



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.016/2
du 27 septembre 2017

advies 62.016/2
van 27 september 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
le modèle de la carte de
légitimation des inspecteurs en
charge du contrôle sur la
sécurité privée et les détectives
privés'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
model van de legitimatiekaart
van de inspecteurs die zijn
belast met de controle van de
private veiligheid en de
privédetectives'

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 le modèle de la carte de légitimation des inspecteurs en charge du contrôle sur la sécurité privée et les détectives privés'.

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 dagen verlengd tot 29 september 2017* een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de inspecteurs die zijn belast met de controle van de private veiligheid en de privédetectives'.

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.

*

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.

EXAMEN DU PROJET

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. Le projet d'arrêté est relatif à la carte de légitimation des membres du personnel des services publics, dénommés « inspecteurs », qui sont désignés par le Roi, en vertu de l'article 208 de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière', pour surveiller le respect de cette loi et de ses arrêtés d'exécution.

À lire l'intitulé du projet d'arrêté, ainsi que son article 3, qui détermine les mentions appelées à figurer sur la carte de légitimation, les titulaires de celle-ci sont habilités à exercer des contrôles pour surveiller l'application non seulement de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière' mais aussi de la loi du 19 juillet 1991 'organisant la profession de détective privé'. Ceci explique le visa, dans l'alinéa 1^{er} du préambule du projet d'arrêté, de la disposition – en l'occurrence l'article 17 – qui, dans la loi du 19 juillet 1991, tend à régler la surveillance du respect de son application et de celle de ses arrêtés d'exécution.

Rien ne s'oppose à ce que, sur la base de l'habilitation que lui donne l'article 17 de la loi du 19 juillet 1991 en vue de désigner les fonctionnaires et agents chargés de surveiller le respect de ladite loi et de ses arrêtés d'exécution, le Roi désigne à cette fin les inspecteurs désignés par ailleurs, en vertu de l'article 208 de la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière', pour surveiller le respect de cette dernière loi et de ses arrêtés d'exécution.

Mais il convient d'exprimer cette idée dans une disposition ayant spécifiquement et expressément cet objet, plutôt que seulement, de manière indirecte et implicite, dans un arrêté qui, tel l'arrêté en projet, a pour unique objet de fixer des règles relatives à la carte de légitimation des fonctionnaires et agents concernés.

3. L'article 4 du projet d'arrêté trouve son fondement non pas dans les dispositions visées aux alinéas 1^{er} et 2 du préambule mais dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

Ces dispositions constitutionnelles doivent dès lors figurer dans un alinéa 1^{er} nouveau du préambule.

4. Il résulte de l'article 20 du Code pénal social que les fonctionnaires ayant la qualité d'inspecteurs sociaux qui sont chargés de surveiller le respect d'autres lois que ce Code ou que celles visées en son livre 2, ainsi que de leurs arrêtés d'exécution, doivent exercer cette mission en étant munis du titre de légitimation de leurs fonctions qui est délivré en application de la disposition citée dudit Code.

En prévoyant que, « pour les inspecteurs visés à l'article 208 de la loi précitée qui relèvent de l'Inspection sociale, le titre de légitimation délivré en application de l'arrêté royal du 15 mai 2014 portant exécution de l'article 20 du Code pénal social est également valable comme titre de légitimation au sens de l'article 209 de la loi précitée », l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet d'arrêté n'a d'autre objet que de rappeler cet effet de l'article 20 du Code pénal social.

Un tel rappel est inutile. Le rappel, par un arrêté, d'une règle 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 en question.

L'article 1^{er}, alinéa 2, sera donc omis.

5. Selon l'article 5, 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 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

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. Het ontwerpbesluit heeft betrekking op de legitimatiekaart van de personeelsleden van de overheidsdiensten, die “inspecteurs” genoemd worden en die krachtens artikel 208 van de wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ door de Koning aangewezen worden om toe te zien op de naleving van die wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Afgaand op het opschrift van ontwerpbesluit en op de tekst van artikel 3 ervan, waarin bepaald wordt welke vermeldingen op de legitimatiekaart moeten voorkomen, zijn de houders van die kaart gemachtigd controles uit te voeren om toe te zien op de toepassing van niet alleen de wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ maar ook van de wet van 19 juli 1991 ‘tot regeling van het beroep van privé-detective’. Dat verklaart waarom in het eerste lid van de aanhef van het ontwerpbesluit verwezen wordt naar de bepaling – *in casu* artikel 17 – die, in de wet van 19 juli 1991, strekt tot regeling van het toezicht op de toepassing van die wet en van de uitvoeringsbesluiten ervan.

Niets staat eraan in de weg dat de Koning, op grond van de machtiging die hem bij artikel 17 van de wet van 19 juli 1991 verleend wordt met het oog op het aanwijzen van de ambtenaren en agenten belast met het toezicht op de naleving van die wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, daartoe de inspecteurs aanwijst die krachtens artikel 208 van de wet ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ bovendien aangewezen zijn om toe te zien op de naleving van die laatstgenoemde wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Dat idee dient evenwel uitgedrukt te worden in een specifiek en uitdrukkelijk daartoe strekkende bepaling in plaats van alleen, op onrechtstreekse en impliciete wijze, in een besluit dat, zoals het ontworpen besluit, louter strekt tot het vaststellen van regels met betrekking tot de legitimatiekaart van de betrokken ambtenaren en agenten.

3. Artikel 4 van ontwerpbesluit vindt geen rechtsgrond in de bepalingen waarnaar verwezen wordt in het eerste en het tweede lid van de aanhef maar wel in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

Er dient dan ook een verwijzing naar die grondwetsbepalingen te worden opgenomen in een nieuw eerste lid van de aanhef.

4. Uit artikel 20 van het Sociaal Strafwetboek volgt dat de ambtenaren met de hoedanigheid van sociaal inspecteur die belast zijn met het toezicht op de naleving van andere wetten dan dat Wetboek of dan de wetten bedoeld in Boek 2 van het Sociaal Strafwetboek en de uitvoeringsbesluiten ervan, die opdracht moeten uitoefenen voorzien van het legitimatiebewijs van hun ambt, dat uitgereikt wordt met toepassing van de geciteerde bepaling van dat Wetboek.

Door te bepalen dat “voor de inspecteurs bedoeld in artikel 208 van voornoemde wet die behoren tot de Sociale Inspectie, (...) het legitimatiebewijs afgeleverd in toepassing van het koninklijk besluit van 15 mei 2014 tot uitvoering van artikel 20 van het Sociaal Strafwetboek eveneens [geldt] als legitimatiebewijs in de zin van artikel 209 van voornoemde wet”, strekt artikel 1, tweede lid, van het ontwerpbesluit er alleen toe te herinneren aan dat gevolg van artikel 20 van het Sociaal Strafwetboek.

Het is niet nodig daaraan te herinneren. Dat in een besluit herinnerd wordt aan een regel die uit een wetsbepaling voortvloeit, levert tevens het nadeel op dat aldus verwarring kan ontstaan omtrent de precieze juridische aard van de regel in kwestie.

Artikel 1, tweede lid, dient bijgevolg te worden weggelaten.

5. Volgens artikel 5 zou het ontworpen besluit in werking moeten treden op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt.

Los van hetgeen in opmerking 1 gezegd is, dient opgemerkt te worden dat, tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare 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’, in principe afgezien moet worden van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT