CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.606/2
du 6 juillet 2020

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif à l'utilisation de chiens lors de l'exercice d'activités de gardiennage telles que visées dans la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.606/2
van 6 juli 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het gebruik van honden bij de uitoefening van bewakingsactiviteiten zoals bedoeld in de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid'

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

Le 12 juin 2020, 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 à l'utilisation de chiens lors de l'exercice d'activités de gardiennage telles que visées dans la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 juillet 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, 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 6 juillet 2020.

*

Op 12 juni 2020 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 het gebruik van honden bij de uitoefening van bewakingsactiviteiten zoals bedoeld in de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 6 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, 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 6 juli 2020.

*

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

L'alinéa 1er doit être complété par le visa de l'article 3, 12°, de la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière', qui procure un fondement légal à l'article 2, 2°, deuxième tiret, du projet.

DISPOSITIF

Articles 2 et 31

Il résulte de la combinaison de l'article 2, 2°, deuxième tiret, du projet et de l'article 3, 12°, de la loi du 2 octobre 2017 que les chiens pisteurs peuvent être utilisés comme moyens techniques mis à la disposition de tiers en vue d'assurer la sécurité.

Cette règle doit être interprétée conformément à l'économie générale du projet à l'examen, telle qu'elle résulte notamment de ses articles 1er, 8°, 10°, 3, 4, 18, 2°, et 32 à 34, qui exigent un lien étroit, qualifié de « binôme » dans le projet, entre le maître-chien et le chien pisteur, binôme qui ne peut être dissocié dans le cadre des articles 2, 2°, deuxième tiret, et 31 du projet.

Article 5

L'alinéa 2 est redondant par rapport à l'article 1er, 8°, du projet et doit donc être omis.

Article 12

Le 1° et le 4°, qui tous deux visent « les activités visées à l'article 3, 1°, 2°, et 13° de la loi », peuvent être fusionnés.

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

Article 24

L'alinéa 1er devrait être clarifié aux fins de mieux faire apparaître si les conditions qui figurent aux 1° à 4° sont cumulatives ou alternatives.

Article 25

L'article 25, alinéa 2, prévoit que le mandant responsable du fonctionnement correct des caméras de surveillance doit s'assurer que les images soient disponibles pendant « au moins un mois » pour les services de police et « les personnes visées à l'article 208 de la loi ».

Or, la loi du 21 mars 2007 'réglant l'installation et l'utilisation des caméras de surveillance' énonce ce qui suit en ses articles 5, § 4, alinéa 5, 6, § 3, alinéa 3, et 7, § 3, alinéa 3 :

> « si ces images ne peuvent contribuer à apporter la preuve d'une infraction, d'un dommage ou d'une incivilité ou ne peuvent permettre d'identifier un auteur des faits, un perturbateur de l'ordre public, un témoin ou une victime, elles ne peuvent être conservées plus d'un mois. Ce délai est prolongé à trois mois pour les lieux présentant un risque particulier pour la sécurité, déterminés par le Roi par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dont le projet est soumis pour avis à l'Autorité de protection des données ».

Les lieux pour lesquels la conservation des images peut être portée à trois mois sont énumérés à l'article 3 de l'arrêté royal du 6 décembre 2018 'déterminant les lieux où le responsable du traitement peut diriger ses caméras de surveillance vers le périmètre entourant directement le lieu, conserver les images des caméras de surveillance pendant trois mois et donner accès en temps réel aux images aux services de police'.

Celui-ci dispose comme suit :

« Les lieux qui par leur nature, présentent un risque particulier pour la sécurité, pour lesquels le délai maximum de conservation des images est prolongé à trois mois conformément aux articles 5, § 4, alinéa 5, 6, § 3, alinéa 3, 7, § 3, alinéa 3, et 7/3, § 4, alinéa 2, de la loi du 21 mars 2007, modifiés par la loi du 21 mars 2018, sont les suivants :

1° les aéroports ouverts au trafic commercial ;

2° les gares et les véhicules de transport public des sociétés publiques de transport en commun ;

3° les sites nucléaires ;

4° les domaines militaires ;

5° les prisons au sens de l'article 2, 15°, la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, les centres communautaires pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, visés à l'article 606 du Code d'instruction criminelle, et les centres de psychiatrie légale, visés à l'article 3, 4°, c), de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement ;

6° les institutions internationales ou ambassades déterminées par le Roi en exécution de l'article 137 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière ;

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

7° les installations portuaires visées à l'article 5, 6° et 7°, de la loi du 5 février 2007 relative à la sûreté maritime ;

8° les établissements visés dans l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ;

9° les autres lieux déterminés par le Roi en exécution de l'article 138 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière ;

10° la Banque nationale de Belgique ;

11° les centres de comptage d'argent au sens de l'article 2, 20°, de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière ».

L'article 25, alinéa 2, du projet concerne la vidéosurveillance dans les cas visés à l'article 24, alinéa 1er, du projet, soit l'exercice des activités de gardiennage telles qu'elles sont prévues par l'article 3, 9°, de la loi du 2 octobre 2017. Il s'agit de « la fouille de biens mobiliers ou immobiliers aux fins de recherche d'appareils d'espionnage, d'armes, de stupéfiants, de substances explosives, de substances qui peuvent être utilisées pour la confection de substances explosives ou d'autres objets dangereux ».

Ces activités ont une portée plus large que celles qui se déroulent dans les endroits énumérés à l'article 3 de l'arrêté royal du 6 décembre 2018.

Dès lors, en prévoyant un délai de conservation des images supérieur à un mois pour les activités dans des lieux qui ne sont pas visés par la dérogation prévue par l'arrêté royal du 6 décembre 2018, l'article 25, alinéa 2, du projet contrevient aux délais prescrits par les articles 5, § 4, alinéa 5, 6, § 3, alinéa 3, et 7, § 3, alinéa 3, de la loi du 21 mars 2007.

En outre, il ressort de cette dernière loi, plus particulièrement de son article 9, alinéa 2, que les personnes qui ont accès aux images sont soumises au devoir de discrétion en ce qui concerne les données personnelles fournies par les images, étant entendu que le responsable du traitement pour ce qui est des lieux fermés accessibles au public ou des lieux fermés non accessibles au public ou la personne agissant sous son autorité peuvent ou doivent, selon les cas que l'article 9, alinéa 2, énumère, transmettre ces images aux services de police ou aux autorités judiciaires.

En prévoyant que les images sont disponibles pour les personnes visées à l'article 208 de la loi du 2 octobre 2017, à savoir « les membres du personnel des services publics désignés par le Roi, [...] dénommés 'inspecteurs', [qui] surveillent le respect de la [...] loi et de ses arrêtés d'exécution », l'article 25, alinéa 2, du projet ne paraît pas non plus compatible avec l'article 9, alinéa 2, de la loi du 21 mars 2007.

L'article 25, alinéa 2, du projet sera revu pour se conformer aux dispositions précitées de cette loi.

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

Article 34

L'auteur du projet précisera à quel test supplémentaire peut être soumis le binôme chien et maître-chien.

S'il s'agit d'un test prévu à l'arrêté royal du 23 mai 2018 'relatif aux conditions en matière de formation, d'expérience et d'aptitude professionnelles, aux conditions en matière d'examen psychotechnique pour l'exercice d'une fonction dirigeante, d'exécution ou commerciale dans une entreprise de gardiennage, un service interne de gardiennage ou un organisme de formation et leur organisation', l'article 34 s'y référera expressément.

Article 35

L'alinéa 2, *in fine*, utilise la notion de « jour ouvrable ».

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 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.

Chapitre 5

Dans la version française, le chapitre 5 doit être intitulé « Dispositions transitoires et finales ».

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Il y a lieu d'éviter que, comme tel est le cas pour les articles 21 et 22, des dispositions soient distraites de la subdivision d'une section du projet en sous-sections [2].

2. À l'article 38 de la version française, il y a lieu de remplacer les mots « la mise en œuvre » par les mots « l'exécution » [3].

*

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

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, recommandation n° 63.

[3] *Ibidem*, formule F 4-7-1.

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

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

AANHEF

Het eerste lid moet worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 3, 12°, van de wet van 2 oktober 2017 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid', dat rechtsgrond oplevert voor artikel 2, 2°, tweede streepje, van het ontwerp.

DISPOSITIEF

Artikelen 2 en 31

Uit het in onderlinge samenhang lezen van artikel 2, 2°, tweede streepje, van het ontwerp en artikel 3, 12°, van de wet van 2 oktober 2017 blijkt dat de speurhonden kunnen worden gebruikt als technische middelen die met het oog op het verzekeren van de veiligheid aan derden ter beschikking worden gesteld.

Die regel moet worden uitgelegd overeenkomstig de algemene opzet van het voorliggende ontwerp, zoals die inzonderheid volgt uit de artikelen 1, 8°, 10°, 3, 4, 18, 2°, en 32 tot 34 ervan, die een nauwe band tussen geleider en speurhond (in het ontwerp "combinatie hond geleider" genoemd) vereisen, een "combinatie" die in het kader van de artikelen 2, 2°, tweede streepje, en 31 van het ontwerp niet kan worden ontbonden.

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

Artikel 5

Het tweede lid is een herhaling van artikel 1, 8°, van het ontwerp en moet dus worden weggelaten.

Artikel 12

De punten 1° en 4°, die beide verwijzen naar "de activiteiten bedoeld in artikel 3, 1°, 2° en 13° van de wet", kunnen worden samengevoegd.

Artikel 24

Het eerste lid zou moeten worden verduidelijkt teneinde ervoor te zorgen dat uit de tekst duidelijker blijkt of de voorwaarden die gesteld worden in de punten 1° tot 4° cumulatief dan wel alternatief gelden.

Artikel 25

Artikel 25, tweede lid, bepaalt dat "de opdrachtgever ervoor verantwoordelijk [is] dat de bewakingscamera's correct functioneren en dat de beelden minimaal gedurende een maand beschikbaar zijn voor de politiediensten en personen bedoeld in artikel 208 van de wet".

De artikelen 5, § 4, vijfde lid, 6, § 3, derde 3, en 7, § 3, derde lid van de wet van 21 maart 2007 'tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's' luiden als volgt:

> "Indien deze beelden geen bijdrage kunnen leveren tot het bewijzen van een misdrijf, van schade of van overlast of tot het identificeren van een dader, een verstoorder van de openbare orde, een getuige of een slachtoffer, zij niet langer dan één maand [worden] bewaard. Deze termijn wordt verlengd naar drie maanden voor de plaatsen die een bijzonder veiligheidsrisico inhouden, bepaald door de Koning bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, waarvan het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit".

De plaatsen waarvoor de bewaring van de beelden kan worden verlengd tot drie maanden, worden opgesomd in artikel 3 van het koninklijk besluit van 6 december 2018 'tot vaststelling van de plaatsen waar de verwerkingsverantwoordelijke zijn bewakingscamera's kan richten op de perimeter rechtstreeks rond de plaats, de beelden van de bewakingscamera's gedurende drie maanden kan bewaren en toegang *in real time* tot de beelden kan geven aan de politiediensten'.

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

Dat artikel luidt als volgt:

"De plaatsen die, door hun aard, een bijzonder veiligheidsrisico inhouden, waarvoor de maximale bewaartermijn van de beelden wordt verlengd tot drie maanden overeenkomstig de artikelen 5, § 4, vijfde lid, 6, § 3, derde lid, 7, § 3, derde lid, en 7/3, § 4, tweede lid, van de wet van 21 maart 2007, gewijzigd door de wet van 21 mars 2018, zijn de volgende:

1° de luchthavens die voor commercieel verkeer zijn opengesteld;

2° de stations en de voertuigen van openbaar vervoer van de openbare vervoersmaatschappijen;

3° de nucleaire sites;

4° de militaire domeinen;

5° de gevangenissen in de zin van artikel 2, 15°, van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, de gemeenschapscentra voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, als bedoeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering, en de forensisch psychiatrische centra, bedoeld in artikel 3, 4°, c), van de wet van 5 mei 2014 betreffende de internering;

6° de internationale instellingen of ambassades bepaald door de Koning overeenkomstig artikel 137 van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid;

7° de havenfaciliteiten bedoeld in artikel 5, 6° en 7°, van de wet van 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging;

8° de inrichtingen bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken;

9° de andere plaatsen bepaald door de Koning overeenkomstig artikel 138 van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid;

10° de Nationale Bank van België;

11° de geldtelcentra in de zin van artikel 2, 20°, van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid".

Artikel 25, tweede lid, van het ontwerp betreft het cameratoezicht in de gevallen bedoeld in artikel 24, eerste lid, van het ontwerp, d.w.z. de uitoefening van bewakingsactiviteiten zoals bepaald in artikel 3, 9°, van de wet van 2 oktober 2017. Het gaat om het "doorzoeken van roerende of onroerende goederen naar spionageapparatuur, wapens, drugs, explosieve stoffen, stoffen die voor de aanmaak van explosieve stoffen kunnen aangewend worden of andere gevaarlijke voorwerpen".

Die activiteiten hebben een ruimere draagwijdte dan de activiteiten die plaatsvinden op de plaatsen die worden opgesomd in artikel 3 van het koninklijk besluit van 6 december 2018.

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

Door voor het bewaren van de beelden te voorzien in een termijn van meer dan één maand voor de activiteiten op plaatsen die niet vallen onder de afwijking waarin het koninklijk besluit van 6 december 2018 voorziet, is artikel 25, tweede lid, van het ontwerp in strijd met de termijnen die zijn voorgeschreven in de artikelen 5, § 4, vijfde lid, 6, § 3, derde lid, en 7, § 3, derde lid, van de wet van 21 maart 2007.

Bovendien blijkt uit die laatste wet, en meer in het bijzonder uit artikel 9, tweede lid, ervan, dat de personen die toegang hebben tot de beelden, een discretieplicht hebben ten aanzien van de persoonsgegevens die de beelden opleveren, met dien verstande dat de verantwoordelijke voor de verwerking inzake voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke besloten plaatsen of de persoon die onder zijn gezag handelt, die beelden kan of moet overdragen aan de politiediensten of de gerechtelijke overheden, naargelang van de gevallen die in artikel 9, tweede lid, worden opgesomd.

Door te bepalen dat de beelden beschikbaar zijn voor de personen bedoeld in artikel 208 van de wet van 2 oktober 2017, te weten "de door de Koning aangewezen personeelsleden van de overheidsdiensten, (...) inspecteurs genoemd, [die toezien] op de naleving van [de] wet en de uitvoeringsbesluiten ervan", lijkt artikel 25, tweede lid, van het ontwerp ook niet verenigbaar met artikel 9, tweede lid, van de wet van 21 maart 2007.

Artikel 25, tweede lid, van het ontwerp moet worden herzien teneinde te voldoen aan de voornoemde bepalingen van die wet.

Artikel 34

De steller van het ontwerp moet preciseren aan welke bijkomende test de combinatie van hond en geleider kan worden onderworpen.

Indien het gaat om een test waarin het koninklijk besluit van 23 mei 2018 'betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding, -ervaring en -bekwaamheid en inzake het psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende, uitvoerende of commerciële functie in een bewakingsonderneming, interne bewakingsdienst of opleidingsinstelling en de organisatie ervan' voorziet, moet daar in artikel 34 uitdrukkelijk naar worden verwezen.

Artikel 35

In het tweede lid, *in fine*, wordt het begrip "werkdag" gebruikt.

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]

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

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡

Mocht het de bedoeling van de steller van het ontwerp 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.

Hoofdstuk 5

In de Franse tekst moet hoofdstuk 5 het opschrift "Dispositions transitoires et finales" dragen.

SLOTOPMERKINGEN VAN WETGEVINGSTECHNISCHE AARD

1. Er dient te worden vermeden dat bepalingen worden gelicht uit de onderverdeling van een afdeling van het ontwerp in onderafdelingen, zoals dat het geval is met de artikelen 21 en 22.[2]

2. In de Franse tekst van artikel 38 dienen de woorden "la mise en oeuvre" te worden vervangen door de woorden "l'exécution".[3]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 63.

[3] *Ibidem*, formule F 4-7-1.

‡LW-BFHUODABG-GHGAGMW‡