CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.010/2
du 27 septembre 2017

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif aux enquêtes sur les conditions de sécurité menées en application de la loi du … réglementant la sécurité privée et particulière'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.010/2
van 27 september 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden uitgevoerd in toepassing van de wet van … tot regeling van de private en bijzondere veiligheid'

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡

Le 1er août 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 29 septembre 2017 *, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux enquêtes sur les conditions de sécurité menées en application de la loi du … réglementant la sécurité privée et particulière'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 27 septembre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 septembre 2017.

* Par courriel du 7 août 2017.

*

Op 1 augustus 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 29 september 2017* een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden uitgevoerd in toepassing van de wet van … tot regeling van de private en bijzondere veiligheid'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 27 september 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 2017.

* Bij e-mail van 7 augustus 2017.

*

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Là où c'est nécessaire, le projet d'arrêté sera complété par l'indication de la date d'adoption de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière'.

Par ailleurs, il conviendra de veiller à ce que l'arrêté en projet ne soit pas publié au *Moniteur belge*, et donc n'entre pas en vigueur, avant cette loi.

2. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté n'ont d'autre objet que de rappeler des dispositions figurant dans la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière'.

Ainsi :

a) les définitions qui figurent à l'article 1er, alinéa 1er, 2° et 3°, rappellent les définitions des mots « entreprise » et « service interne » que donnent le 2° et le 3° de l'article 2 de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière' ;

b) l'article 13 rappelle une disposition qu'exprime déjà l'article 67 de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière' ;

c) l'article 16, alinéa 1er, et l'article 23, alinéa 1er, rappellent une règle résultant de l'article 72 de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière' lorsqu'ils indiquent que l'intéressé est informé par courrier recommandé de la décision par laquelle le fonctionnaire compétent juge qu'il satisfait aux conditions de sécurité ;

d) l'article 23, alinéa 2, rappelle des règles déjà formulées par les articles 71 et 72 de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière'.

De tels rappels sont inutiles. Le rappel, par un arrêté, de dispositions législatives présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de ces dispositions.

Il est vrai que, dans plusieurs des dispositions précitées, le projet d'arrêté précise que c'est « conformément aux » dispositions de la loi auxquelles il renvoie qu'il formule les règles concernées, ce qui est un procédé légistique parfois admis pour rappeler dans un texte l'existence d'une règle résultant d'une norme hiérarchiquement supérieure. Il est toutefois permis de se demander si, en l'espèce, il est bien justifié, pour la bonne compréhension du dispositif applicable, de rappeler les règles auxquelles il est renvoyé.

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 4

Il serait plus simple et plus clair de remplacer les mots « conditions fixées à l'article 61 de la loi, sous réserve des dispositions sous 2°, 4°, 5° et 7° » par les mots « conditions auxquelles doit satisfaire une personne visée à l'article 60, 6°, de la loi ». La fonctionnaire déléguée a marqué son accord sur cette formulation.

Article 9

L'article à l'examen interdit à la personne de contact pour les préscreenings de communiquer les informations qu'il vise « à des tiers, à l'intéressé ou à d'autres personnes employées au sein de la même entreprise ».

Le Conseil d'État se demande si l'intention consiste bien à exclure la communication de ces informations aux personnes mentionnées à l'article 60, 1°, de la loi.

En outre, il paraît s'imposer que l'intéressé lui-même soit informé de la décision prise dès lors que son consentement est requis préalablement à la demande de préscreening.

La même observation vaut pour les annexes 1 et 2, là où elles font écho à la disposition citée de l'article à l'examen.

Article 11

Il y a lieu de renvoyer à la section 3 du chapitre 4 de la loi au lieu de la section 2 du chapitre 3.

Article 12

La disposition à l'examen doit être complétée par le renvoi à une nouvelle annexe 5 établissant le modèle du consentement à l'enquête organisée par le chapitre II. Pareille annexe 5 doit alors être ajoutée au projet, sauf à renvoyer à l'annexe 4, dont le contenu devra en ce cas être adapté en conséquence.

Article 17

Dans la phrase introductive, pour se conformer à la terminologie applicable en la matière, l'expression « lettre recommandée à la poste » sera remplacée par l'expression « envoi recommandé ».

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡

Articles 19 à 21

1. Dans les hypothèses visées à l'article 19, alinéa 2, il convient non seulement d'informer l'intéressé du fait qu'une audition a eu lieu après l'envoi de la lettre visée à l'article 17 « afin de lui permettre de se défendre au sujet de cette audition » mais aussi de lui accorder un délai, appelé à s'ajouter à ceux que prévoient les articles 20 et 21, pour consulter le procès-verbal d'audition et pour faire valoir utilement ses moyens de défense à ce sujet.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

2. Les articles 20 et 21 font état d'un nombre déterminé de « jours ouvrables ».

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jours ouvrables » exclut le dimanche et les jours fériés légaux, mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable [1].

Si l'intention de l'auteur du projet d'arrêté était, pour l'application du texte en projet, de ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, il conviendrait de compléter ce texte par une disposition indiquant que la notion de « jour ouvrable » désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

3. Dans l'article 21, pour se conformer à la terminologie applicable en la matière, l'expression « lettre recommandée » sera remplacée par l'expression « envoi recommandé ».

Article 22

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, si l'article 22 exécute l'article 86 de la loi, cette exécution n'est pas complète dès lors qu'elle se situe uniquement dans le cadre des enquêtes sur les conditions de sécurité et que l'article 86 a une portée plus générale.

Par ailleurs, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier au regard du principe d'égalité pourquoi la possibilité d'une audition n'est prévue qu'à l'égard des personnes qui exercent une des activités prévues par la loi et non à l'égard des personnes qui souhaitent exercer ces activités.

OBSERVATION FINALE

Actuellement, les enquêtes sur les conditions de sécurité font l'objet de dispositions figurant dans l'arrêté royal du 26 septembre 2005 'relatif aux modalités en matière d'octroi, de durée de validité, de refus et de destruction de la carte d'identification et à la procédure en matière d'enquêtes sur les conditions de sécurité'.

[1] Voir par exemple C.E., arrêts Piret, n° 204.165 du 20 mai 2010, et Libert, n° 226.375 du 11 février 2014.

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡

Il appartiendra au Roi d’abroger ces dispositions.

Cet arrêté sera dès lors visé au préambule.

*

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Daar waar nodig dient het ontwerpbesluit aangevuld te worden met de vermelding van de datum waarop de wet 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid' aangenomen is.

Er behoort overigens op toegezien te worden dat het ontworpen besluit niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt, en dus niet in werking treedt, vóór die wet.

2. Verscheidene bepalingen van het ontwerpbesluit strekken er slechts toe bepalingen in herinnering te brengen die vervat zijn in de wet 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid'.

Zo bijvoorbeeld:

a) brengen de definities die vervat zijn in artikel 1, eerste lid, 2° en 3°, de definities in herinnering die in de onderdelen 2° en 3° van artikel 2 van de wet 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid' gegeven worden van de woorden "onderneming" en "interne dienst";

b) brengt artikel 13 een bepaling in herinnering die reeds tot uiting komt in artikel 67 van de wet 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid';

c) brengen de artikelen 16, eerste lid, en 23, eerste lid, een regel in herinnering die voortvloeit uit artikel 72 van de wet 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid' doordat in die bepalingen vermeld wordt dat de betrokkene via aangetekend schrijven op de hoogte gebracht wordt van de beslissing waarbij de bevoegde ambtenaar oordeelt dat de betrokkene aan de veiligheidsvoorwaarden voldoet;

d) brengt artikel 23, tweede lid, regels in herinnering die reeds geformuleerd zijn in de artikelen 71 en 72 van de wet 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid'.

Zulke zaken in herinnering brengen is niet nodig. Dat in een besluit herinnerd wordt aan wetsbepalingen levert bovendien het nadeel op dat aldus verwarring kan ontstaan omtrent de precieze juridische aard van die bepalingen.

In het ontwerpbesluit wordt in verscheidene van de voornoemde bepalingen weliswaar vermeld dat de regels in kwestie daarin geformuleerd worden "conform" de

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡

wetsbepalingen waarnaar daarin verwezen wordt, wat een wetgevingstechnisch procedé is dat soms toegestaan wordt om in een tekst in herinnering te brengen dat een regel bestaat die voortvloeit uit een hogere regeling. Evenwel rijst de vraag of het voor een goed begrip van de geldende regeling *in casu* wel gerechtvaardigd is de regels waarnaar verwezen wordt in herinnering te brengen.

Het ontwerpbesluit behoort dienovereenkomstig herzien te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 4

Het zou eenvoudiger en duidelijker zijn om de woorden "de vereisten, bedoeld in artikel 61 van de wet, behoudens deze bepaald onder 2°, 4°, 5° en 7°" te vervangen door de woorden "de vereisten waaraan een in artikel 60, 6°, van de wet bedoelde persoon moet voldoen". De gemachtigde ambtenaar heeft ingestemd met die formulering.

Artikel 9

Krachtens het voorliggende artikel is het de contactpersoon prescreenings verboden de daarin bedoelde informatie bekend te maken "aan derden, de betrokkene zelf of andere personen die werkzaam zijn binnen dezelfde onderneming".

De Raad van State vraagt zich af of het wel de bedoeling is om die informatie niet bekend te maken aan de in artikel 60, 1°, van de wet vermelde personen.

Bovendien lijkt het noodzakelijk de beslissing die genomen is mee te delen aan de betrokkene zelf, aangezien hij zijn instemming moet verlenen vóór de aanvraag tot prescreening.

Dezelfde opmerking geldt voor de bijlagen 1 en 2, voor zover daarin de aangehaalde bepaling van het voorliggende artikel overgenomen wordt.

Artikel 11

Er dient verwezen te worden naar afdeling 3 van hoofdstuk 4 in plaats van naar afdeling 2 van hoofdstuk 3.

Artikel 12

De voorliggende bepaling dient aangevuld te worden met een verwijzing naar een nieuwe bijlage 5 tot vaststelling van het model van het document van instemming met het in hoofdstuk II geregelde onderzoek. Er behoort een nieuwe bijlage 5 aan het ontwerp toegevoegd te worden, tenzij in deze bepaling een verwijzing opgenomen wordt naar bijlage 4 waarvan de inhoud in dat geval dienovereenkomstig aangepast moet worden.

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡

Artikel 17

Ter wille van de overeenstemming met de ter zake gebruikelijke terminologie dient in de inleidende zin de uitdrukking "een ter post aangetekende brief" vervangen te worden door de uitdrukking "aangetekende zending".

Artikelen 19 tot 21

1. In de gevallen die in artikel 19, tweede lid, bedoeld worden, dient aan de betrokkene niet alleen meegedeeld te worden dat een verhoor plaatsgehad heeft nadat de in artikel 17 bedoelde brief is verzonden "om hem de mogelijkheid tot verwering aangaande dit verhoor te verlenen", maar dient aan hem ook een termijn verleend te worden, die bovenop de in de artikelen 20 en 21 bepaalde termijnen moet komen, om inzage te nemen van het proces-verbaal van verhoor en om zijn verweermiddelen ter zake op dienstige wijze te doen gelden.

Het ontwerpbesluit behoort dienovereenkomstig aangevuld te worden.

2. In de artikelen 20 en 21 is er sprake van een bepaald aantal "werkdagen".

Volgens een vaste rechtspraak dekt de uitdrukking "werkdagen" behoudens andersluidende bepaling niet de zondagen en de wettelijke feestdagen, maar zijn zaterdagen daarentegen wel werkdagen.[1]

Mocht het de bedoeling van de steller van het ontwerpbesluit zijn om voor de toepassing van de ontworpen tekst de zaterdagen niet als werkdagen te beschouwen, dan zou deze tekst aangevuld moeten worden met een bepaling waarin vermeld wordt dat met het begrip "werkdagen" verwezen wordt naar alle dagen die geen zaterdag, zondag of wettelijke feestdag zijn.

3. Ter wille van de overeenstemming met de ter zake gebruikelijke terminologie dient in artikel 21 de uitdrukking "per aangetekende brief" vervangen te worden door de uitdrukking "bij aangetekende zending".

Artikel 22

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt erop gevestigd dat, bij artikel 22 weliswaar uitvoering gegeven wordt aan artikel 86 van de wet, maar dat die uitvoering niet volledig is, aangezien die uitvoering alleen geschiedt in het kader van de onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden en artikel 86 een algemenere draagwijdte heeft.

[1] Zie bijvoorbeeld RvS 20 mei 2010, nr. 204.165, Piret, en RvS 11 februari 2014, nr. 226.375, Libert.

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡

De steller van het ontwerp moet overigens in het licht van het gelijkheidsbeginsel kunnen opgeven om welke reden alleen de personen die één van de wettelijk bepaalde activiteiten uitoefenen verhoord kunnen worden en niet de personen die deze activiteiten wensen uit te oefenen.

SLOTOPMERKING

Thans worden de onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden geregeld in bepalingen die vervat zijn in het koninklijk besluit van 26 september 2005 'betreffende de modaliteiten voor de toekenning, de geldigheidsduur, de weigering en de vernietiging van de identificatiekaart en de procedure inzake de onderzoeken naar de veiligheidsvoorwaarden'.

De Koning dient die bepalingen op te heffen.

Derhalve dient van dat besluit melding gemaakt te worden in de aanhef.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Pierre VANDERNOOT

‡LW-BCKRKAACJ-GCABAVT‡