



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.700/2
du 2 décembre 2019

advies 66.700/2
van 2 december 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au nombre minimum de
personnel et aux moyens
organisationnels, techniques et
d'infrastructure des entreprises
de gardiennage, des services
internes de gardiennage et des
services de sécurité'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
minimumvereisten inzake
personeel en organisatorische,
technische en infrastructurele
middelen van
bewakingsondernemingen,
interne bewakingsdiensten en
veiligheidsdiensten'

Le 7 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au nombre minimum de personnel et aux moyens organisationnels, techniques et d'infrastructure des entreprises de gardiennage, des services internes de gardiennage et des services de sécurité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 décembre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

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 décembre 2019.

*

Op 7 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de minimumvereisten inzake personeel en organisatorische, technische en infrastructurele middelen van bewakingsondernemingen, interne bewakingsdiensten en veiligheidsdiensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 2 december 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, 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 december 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Selon l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', doivent être soumis à l'accord du ministre du Budget les projets d'arrêtés royaux « qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

Interrogée sur les raisons pour lesquelles le projet à l'examen n'avait pas été soumis à un tel accord, la déléguée du Ministre a notamment précisé ce qui suit :

« Ce n'est que lorsque l'administration demande une nouvelle inspection durant la période d'autorisation que les coûts seront à charge de l'administration. Il ne sera procédé ainsi qu'en cas de doute quant au fait que l'entreprise respecte encore toujours les conditions minimales d'autorisation requises ».

Bien qu'un tel projet ait un faible impact sur les dépenses de l'État et qu'il ait obtenu un avis favorable de l'Inspection des finances, il n'empêche qu'en application de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994, il doit être soumis à l'accord du Ministre du Budget.

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de cette formalité.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, l'intention est de soumettre l'activité de gardiennage « gestion de centrales d'alarme » non seulement aux conditions du chapitre 2 mais également à celles du chapitre 1^{er}, sauf si une disposition du chapitre 2 prévoit expressément que certaines conditions du chapitre 1^{er} ne sont pas applicables ¹.

¹ L'article 1^{er} échappe à la division du projet en chapitres, ce qui est peu heureux sur le plan de la technique de rédaction des actes normatifs. Par ailleurs, les articles 32 à 35, qui sont des dispositions finales, apparaissent malencontreusement dans le chapitre 3 (« Évaluation de la conformité »). L'article 1^{er} figurera dans un chapitre 1^{er} nouveau, intitulé « Définitions », les chapitres 1^{er} à 3 du projet seront numérotés en chapitres 2 à 4 et les articles 32 à 35 figureront dans un chapitre 5 nouveau, intitulé « Dispositions finales ».

Cette manière de combiner les dispositions des deux chapitres mériterait de figurer dans le dispositif ².

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Compte tenu de l'article 25, alinéa 2 ³, du projet, l'alinéa 1^{er} doit être complété par le visa des articles 89 et 90 de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière'.
2. L'alinéa 4 doit prendre la forme d'un visa et non d'un considérant, la communication qui y est mentionnée étant une formalité obligatoire.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Le 6°, c), comporte une définition circulaire en tant qu'il renvoie à la notion de « dirigeant stratégique » et que c'est précisément cette dernière notion qui fait l'objet de la définition.

Le *littera* c) sera revu.
2. Au 7°, il convient de renvoyer plus précisément au chapitre 4 « du titre III de la partie IV » de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances'.

Article 2

1. En disposant à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} que les entreprises visées ayant moins de cinquante agents de gardiennage ou de sécurité doivent disposer d'au moins un dirigeant stratégique satisfaisant aux conditions d'exercice telles que visées à l'article 61 de la loi du 2 octobre 2017, la disposition tend non seulement à rappeler de manière inutile la règle figurant dans cette dernière disposition législative mais crée en outre une ambigüité : elle peut en effet laisser à penser que certains dirigeants stratégiques pourraient ne pas satisfaire à ces conditions d'exercice fixées par l'article 61 de la loi.

² On pourrait par exemple prévoir un nouvel alinéa 1^{er} à l'article 13, rédigé comme suit :

« Les conditions prévues au chapitre I^{er} sont applicables aux activités de gardiennage 'gestion de centrales d'alarme' sauf lorsqu'il y est expressément dérogé dans les dispositions qui suivent ».

³ La mention « § 1^{er} » sera omise de l'article 25.

Les mots « satisfaisant aux conditions d'exercice telles que visées à l'article 61 de la loi » seront en conséquence omis.

Une observation analogue vaut pour le paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

2. Dès lors que les conditions visées au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, se présentent comme objectives et aisément vérifiables par l'administration, il n'est pas admissible que dépende en outre de la seule attitude de celle-ci le constat selon lequel les conditions prévues par ce paragraphe 3 sont remplies. Si, par exemple, les conditions de l'alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, étant remplies, l'administration n'aurait pas pris attitude, l'entreprise ou le service concerné serait réputé ne pas respecter le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, ce qui ne saurait être l'intention.

L'alinéa 1^{er}, 3^o, sera omis.

Il va sans dire que l'administration exercera par ailleurs ses fonctions de contrôle sans que cela doive être ici rappelé.

Article 3

L'alinéa 2 n'a pas de portée normative. Il se contente en effet de rappeler de manière générale que les entreprises de gardiennage et les services internes de gardiennage et de sécurité doivent remplir les conditions requises par ou en vertu de la loi.

Il sera donc omis.

Article 4

À l'alinéa 2, il y a lieu de viser l'alinéa 1^{er}, 1^o, et non l'alinéa 2, 1^o.

Article 8

À l'alinéa 3, sixième, septième et huitième tirets de la version française, il y a lieu d'ajouter l'article « des ».

Article 13

L'alinéa 2 renvoie à « une situation d'urgence visée à l'alinéa précédent, 3^o ». Il s'agit manifestement d'une reproduction de l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 mars 2017 'relatif au nombre minimum de personnel et aux moyens organisationnels, techniques et d'infrastructure pour l'exercice de l'activité de gardiennage de gestion de centraux d'alarme'.

Or, l'article 13, alinéa 1^{er}, ne comporte pas de 3°, contrairement à l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 mars 2017 ⁴.

La question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de mentionner la situation d'urgence « visée à l'article 2, 23°, c), de la loi » ⁵.

L'alinéa 2 sera revu en conséquence.

Articles 15 et 17

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier au regard du principe d'égalité et de non-discrimination pourquoi la garantie inscrite à l'article 17, s'agissant de la protection de l'infrastructure informatique où sont traitées les données des centrales d'alarme qui traitent des signaux provenant de systèmes d'alarme destinés à constater des situations d'alarme suite à des délits contre des personnes et des biens, ne s'applique pas à l'infrastructure informatique où sont traitées les informations liées aux centrales d'alarme qui sont exclusivement autorisées pour la réception et le traitement des signaux provenant de systèmes d'alarme destinés à constater des incendies, des fuites de gaz, des explosions ou des situations d'urgence de manière générale, dont il est question à l'article 15.

Article 31

1. Les 1° et 3° de l'alinéa 5 gagneraient à être fusionnés sous la forme suivante : « satisfaire à l'article 61, 1°, 2°, et 5°, de la loi ».

2. Le dernier alinéa habilite le ministre à « préciser les modalités relatives au point 6° ».

Interrogée sur la portée de cette habilitation, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Les inspecteurs doivent avoir une bonne connaissance des normes dont ils doivent vérifier le respect. S'il s'avère à l'avenir que les organismes d'inspection ne vérifient pas suffisamment que leurs inspecteurs ont les connaissances nécessaires, le Ministre pourra déterminer de quelle manière il doit être vérifié que les inspecteurs disposent des connaissances requises ».

⁴ « Pour l'application du présent arrêté, il convient d'entendre par centrale d'alarme l'entreprise et le service interne de gardiennage qui propose ou exerce des activités, visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi, pour soit :
[...]

3° constater des situations d'urgence impliquant des personnes ».

⁵ « Pour l'application de la présente loi, on entend par :

[...]

23° centrale d'alarme, à l'exclusion des centres 112, l'entreprise qui :

[...]

c) reçoit et traite les appels de personnes en détresse ».

Il est rappelé que, sur la base des articles 33, alinéa 2, 37, 105 et 108 de la Constitution, l'exécution de la loi appartient en principe au Roi . Des dérogations à ce principe , par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre , ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

En l'espèce, l'attention de l'auteur du projet est ainsi attirée sur ce que l'habilitation en projet ne pourrait permettre au ministre de prévoir un système de vérification (tel que, par exemple, la réussite d'un examen) dont le principe n'aurait pas été prévu par le Roi.

L'habilitation en projet doit donc être revue de manière à préciser à tout le moins le type de vérification dont le ministre pourrait préciser les modalités.

Article 35

Il y a lieu de rédiger l'article 35 de la manière suivante :

« Le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Het ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Volgens artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ dienen de ontwerpen van koninklijk besluit “waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan” voor akkoordbevinding aan de minister van Begroting voorgelegd te worden.

Op de vraag waarom het voorliggend ontwerp niet voor een dergelijke akkoordbevinding is voorgelegd, heeft de gemachtigde van de minister meer bepaald het volgende geantwoord:

“Ce n’est que lorsque l’administration demande une nouvelle inspection durant la période d’autorisation que les coûts seront à charge de l’administration. Il ne sera procédé ainsi qu’en cas de doute quant au fait que l’entreprise respecte encore toujours les conditions minimales d’autorisation requises.”

Hoewel een dergelijk ontwerp slechts een geringe weerslag heeft op de uitgaven van de Staat en over dit ontwerp een gunstig advies van de inspectie van Financiën uitgebracht is, dient het met toepassing van artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 toch voor akkoordbevinding aan de minister van Begroting voorgelegd te worden.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, bestaat de bedoeling erin om voor de bewakingsactiviteit “beheer van alarmcentrales” niet alleen de voorwaarden van hoofdstuk 2 te laten gelden maar ook die van hoofdstuk 1, tenzij in een bepaling van hoofdstuk 2 uitdrukkelijk voorgeschreven wordt dat bepaalde voorwaarden van hoofdstuk 1 niet gelden.¹

¹ Artikel 1 valt buiten de indeling van het ontwerp in hoofdstukken, wat bij het opstellen van regelgevende teksten een ongelukkige werkwijze is. Daarenboven zijn de artikelen 32 tot 35, die slotbepalingen zijn, ongelukkigerwijs opgenomen in hoofdstuk 3 (“Conformiteitsbeoordeling”). Artikel 1 moet ondergebracht worden in een nieuw hoofdstuk 1, met als opschrift “Definities”, en de hoofdstukken 1 tot 3 van het ontwerp moeten vernummerd worden tot de hoofdstukken 2 tot 4, terwijl de artikelen 32 tot 35 opgenomen moeten worden in een nieuw hoofdstuk 5, met als opschrift “Slotbepalingen”.

Het zou een goede zaak zijn als in het dispositief zou staan dat de bepalingen van die twee hoofdstukken op die wijze in onderling verband gelezen moeten worden.²

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Gelet op artikel 25, tweede lid,³ van het ontwerp, dient het eerste lid van de aanhef aangevuld te worden met een verwijzing naar de artikelen 89 en 90 van de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’.
2. Het vierde lid moet een aanhefverwijzing worden in plaats van een overweging, aangezien de daarin vermelde mededeling een verplicht vormvereiste is.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. De bepaling onder 6°, c), bevat een cirkeldefinitie doordat daarin verwezen wordt naar het begrip “strategisch leidinggevende” terwijl laatstgenoemd begrip net het begrip is dat gedefinieerd wordt.

De bepaling onder c) moet herzien worden.
2. In de bepaling onder 7° dient nauwkeuriger verwezen te worden naar “deel 4, titel III, hoofdstuk 4” van de wet van 4 april 2014 ‘betreffende de verzekeringen’.

Artikel 2

1. Doordat in paragraaf 1, eerste lid, bepaald wordt dat de bedoelde ondernemingen met minder dan vijftig bewakings- of veiligheidsagenten dienen te beschikken over minstens één strategisch leidinggevende die voldoet aan de uitoefeningsvoorwaarden bedoeld in artikel 61 van de wet van 2 oktober 2017, vormt deze bepaling niet alleen een nodeloze herhaling van de regel die in laatstgenoemde wetsbepaling vervat is maar leidt ze bovendien tot verwarring: door die bepaling kan immers de indruk ontstaan dat bepaalde strategisch leidinggevendens mogelijk niet zouden voldoen aan die uitoefeningsvoorwaarden bepaald in artikel 61 van de wet.

De woorden “die voldoet aan de uitoefeningsvoorwaarden, bedoeld in artikel 61 van de wet” moeten bijgevolg weggelaten worden.

² Men zou artikel 13 bijvoorbeeld kunnen voorzien van een als volgt gesteld eerste lid:

“De voorwaarden bepaald in hoofdstuk 1 zijn van toepassing op de bewakingsactiviteiten ‘beheer van alarmcentrales’ tenzij wanneer daarvan uitdrukkelijk afgeweken wordt in de volgende bepalingen.”

³ In artikel 25 moet de vermelding “§ 1” geschrapt worden.

Een soortgelijke opmerking kan gemaakt worden bij paragraaf 1, tweede lid.

2. Aangezien de voorwaarden vermeld in paragraaf 3, eerste lid, 1° en 2°, overkomen als objectief en makkelijk te controleren door de administratie, kan niet aanvaard worden dat het daarnaast louter van de houding van de administratie zou afhangen dat vastgesteld zou worden dat aan de voorwaarden gesteld in paragraaf 3 voldaan is. Als, bijvoorbeeld, voldaan is aan de voorwaarden van het eerste lid, 1° en 2°, maar de administratie geen standpunt zou innemen, zou de onderneming of dienst in kwestie geacht worden niet aan paragraaf 3, eerste lid, te voldoen, wat niet de bedoeling kan zijn.

Het eerste lid, 3°, moet weggelaten worden.

Voorts spreekt het vanzelf dat de administratie haar controletaken moet uitoefenen zonder dat hier daaraan herinnerd hoeft te worden.

Artikel 3

Het tweede lid heeft geen normatieve draagwijdte. Daarin wordt er immers alleen op algemene wijze aan herinnerd dat de bewakingsondernemingen en de interne bewakings- en veiligheidsdiensten dienen te voldoen aan de voorwaarden gesteld bij of krachtens de wet.

Dat lid moet dan ook weggelaten worden.

Artikel 4

In het tweede lid dient naar het eerste lid, 1°, verwezen te worden en niet naar het tweede lid, 1°.

Artikel 8

In de Franse tekst van het derde lid, zesde, zevende en achtste streepje, schrijven men niet “procédures” maar “des procédures”.

Artikel 13

In het tweede lid is sprake van “een noodsituatie, bedoeld in het vorige lid, 3°,”. Die woorden komen klaarblijkelijk uit artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 20 maart 2017 ‘betreffende de minimumvereisten inzake personeel en organisatorische, technische en infrastructurele middelen voor de uitoefening van de bewakingsactiviteit beheer van alarmcentrales’.

Anders dan artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 20 maart 2017, bevat artikel 13, eerste lid, van voorliggend ontwerp evenwel geen bepaling onder 3°. ⁴

De vraag rijst of niet verwezen worden moet naar de noodsituatie “bedoeld in artikel 2, 23°, c), van de wet”. ⁵

Het tweede lid moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikelen 15 en 17

De steller van het ontwerp dient in staat te zijn om in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel te verantwoorden waarom de bescherming die vermeld wordt in artikel 17, op het stuk van de informatica-infrastructuur waar gegevens verwerkt worden van alarmcentrales die zorgen voor de verwerking van signalen afkomstig van alarmsystemen die bestemd zijn om alarmsituaties als gevolg van misdrijven tegen personen of goederen vast te stellen, niet geldt voor de informatica-infrastructuur waar de gegevens verwerkt worden van alarmcentrales die uitsluitend een vergunning hebben voor het ontvangen en het verwerken van signalen afkomstig van alarmsystemen bestemd om brand, gaslekken, ontploffingen of noodsituaties in het algemeen vast te stellen, waarvan in artikel 15 sprake is.

Artikel 31

1. In het vijfde lid zouden de bepalingen onder 1° en 3° beter samengevoegd worden als volgt: “voldoen aan de bepalingen van artikel 61, 1°, 2°, en 5°, van de wet”.

2. In het laatste lid wordt de minister ertoe gemachtigd “de regels met betrekking tot het punt 6° [te] bepalen”.

Op de vraag wat de reikwijdte is van die machtiging heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Les inspecteurs doivent avoir une bonne connaissance des normes dont ils doivent vérifier le respect. S’il s’avère à l’avenir que les organismes d’inspection ne vérifient pas suffisamment que leurs inspecteurs ont les connaissances nécessaires, le Ministre pourra déterminer de quelle manière il doit être vérifié que les inspecteurs disposent des connaissances requises.”

⁴ “Voor de toepassing van dit besluit wordt met een alarmcentrale bedoeld, de onderneming en de interne bewakingsdienst die activiteiten, bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 4°, van de wet, aanbiedt of uitoefent hetzij om: (...)

3° noodsituaties waarin personen verkeren vast te stellen.”

⁵ “Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

(...)

23° alarmcentrale: met uitsluiting van de 112-centra, de onderneming die:

(...)

c) oproepen van personen in nood ontvangt en verwerkt”.

Er wordt aan herinnerd dat de uitvoering van de wet op grond van de artikelen 33, tweede lid, 37, 105 en 108 van de Grondwet in beginsel zaak is van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts met voornoemd grondwettelijk voorschrift bestaanbaar geacht voor zover de toegekende delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

In casu wordt de steller van het ontwerp er aldus opmerkzaam op gemaakt dat de in het vooruitzicht gestelde machtiging de minister niet de mogelijkheid mag bieden om een toetsingssysteem in te voeren (zoals, bijvoorbeeld, het slagen voor een examen) waarvan het principe niet door de Koning vastgelegd zou zijn.

De in het vooruitzicht gestelde machtiging dient dan ook aldus herzien te worden dat op zijn minst verduidelijkt wordt van welke soort toetsing de minister de nadere regels zou kunnen bepalen.

Artikel 35

Artikel 35 dient als volgt gesteld te worden:

“De minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT