 van de Grondwet te voldoen, op zijn minst het volgende moet inhouden:

- de inhoudelijke omschrijving van het begrip “bewakingsdienst”, die aan de exploitanten van dansgelegenheden en aan de organisatoren van dergelijke evenementen kan worden opgelegd;

- de vaststelling van de nadere regels voor het uitvoeren van de taken inzake controle op, bescherming van en toezicht op de betreffende plaatsen, met eerbiediging van het privéleven;

- de vaststelling van regels teneinde eventuele misbruiken bij het uitoefenen van deze taken te voorkomen.

Het ontworpen lid beperkt in belangrijke mate de vrijheid van de exploitanten van dansgelegenheden, aangezien dezen verplicht kunnen worden een bewakingsdienst te

¹ Over het feit dat maatregelen inzake controle een inmenging in het privéleven kunnen vormen, zie advies 51.310/AG, op 5 juni 2012 gegeven door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van wet dat ontstaat heeft gegeven aan de wet van 3 augustus 2012 ‘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 op het verstrekken van de veiligheid in het openbaar vervoer’ (*Parl.St. Kamer 2011-12, nr. 2323/1, 13-31*).

² Betreffende de voorrechten verleend aan bewakingsagenten en betreffende de strikte grenzen waarbinnen zij de bevoegdheden kunnen uitoefenen die hun zijn toegekend, zie inzonderheid artikel 8, §§ 6 tot 11, van de wet van 10 april 1990.

organiseren. Daarom moet de wet zelf bovendien zeer nauwkeurig de gevallen omschrijven waarin de burgemeester de verplichting kan opleggen een dergelijke “dienst” op te zetten.

Artikel 3

1. Pas bij het lezen van de bespreking van het artikel wordt duidelijk wat de wijziging in de bepaling onder 2° beoogt.

Het betreffende lid zou moeten worden herschreven om de werkelijke inhoud van de ontworpen wijziging beter te laten uitkomen, en het zou nauwkeuriger moeten zijn. Letterlijk beschouwd betekenen de woorden “alle activiteiten die betrekking hebben op het verwerken van meldingen van alle aard” dat ondernemingen met een vergunning om diensten betreffende het beheer van alarmcentrales te leveren aan derden, vrijuit kunnen handelen naar eigen goeddunken, terwijl bij het “verwerken van meldingen” in ieder geval de regels moeten worden nageleefd die voor dit soort activiteit gelden, zoals bijvoorbeeld de regels betreffende de bescherming van het privéleven in het kader van de verwerking van persoonsgegevens.

2. In het dispositief van de bepaling onder 3° ontbreekt de belangrijke precisering die in de bespreking staat, volgens welke de opdrachtgever ermee moet instemmen dat de hoofdaannemer de opdracht die hij hem heeft toevertrouwd, in onderaannesteding geeft aan een andere vergunde onderneming.

De bepaling moet op dit punt worden aangevuld.

Artikel 4

In de bepaling onder 1° is het tweede van de twee ontworpen nieuwe leden in tegenspraak met het ontworpen artikel 4^{quater}, § 1, eerste lid, in artikel 5 van het ontwerp : luidens de eerste van deze bepalingen kan geen verlenging worden verkregen indien de onderneming of de instelling sociale of fiscale schulden heeft, terwijl de tweede bepaling stelt dat de vernieuwing in principe onmogelijk wordt wanneer de fiscale of sociale schulden minstens 2.500 euro bedragen.

Artikel 5

De paragrafen 1 en 3 van het ontworpen artikel 4^{quater} zijn onderling in tegenspraak: het is onmogelijk tegelijk te “voldoen aan de verplichtingen ingevolge sociale en fiscale wetgeving” (ontworpen § 3) en fiscale of sociale schulden van minder dan 2.500 euro te hebben (ontworpen § 1).

Deze tegenstrijdigheid moet worden weggewerkt.

Artikel 8

In het dispositief van de bepaling onder 2° ontbreekt de precisering die in de bespreking staat, volgens welke de controle van kledij en persoonlijke goederen enkel kan worden uitgevoerd nadat een veiligheidsportiek heeft aangegeven dat de gecontroleerde persoon een gevaarlijk voorwerp draagt dat een gevaar inhoudt voor de veiligheid.

De bepaling moet op dit punt worden aangevuld.

Artikel 10

In de Franse versie van het ontworpen artikel 11, § 3, tweede lid, moeten de woorden “, à condition que” worden vervangen door de woorden “que si”.

Artikel 11

De vaststelling dat de handelingen vermeld in de artikelsgewijze bespreking zeer vaak plaatsvinden, kan op zichzelf niet rechtvaardigen dat de betrokkenen minder mogelijkheden krijgen om de handelingen van de veiligheidsagenten in rechte te betwisten doordat de verplichting, die thans voor de laatstgenoemden geldt, om een formulier te overhandigen dat de nodige gegevens bevat om deze handelingen op gepaste wijze te betwisten, wordt afgeschaft.

Indien de wijziging behouden blijft, moet de steller van het voorontwerp in de artikelsgewijze bespreking beter aantonen dat bij het onderzoek dat aan de aanneming van deze wijziging voorafgaat, rekening is gehouden met het streven naar de bescherming van de rechten van privépersonen die het slachtoffer zijn van misbruiken door veiligheidsagenten bij het vervullen van hun taken.

Artikel 14

De Raad van State begrijpt niet hoe artikel 17*bis* tegen artikel 17 zou kunnen indruisen.

Artikel 14 moet in het licht van het voorgaande opnieuw worden onderzocht.

Artikel 15

In de bepaling onder 2° is er een tegenstrijdigheid tussen de ontworpen paragraaf 1, eerste lid, 3°, en de boetetabel: luidens het dispositief van de wet is de boete vastgesteld tussen 100 euro en 25.000 euro, terwijl uit de boetetabel blijkt dat de minimale boete 500 euro bedraagt.

Deze tegenstrijdigheid moet worden weggewerkt.

Artikel 18

Artikel 3, 2°, van het voorontwerp heeft betrekking op het beheer van alarmcentrales en niet, zoals in de artikelsgewijze bespreking luidt, op “het uitzonderingsregime voor parkeerbedrijven”.

Deze interne verwijzing moet worden herzien opdat ze met de nagestreefde bedoeling overeenstemt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS