



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.081/2
du 2 octobre 2017

advies 62.081/2
van 2 oktober 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
25 avril 2007 fixant les
conditions d'installation,
d'entretien et d'utilisation des
systèmes d'alarme et de
gestion de centraux d'alarme'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
25 april 2007 tot vaststelling
van de voorwaarden voor
installatie, onderhoud en
gebruik van alarmsystemen en
beheer van alarmcentrales'

Le 1^{er} septembre 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, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2007 fixant les conditions d'installation, d'entretien et d'utilisation des systèmes d'alarme et de gestion de centraux d'alarme'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 octobre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier 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 2 octobre 2017.

*

Op 1 september 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 2 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste 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 2 oktober 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Il ressort du dossier de demande d'avis que le projet d'arrêté à l'examen entend procurer exécution à la loi-cadre STI ¹ et spécifiquement aux aspects de cette loi ayant trait à la matière de la sécurité privée.

La loi-cadre STI a en effet introduit dans la loi du 10 avril 1990 'réglementant la sécurité privée et particulière', un article 12, §§ 2 et 3, rédigé comme suit :

« § 2. Les définitions des notions de eCall', eCall privé', centrale d'alarme eCall' service d'urgence', centrale de gestion des appels d'urgence' et ensemble minimal de données' sont les mêmes que celles visées à l'article 3 de la loi-cadre STI.

Les opérateurs de réseaux publics de communication électronique mobile et les fournisseurs de services publics de communication électronique mobile au sens de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, acheminent les eCall et les eCall privés vers une centrale d'alarme eCall qui traite les eCall conformément aux dispositions du présent article.

La centrale d'alarme qui reçoit un eCall ou un eCall privé, vérifie si celui-ci résulte d'un incident nécessitant l'intervention des services d'urgence offrant de l'aide sur place, tels que visés à l'article 107, § 1^{er}, premier alinéa, a., de la même loi.

S'il s'avère, après évaluation, qu'une intervention des services d'urgence offrant de l'aide sur place est nécessaire, la centrale d'alarme eCall transmet, sans frais, immédiatement l'ensemble minimal de données à la centrale de gestion des appels d'urgence concernée. La centrale d'alarme eCall assure également, sans frais, le transfert de la liaison vocale entre le(s) occupant(s) du véhicule et la centrale de gestion des appels d'urgence concernée.

Le Roi détermine, sur proposition du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Santé publique, les autres données nécessaires à la mobilisation efficace et effective des services d'urgence ainsi que les règles d'évaluation d'un incident et sa gravité.

§ 3. La centrale d'alarme conserve pendant une période de deux ans à partir du jour d'un eCall ou d'un eCall privé, l'ensemble minimal de données et des autres données fixées par le Roi.

¹ Il s'agit de la loi du 17 août 2013 'portant création du cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents et modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière', dont l'article 15 énonce que « La présente loi est dénommée 'loi-cadre STI' ».

Le Roi fixe, sur proposition du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Santé publique, les autres données relatives aux eCall et aux eCall privés que les centrales d'alarme sont tenues de conserver et de transmettre aux services d'urgence offrant de l'aide sur place, ainsi que la forme, le contenu et le mode de transmission de ces données.

Au plus tard le 1^{er} mars de chaque année, les centrales d'appel eCall communiquent au Ministre de l'Intérieur des statistiques mensuelles anonymisées concernant le nombre total d'eCall et d'eCall privé qui a été généré durant l'année civile écoulée, en distinguant ces derniers en fonction de chaque valeur de catégorie de service d'urgence ».

L'arrêté royal à l'examen est rédigé dans le prolongement de ces habilitations ².

2. Les dispositions de la loi du 10 avril 1990 qui viennent d'être citées ont été abrogées par la loi 'réglementant la sécurité privée et particulière', adoptée le 8 juin 2017 en séance plénière de la Chambre des représentants et en attente de publication au *Moniteur belge*.

Les habilitations précitées qui sont relatives à la gestion des appels e-call et qui avaient été insérées dans la loi du 10 avril 1990 par la loi-cadre STI, ont été remplacées par de nouvelles habilitations dans la nouvelle loi.

Le commentaire des articles 152 et 153 de la nouvelle loi mentionne en effet que

« Ces articles confèrent à la loi la base légale nécessaire pour la politique en matière d'alarmes, telle que prévue dans les arrêtés d'exécution de la loi actuelle. Ainsi, les procédures à suivre lors des différentes situations d'alarme, telles que les alarmes intrusion, les alarmes de personnes, les alarmes incendie, ainsi que le traitement des appels d'urgence tels que eCall, sont déterminés dans des arrêtés d'exécution » ³.

3. La nouvelle loi contient à présent les dispositions suivantes, qui sont reprises sous une section intitulée « Alarmes et gestion d'alarmes » :

« Art. 152. Avant de relayer auprès des centrales d'urgence 101/112 des communications sur la base de signaux provenant d'un système d'alarme, le signaleur de l'alarme doit vérifier ladite alarme afin de constater s'il s'est réellement produit un événement nécessitant une aide urgente, à savoir l'intervention des services d'urgence ou de police.

Art. 153. Le Roi arrête le mode de vérification de l'alarme, les procédures de communication d'une alarme aux centrales d'urgence, ainsi que la forme, le contenu et les délais de conservation des données qu'il détermine.

² Il est d'ailleurs proposé et contresigné par les Ministres ayant l'Intérieur et la Santé publique dans leurs attributions, comme l'imposent les habilitations figurant à l'article 12, §§ 2 et 3, de la loi du 10 avril 1990.

³ En ce qui concerne les appels e-call, le commentaire de l'article 158 de la nouvelle loi énonce également qu'« [u]ne des premières actions qui doit être réalisée dans le cadre de la directive STI est l'introduction d'une gestion harmonisée dans toute l'Union d'un 'eCall' interopérable. Le Service Public Fédéral Intérieur est compétent pour déterminer les obligations des centrales d'alarme qui assurent le transfert d'une liaison vocale entre l'occupant d'un véhicule et les services d'urgence offrant de l'aide sur place. Vu la nature spécifique des activités de traitement d'appel eCall et le contexte européen, certaines exceptions ont été prévues pour les centrales qui exercent exclusivement cette activité et pour leur personnel. Ces exceptions sont également applicables aux centrales d'alarmes qui gèrent uniquement des alarmes 'safety' ainsi qu'à leur personnel ».

Art. 154. Le ministre de l'Intérieur fournit aux centrales d'alarme les informations nécessaires leur permettant de transmettre des communications directes aux centrales d'urgence sans devoir appeler les numéros d'urgence 101 ou 112.

Art. 155. Le Roi détermine les conditions d'installation, d'entretien, de communication et d'utilisation des systèmes d'alarme et de leurs composants.

Art. 156. Il n'est pas autorisé de proposer – par téléphone ou par le biais de visites chez des particuliers – des systèmes d'alarme et/ou des services de suivi d'alarme, sauf requête préalable de la personne à visiter.

Art. 157. Par dérogation à l'article 79, les agents de gardiennage qui effectuent l'activité de 'gestion d'une centrale d'alarme' ne sont pas obligés de porter la carte d'identification de manière visible.

Art. 158. Les entreprises exclusivement autorisées pour la gestion d'un central d'alarme qui reçoit et traite des eCalls ou des signaux d'alarmes relatifs à des incendies, des fuites de gaz ou des explosions ne sont pas soumises aux dispositions des articles 41, 3°, 51 et 53.

Les personnes visées à l'article 60, 1° et 4°, employées par ces entreprises, ne sont pas soumises aux dispositions de l'article 61, 4°.

Les personnes visées à l'article 60, 6°, employées par ces entreprises, ne sont pas soumises aux dispositions de l'article 61, 5° et 6° ».

4. À la différence du texte actuel de l'article 12, § 2, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1990, tel qu'inséré par la loi-cadre STI, la loi nouvelle ne prévoit plus que

« Les opérateurs de réseaux publics de communication électronique mobile et les fournisseurs de services publics de communication électronique mobile au sens de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, acheminent les eCall et les eCall privés vers une centrale d'alarme eCall qui traite les eCall conformément aux dispositions du présent article ».

Cet alinéa, qui est central pour l'opérationnalité de l'ensemble du système d'e-call, est reproduit à l'article 25/1 en projet de l'arrêté royal du 25 avril 2007 'fixant les conditions d'installation, d'entretien et d'utilisation des systèmes d'alarme et de gestion de centraux d'alarme' (article 2 du projet) mais cet article 25/1 ne trouve aucune base juridique dans les dispositions de la nouvelle loi qui sont citées au préambule du projet ni dans celles citées ci-dessus, comme les articles 152 et 153.

À cet égard, la section de législation observe que plusieurs aspects de la question font l'objet de l'article 107 de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques', disposition qui confère plusieurs habilitations au Roi moyennant l'avis de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.

L'auteur du projet ne s'étant pas situé dans ce cadre juridique, cette question ne saurait être examinée plus avant.

*

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.

RECHTSGROND

1. Uit het dossier met de adviesaanvraag blijkt dat het voorliggende ontwerpbesluit uitvoering wil verlenen aan de ITS-kaderwet¹ en meer bepaald aan de aspecten van die wet die betrekking hebben op de aangelegenheid van de private veiligheid.

Bij de ITS-kaderwet is in de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ immers een artikel 12, §§ 2 en 3, ingevoegd dat als volgt gesteld is:

“§ 2. De definities van de begrippen eCall’, particuliere eCall’, eCall-alarmcentrale’, nooddienst’, beheerscentrale van noodoproepen’ en minimumreeks van gegevens’ zijn deze zoals bedoeld in artikel 3 van de ITS-kaderwet.

De operatoren van openbare mobiele elektronische communicatienetwerken en de verstrekkers van openbare mobiele elektronische communicatiediensten in de zin van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, schakelen de eCall en de particuliere eCall naar een eCall-alarmcentrale door die de eCall afwikkelt als beschreven in dit artikel.

De alarmcentrale die een eCall of een particuliere eCall ontvangt gaat na of deze het gevolg is van een incident [dat] de tussenkomst vereist van de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden, zoals bedoeld in artikel 107, § 1, eerste lid, a., van dezelfde wet.

Indien na evaluatie blijkt dat een interventie van de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden nodig is, stuurt de eCall-alarmcentrale [kosteloos] de [minimumreeks] van gegevens onmiddellijk door naar de betrokken beheerscentrale van noodoproepen. De eCall-alarmcentrale verzekert ook [kosteloos] de doorschakeling van de spraakverbinding tussen de inzittende(n) van het voertuig en de betrokken beheerscentrale van noodoproepen.

De Koning bepaalt, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Volksgezondheid, de andere gegevens noodzakelijk om de tussenkomst van de nooddiensten efficiënt en effectief te laten verlopen evenals de regels volgens dewelke het incident en de ernst ervan worden geëvalueerd.

§ 3. De alarmcentrale bewaart gedurende een periode van twee jaar vanaf de dag van een eCall of een particuliere eCall, de [minimumreeks] van gegevens en van de andere gegevens bepaald door de Koning.

¹ Het gaat om de wet van 17 augustus 2013 ‘tot creatie van het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen en tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’, waarvan artikel 15 als volgt luidt: “Deze wet wordt geciteerd als ‘ITS-kaderwet’.”

De Koning bepaalt, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Volksgezondheid, de andere gegevens betreffende eCall en particuliere eCall die de alarmcentrales dienen te bewaren en over te maken aan de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden, alsook de vorm en inhoud ervan en de overmakingswijze van deze gegevens.

Ten laatste op 1 maart van elk jaar maken de eCall-alarmcentrales aan de Minister van Binnenlandse Zaken de maandelijkse geanonimiseerde statistieken over betreffende het totale aantal van eCall en particuliere eCall dat gegenereerd werd gedurende het voorbije burgerlijk jaar, onderscheid makende overeenkomstig elke waarde voor de 'emergency service (category) value'."

Het voorliggende koninklijk besluit ligt in het verlengde van die machtigingen.²

2. De zonet aangehaalde bepalingen van de wet van 10 april 1990 zijn opgeheven bij de wet 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid' die op 8 juni 2017 door de Kamer van volksvertegenwoordigers in voltallige zitting aangenomen is en nog niet bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad*.

De voormelde machtigingen die betrekking hebben op het beheer van de eCall-oproepen en bij de ITS-kaderwet ingevoegd zijn in de wet van 10 april 1990, zijn in de nieuwe wet vervangen door nieuwe machtigingen.

De toelichting bij de artikelen 152 en 153 van de nieuwe wet vermeldt immers het volgende:

"Deze artikelen voorzien de wet van de nodige wettelijke basis voor het alarmbeleid zoals voorzien in de uitvoeringsbesluiten van de huidige wet. Zo worden de procedures die moeten gehanteerd worden bij onderscheiden alarmsituaties, zoals inbraak-, persoons- en brandalarm, alsmede de behandeling van noodoproepen zoals eCall, vastgesteld in uitvoeringsbesluiten."³

3. In de nieuwe wet zijn thans de volgende bepalingen vervat, die opgenomen zijn onder een afdeling met als opschrift "Alarmen en alarmbeheer":

"Art. 152. Alvorens meldingen op basis van signalen afkomstig van een alarmsysteem, aan de noodcentrales 101/112 te richten, moet de alarmmelder het alarm verifiëren ten einde vast te stellen of er zich daadwerkelijk een gebeurtenis heeft

² Het is trouwens voorgedragen en medeondertekend door de Ministers die bevoegd zijn voor Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, zoals voorgeschreven op grond van de machtigingen vervat in artikel 12, §§ 2 en 3, van de wet van 10 april 1990.

³ Wat de eCall-oproepen betreft, staat in de toelichting bij artikel 158 van de nieuwe wet eveneens dat "[e]n van de eerste acties die gerealiseerd zullen worden in het kader van de ITS-richtlijn (...) de invoering [is] van een geharmoniseerde voorziening in de gehele unie van een interoperabele "eCall". De Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken is bevoegd voor het bepalen van de verplichtingen van de alarmcentrales die de doorname verzekeren van een spraakverbinding met de inzittenden van het voertuig en de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden. Gezien de specifieke aard van de activiteiten van verwerking van eCall-oproepen en de Europese context, worden er bepaalde uitzonderingen voorzien voor de centrales die uitsluitend deze activiteit uitvoeren en voor hun personeel. Deze uitzonderingen zijn eveneens van toepassing op alarmcentrales en hun personeelsleden die enkel 'safety'-alarmen beheren."

voorgedaan die voor dringende hulp de tussenkomst vereist van de nooddiensten of de politiediensten.

Art. 153. De Koning bepaalt de wijze van alarmverificatie, de procedures van alarmmelding aan de noodcentrales, en de vorm, de inhoud en de bewaartermijnen van de door Hem bepaalde gegevens.

Art. 154. De minister van Binnenlandse Zaken verstrekt aan de alarmcentrales de noodzakelijke informatie om rechtstreekse meldingen aan de noodcentrales te kunnen uitvoeren zonder de noodnummers 101 of 112 te moeten oproepen.

Art. 155. De Koning bepaalt de voorwaarden voor de installatie, het onderhoud, de aanmelding en het gebruik van alarmsystemen en hun componenten.

Art. 156. Het is niet toegelaten alarmsystemen en/of diensten van alarmopvolging telefonisch of door middel van bezoek bij particulieren aan te bieden, tenzij op voorafgaandelijk verzoek van de te bezoeken persoon.

Art. 157. In afwijking van artikel 79, zijn de bewakingsagenten die de activiteit “beheer van een alarmcentrale” uitoefenen niet verplicht de identificatiekaart zichtbaar te dragen.

Art. 158. Ondernemingen uitsluitend vergund voor het beheer van een alarmcentrale die eCalls of alarmsignalen in verband met brand, gaslekken of ontploffingen ontvangt en verwerkt, zijn niet onderworpen aan de bepalingen van de artikelen 41, 3°, 51 en 53.

De personen bedoeld in artikel 60, 1° en 4°, in dienst van deze ondernemingen, zijn niet onderworpen aan de bepalingen van artikel 61, 4°.

De personen bedoeld in artikel 60, 6°, in dienst van deze ondernemingen, zijn niet onderworpen aan de bepalingen van artikel 61, 5° en 6°.”

4. In tegenstelling tot wat bepaald wordt in de huidige tekst van artikel 12, § 2, tweede lid, van de wet van 10 april 1990, zoals ingevoegd bij de ITS-kaderwet, wordt in de nieuwe wet niet langer het volgende bepaald:

“De operatoren van openbare mobiele elektronische communicatienetwerken en de verstrekkers van openbare mobiele elektronische communicatiediensten in de zin van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, schakelen de eCall en de particuliere eCall naar een eCall-alarmcentrale door die de eCall afwikkelt als beschreven in dit artikel.”

Dat lid, dat van cruciaal belang is voor de operationaliteit van het volledige eCall-systeem, is opgenomen in het ontworpen artikel 25/1 van het koninklijk besluit van 25 april 2007 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor installatie, onderhoud en gebruik van alarmsystemen en beheer van alarmcentrales’ (artikel 2 van het ontwerp), maar dat artikel 25/1 ontleent geen enkele rechtsgrond aan de bepalingen van de nieuwe wet die in de aanhef van het ontwerp vermeld worden, noch aan de hierboven aangehaalde bepalingen, zoals de artikelen 152 en 153.

In dat verband merkt de afdeling Wetgeving op dat verschillende aspecten van deze aangelegenheid aan de orde zijn in artikel 107 van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’, bij welke bepaling verscheidene machtigingen aan de Koning verleend worden na advies van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie.

Aangezien de steller van het ontwerp niet binnen dat juridisch kader handelt, kan deze aangelegenheid niet verder onderzocht worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT