



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.011/2
du 27 septembre 2017

advies 62.011/2
van 27 september 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les modalités relatives à
l'assurance couvrant la
responsabilité civile des
entreprises de gardiennage, des
services internes de
gardiennage, des services de
sécurité et des entreprises de
sécurité maritime'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende vaststelling
van nadere regels met
betrekking tot de verzekering
tot dekking van de
burgerrechtelijke
aansprakelijkheid van de
bewakingsondernemingen, de
interne bewakingsdiensten, de
veiligheidsdiensten en de
maritieme
veiligheidsondernemingen'

Le 1^{er} 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 'fixant les modalités relatives à l'assurance couvrant la responsabilité civile des entreprises de gardiennage, des services internes de gardiennage, des services de sécurité et des entreprises de sécurité maritime'.

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 Pierre VANDERNOOT.

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 'houdende vaststelling van nadere regels met betrekking tot de verzekering tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de bewakingsondernemingen, de interne bewakingsdiensten, de veiligheidsdiensten en de maritieme veiligheidsondernemingen'.

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 Pierre VANDERNOOT.

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

* Bij e-mail van 7 augustus 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 ladite loi.

2. L'article 1^{er}, 2°, suggère de considérer que, pour l'application de l'arrêté en projet, l'expression « service interne » désigne « un service interne de gardiennage, tel que visé à l'article 5 de la loi, ou un service de sécurité, tel que visé à l'article 11 de la loi ».

Or, la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière' donne, pour son application – et, partant, pour celle de ses arrêtés d'exécution – une définition de l'expression « service interne » qui ne recouvre pas exactement la même chose ¹.

Aussi, pour éviter toute confusion, mieux vaut, d'une part, renoncer à donner de l'expression « service interne » une définition propre à l'application de l'arrêté en projet et, d'autre part, revoir celui-ci en manière telle que, dans les dispositions qui actuellement font état d'un « service interne », soient plutôt utilisées les expressions « service interne de gardiennage » et « service de sécurité ».

3. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté – en particulier l'article 2, alinéa 2, et les annexes 1 et 2 – sont rédigées en ce sens que non seulement les entreprises de gardiennage et les services internes de gardiennage mais aussi les services de sécurité et les entreprises de sécurité maritime exercent des activités de gardiennage.

¹ Selon l'article 2, 3°, de la loi, cette expression désigne « tout service organisé, pour des besoins propres, par une personne physique ou morale, en vue de l'exercice d'activités, ou qui se fait connaître comme tel ». S'agissant de la notion d'« activité », il est renvoyé à la note 4.

Les services de sécurité et les entreprises de sécurité maritime exercent des activités spécifiques². Il n'est pas certain que celles-ci constituent, à proprement parler, des « activités de gardiennage » au sens de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière', c'est-à-dire des activités visées à l'article 3 de cette loi³.

Aussi, comme l'a suggéré la fonctionnaire déléguée, mieux vaut, dans les dispositions précitées du projet d'arrêté, remplacer les mots « activités de gardiennage » par le mot « activités »⁴⁻⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 n'a d'autre objet que de rappeler des obligations résultant de l'article 38, alinéa 1^{er}, de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière'⁶.

Un tel rappel est inutile. Le rappel, par un arrêté, d'obligations résultant d'une disposition législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle qui prescrit ces obligations.

Il est vrai qu'en précisant que les obligations qu'elle indique s'imposent « conformément à l'article 38 de la loi », la disposition en projet utilise un procédé légistique qui est 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 lesdites obligations.

Article 7

L'article à l'examen se réfère à la loi du 9 août 1963 'instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités'. En son alinéa 2, il indique que « [l]a disposition de l'alinéa 1^{er} ne préjudicie pas au droit de poursuite en remboursement que

² Voir les articles 11 et 12 de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière'.

³ L'article 2, 4^o, de la loi définit l'expression « activités de gardiennage » en renvoyant aux activités visées à l'article 3 de la loi. Il n'est pas certain que ces activités englobent celles qui sont propres aux services de sécurité et aux entreprises de sécurité maritime.

⁴ Dans la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière', le terme « activités » désigne toutes les activités qui, relevant de son champ d'application, sont visées à la section 2 du chapitre 2 (voir l'article 2, 1^o, de la loi), ce qui couvre, notamment, les activités des services de sécurité et des entreprises de sécurité maritime.

⁵ En ce qui concerne l'article 2, alinéa 2, cette observation ne vaut cependant que sous réserve de l'observation particulière faite à propos de l'article 2.

⁶ Ainsi que des articles 159 et 185 de la même loi, en tant que ces dispositions rendent l'article 38 applicable aux services de sécurité et aux entreprises de sécurité maritime.

l'organisme assureur possède à l'égard de l'assureur en vertu de l'article 76^{quater}, § 2, alinéa 4, de la loi du 9 août 1963 précitée ».

Il convient d'observer qu'aujourd'hui il faut se référer à la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994. L'article 136, § 2, alinéa 4, de cette loi reprend le contenu de l'article 76^{quater}, § 2, alinéa 4, de la loi du 9 août 1963.

Article 8

1. Dans la version française, le texte en projet fait état à deux reprises de dommages « encourus » à un moment déterminé.

Le mot « encourus » est utilisé ici de manière peu adéquate.

Mieux vaudrait le remplacer, par exemple, pour autant que cela corresponde à l'intention des auteurs du texte, par le terme « survenant ».

2. Selon la seconde phrase de l'article à l'examen,

« [l]es dommages encourus après l'expiration du contrat d'assurance ne sont couverts que s'ils sont la conséquence de prestations, produits ou travaux fournis ou exécutés avant l'expiration du contrat d'assurance et si la déclaration est faite dans l'année qui suit la date de la notification visée à l'article 10 et si ces dommages ne sont pas couverts par un autre contrat d'assurance ».

En soumettant son application à la condition que la déclaration est à faire dans l'année qui suit la date de la notification visée à l'article 10, le texte semble impliquer que cette disposition a seulement vocation à s'appliquer en cas de résiliation du contrat d'assurance. Or, n'a-t-elle pas vocation à s'appliquer aussi dans les cas où, comme le prévoit la première phrase, la couverture des dommages prend fin du fait de l'échéance ou du retrait de l'autorisation ?

Le texte sera revu en conséquence.

Article 9

En prévoyant qu'« en cas de résiliation du contrat d'assurance, les règles prévues dans la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, notamment à l'article 84, sont applicables », la disposition à l'examen semble n'avoir d'autre objet que de rappeler l'application des règles auxquelles elle fait référence. Ainsi comprise, elle appelle, *mutatis mutandis*, une observation analogue à celle qui a été faite à propos de l'article 2.

Article 10

Pour se conformer à la terminologie applicable en la matière, l'expression « lettre recommandée » sera remplacée par l'expression « envoi recommandé ».

Article 15

Selon l'article à l'examen, l'arrêté en projet est appelé à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 1, il convient de rappeler qu'à moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

*

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. Waar nodig dient het ontwerpbesluit te worden aangevuld met de vermelding van de datum waarop de wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ is aangenomen.

Bovendien dient erop te worden toegezien dat het ontworpen besluit niet in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, en dus niet in werking treedt, vóór de wet in kwestie.

2. In artikel 1, 2°, wordt voorgesteld om voor de toepassing van het ontworpen besluit onder de uitdrukking “interne dienst” te verstaan “een interne bewakingsdienst, zoals bedoeld in artikel 5 van de wet, of een veiligheidsdienst, zoals bedoeld in artikel 11 van de wet”.

In de wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ wordt evenwel, voor de toepassing ervan – en bijgevolg voor de toepassing van de bijbehorende uitvoeringsbesluiten – een definitie gegeven van de uitdrukking “interne dienst” die niet exact hetzelfde dekt.¹

Om elke verwarring te voorkomen verdient het dus aanbeveling om, enerzijds, geen definitie te geven voor de uitdrukking “interne dienst” die enkel geldt voor de toepassing van het ontworpen besluit en, anderzijds, dat besluit aldus te herzien dat in de bepalingen waarin momenteel gewag wordt gemaakt van “interne dienst”, bij voorkeur de uitdrukkingen “interne bewakingsdienst” en “veiligheidsdienst” worden gebruikt.

3. Verschillende bepalingen van het ontwerpbesluit – inzonderheid artikel 2, tweede lid, en de bijlagen 1 en 2 – zijn aldus gesteld dat daaruit volgt dat niet alleen de bewakingondernemingen en de interne bewakingsdiensten maar ook de veiligheidsdiensten en de maritieme veiligheidsondernemingen bewakingsactiviteiten uitvoeren.

¹ Luidens artikel 2, 3°, van de wet, wordt met die uitdrukking bedoeld “elke dienst die door een natuurlijke persoon of rechtspersoon ten eigen behoeve wordt georganiseerd voor het uitoefenen van activiteiten of die zich als dusdanig bekendmaakt”. In verband met de term “activiteit” wordt verwezen naar voetnoot 4.

De veiligheidsdiensten en de maritieme veiligheidsondernemingen oefenen specifieke activiteiten uit.² Het is niet zeker dat die activiteiten, strikt genomen, “bewakingsactiviteiten” zijn in de zin van de wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’, met name activiteiten als bedoeld in artikel 3 van die wet.³

Het verdient dan ook aanbeveling om, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft voorgesteld, in de voornoemde bepalingen van het ontwerpbesluit de woorden “bewakingsactiviteiten” te vervangen door het woord “activiteiten”.⁴⁻⁵

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 2 strekt louter tot het in herinnering brengen van verplichtingen die voortvloeien uit artikel 38, eerste lid, van de wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’.⁶

Een dergelijke herinnering is doelloos. Bovendien levert de praktijk waarbij, bij een besluit, wordt herinnerd aan verplichtingen die voortvloeien uit een wettelijke bepaling het nadeel op dat aldus verwarring kan ontstaan omtrent de precieze juridische aard van de regel die die verplichtingen voorschrijft.

Door in de ontworpen bepaling aan te geven dat de daarin verplichtingen vermelde voorgeschreven worden “overeenkomstig artikel 38 van de wet”, wenden de stellers van het ontwerp evenwel een wetgevingstechnisch procedé aan dat soms aanvaard wordt om in een tekst te herinneren aan het bestaan van een regel die voortvloeit uit een hiërarchisch hogere norm. Men kan zich echter met recht afvragen of het *in casu* voor het goede begrip van de toe te passen regeling wel degelijk gerechtvaardigd is te herinneren aan de verplichtingen in kwestie.

² Zie de artikelen 11 en 12 van de wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’.

³ In artikel 2, 4°, van de wet wordt voor de definitie van de uitdrukking “bewakingsactiviteiten” verwezen naar de activiteiten bedoeld in artikel 3 van de wet. Het is niet zeker dat die ook de activiteiten omvatten die eigen zijn aan de veiligheidsdiensten en aan de maritieme veiligheidsondernemingen.

⁴ In de wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ duidt de term “activiteiten” alle tot het toepassingsgebied ervan behorende activiteiten aan bedoeld in afdeling 2 van hoofdstuk 2 (zie artikel 2, 1°, van de wet), waaronder inzonderheid ook de activiteiten van de veiligheidsdiensten en de maritieme veiligheidsondernemingen vallen.

⁵ In verband met artikel 2, tweede lid, geldt die opmerking evenwel enkel onder voorbehoud van de bijzondere opmerking die geformuleerd is met betrekking tot artikel 2.

⁶ Alsook uit de artikelen 159 en 185 van dezelfde wet, in zoverre bij die bepalingen artikel 38 toepasselijk wordt gemaakt op de veiligheidsdiensten en op de maritieme veiligheidsondernemingen.

Artikel 7

In het voorliggende artikel wordt verwezen naar de wet van 9 augustus 1963 ‘tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’. Het tweede lid van dat artikel luidt als volgt: “Het bepaalde in het eerste lid doet geen afbreuk aan het recht van terugvordering waarover de verzekeringsinstelling, krachtens artikel 76*quater*, § 2, vierde lid, van voormelde wet van 9 augustus 1963, ten aanzien van de verzekeraar beschikt.”

Er dient te worden opgemerkt dat momenteel verwezen behoort te worden naar de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994. Artikel 136, § 2, vierde lid, van die wet neemt de inhoud over van artikel 76*quater*, § 2, vierde lid, van de wet van 9 augustus 1963.

Artikel 8

1. In de ontworpen Franse tekst wordt met betrekking tot de schade die op een bepaalde ogenblik wordt opgelopen tweemaal gewag gemaakt van “dommages encourus”.

Het woord “encourus” wordt hier op weinig adequate manier gebruikt.

Het verdient aanbeveling om het te vervangen door bijvoorbeeld het woord “survenant”, in zoverre zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van de tekst.

2. De tweede zin van het voorliggende artikel luidt als volgt:

“Schade opgelopen na het aflopen van de verzekeringsovereenkomst is enkel gedekt als ze het gevolg is van prestaties, producten of werkzaamheden die geleverd of uitgevoerd zijn vóór de afloop van de verzekeringsovereenkomst en indien de aangifte is gedaan binnen het jaar na de datum van de betekening bedoeld bij artikel 10 en indien deze schade niet gedekt is door een andere verzekeringsovereenkomst.”

Door de toepassing afhankelijk te stellen van het feit dat de aangifte gedaan moet worden binnen het jaar na de datum van de betekening bedoeld in artikel 10, lijkt in de tekst te worden geïmpliceerd dat die bepaling enkel van toepassing is in geval van opzegging van het verzekeringscontract. De vraag rijst evenwel of zij niet ook van toepassing dient te zijn in de gevallen waarin, zoals blijkt uit de eerste zin, de dekking van de schade eindigt op grond van het verval of de intrekking van de vergunning.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 9

Door te bepalen dat “in geval van ontbinding van de verzekeringsovereenkomst, [...] de regels van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, in het bijzonder in artikel 84, van toepassing [zijn]”, lijkt de voorliggende bepaling enkel te strekken tot het in

herinnering brengen van de toepassing van regels waarnaar ze verwijst. Daarmee geeft ze, *mutatis mutandis*, aanleiding tot een soortgelijke opmerking als die welke gemaakt is in verband met artikel 2.

Artikel 10

In overeenstemming met de ter zake gebruikelijke terminologie, dient de uitdrukking “aangetekende brief” vervangen te worden door de uitdrukking “aangetekende zending”.

Artikel 15

Luidens het voorliggende artikel moet het ontworpen besluit in werking treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Naast wat is gezegd in algemene opmerking 1, wordt eraan herinnerd dat tenzij er een bijzondere reden is die een afwijking rechtvaardigt van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding, vastgesteld bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, men in principe dient af te zien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde eenieder een redelijke termijn toe te kennen om kennis te nemen van de nieuwe regels.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT