

ADVIES 38.385/2 VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 mei 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advise te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van het statuut van de bijzondere veldwachters", heeft op 3 oktober 2005 het volgende advies gegeven :

Algemene opmerking

Artikel 64 van het Veldwetboek verleent een bijzonder ruime beoordelingsbevoegdheid aan de Koning, onder meer voor het bepalen van de "nadere regels inzake de wijze van aanstelling van de bijzondere veldwachters" en van de onverenigbaarheden. Voor die machtiging wordt in dat artikel overigens niet vereist dat voldaan wordt aan bijzondere vormvereisten, zoals bij voorbeeld het raadplegen van adviesorganen.

Bij de aan de Raad van State gerichte nota voegt de gemachtigde ambtenaar informele adviezen die verleend zijn door vertegenwoordigers van de provincies en door de gewestregeringen. Deze adviezen vormen belangrijke gegevens van het administratief dossier, daar ze het mogelijk maken de keuze van de genomen maatregelen beter te verantwoorden en de tekst beter te begrijpen. Het verslag aan de Koning alludeert daar evenwel in geen enkel opzicht op.

Het verslag zou zodanig moeten worden aangevuld dat de redenen worden opgegeven waarom de verschillende informele adviezen op een of ander punt niet gevolgd zijn.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 64 van het Veldwetboek, opnieuw opgenomen bij de wet van 19 april 1999, dat als volgt luidt :

« De Koning bepaalt de nadere regels inzake de wijze van aanstelling, opleiding, het uniform, de kentekens, legitimatiekaart, bewapening, leeftijdsvoorwaarden, onverenigbaarheden en nationaliteitsvoorwaarde van de bijzondere veldwachters. »

In de aanhef behoort dus alleen naar deze bepaling te worden verwezen.

Dispositief

Artikel 1

In onderdeel 2° dient verwezen te worden naar het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

Artikel 2

In artikel 2, 4°, zou de steller van het ontwerp de onverenigbaarheid moeten rechtvaardigen die hij invoert gedurende een termijn van vijf jaar met een vroeger ambt van lid van een politiedienst of van een openbare inlichtingendienst. Deze onverenigbaarheid bestaat weliswaar reeds in de regelgeving betreffende de particuliere veiligheid (artikel 5, 6°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid) en in die betreffende de privédetectives (artikel 3, § 1, 5°, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective). Doch, in tegenstelling tot de leden van de particuliere veiligheidsdiensten en de privé-detectives, hebben de bijzondere veldwachters de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie. In die hoedanigheid oefenen zij een openbaar ambt uit.

Artikel 2, 8°, bepaalt dat de kandidaat-veldwachter ook "geen functie bij de administratie bosbeheer" mag uitoefenen "zoals bedoeld in de gewestelijke reglementeringen". Deze bepaling zou beter moeten doen uitkomen om welk ambt het gaat.

In artikel 2, 9°, wordt voorgesteld het woord "beëdigd" te vervangen door het woord "aangesteld". De afbakening van het grondgebied waarbinnen de betrokkene het ambt van bijzonder veldwachter zal uitoefenen vloeit immers voort uit diens aanstelling door de aansteller en de daaropvolgende erkenning door de gouverneur. Er zij op gewezen dat in artikel 63, tweede lid, van het Veldwetboek het woord "aanstelling" wordt gebruikt en dat in de artikelen 5 en 6, 5°, van het ontworpen besluit wordt gewerkt met het woord "aangesteld".

Artikel 3

Artikel 64 van het Veldwetboek belast de Koning met het vaststellen van de nadere regels voor de opleiding van de bijzondere veldwachters. Het komt Hem bijgevolg niet toe deze bevoegdheid volledig aan de minister over te dragen. Het ontworpen besluit moet op zijn minst de hoofdbeginselen van de inhoud van de opleiding en van de bijscholing en de eindtermen ervan vaststellen; de detailkwesities kunnen dan door de minister worden geregeld.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de artikelen 13, tweede lid, 15 en 16.

#### Artikel 4

Het laat zich aanzien dat het tweede lid uitsluitend verwijst naar een examencommissie geïnstalleerd in een provincie. Er zou moeten worden voorzien in een regeling voor het geval waarin de examencommissie geïnstalleerd is "op gezamenlijke wijze voor meerdere provincies", van welk geval sprake is in het eerste lid.

#### Artikelen 6, 10°, 7 en 8

1. In de artikelen 6, 10°, 7 en 8, van het ontworpen besluit is herhaaldelijk sprake van "veiligheidsvoorwaarden" waaraan de kandidaat-bijzondere veldwachter moet voldoen, alsmede van een "veiligheidsonderzoek" dat de provinciegouverneur moet instellen en waarvoor de kandidaat vooraf zijn instemming moet verlenen. Het ontworpen artikel 7, derde lid, bepaalt dat de aard van de gegevens die daartoe kunnen worden onderzocht betrekking heeft

« (...) op inlichtingen van de bestuurlijke of van de gerechtelijke politie evenals andere gegevens van belang in het kader van de bepalingen vervat in het artikel 2, 6° (1) en 11° (2).

(1) Het gaat meer bepaald om het inwinnen van informatie op grond waarvan kan worden uitgemaakt of de kandidaat al dan niet een gevaar kan opleveren voor de openbare orde of voor de in- of uitwendige veiligheid van de Staat.

(2) Ditmaal wordt bedoeld op het inwinnen van informatie op grond waarvan kan worden vastgesteld of de kandidaat al dan niet feiten heeft gepleegd die het onberispelijk gedrag van de kandidaat in het gedrag brengen en die daardoor raken aan het vertrouwen in hem.

Naast de adviezen van de arrondissementcommissaris en van de procureur des Konings, waarin artikel 61, derde lid, van het Veldwetboek uitdrukkelijk voorziet, machtigt het ontworpen artikel 7, vijfde lid, de provinciegouverneur om ook andere adviezen in te winnen in het kader van het veiligheidsonderzoek.

2. Aldus opgevat kunnen de ontworpen bepalingen een inmenging impliceren in het privé- en gezinsleven van de kandidaat-bijzondere veldwachters (3). Ze moeten bijgevolg worden onderzocht uit het oogpunt van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede van artikel 22 van de Grondwet. Krachtens de laatstgenoemde bepaling zijn beperkingen op het recht van eenieder op eerbiediging van zijn privé-leven en gezinsleven alleen toegestaan onder de bij de wet vastgestelde voorwaarden. Zoals de Raad van State er immers eveneens herhaaldelijk op gewezen heeft (4), moet de wetgever in dezen zelf de beginselen en kernpunten vaststellen van de regels die beperkingen bevatten op het recht op eerbiediging van het privé-leven, met als gevolg dat het opdragen van bevoegdheden aan de Koning alleen betrekking mag hebben op de inwerkingstelling van de wet.

(3) Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft opgemerkt, impliceert het gebruik van veiligheidsonderzoeken op zich echter, ongeacht het beschouwde gebied, een inmenging in het privé-leven van de betrokkenen en, in voorkomend geval, van hun omgeving (zie, onder meer : advies 24.518/2, gegeven op 29 november 1995, over een ontwerp van koninklijk besluit "aangaande de uitvoering van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de staat op het gebied van de kernenergie"; advies 24.770/2, gegeven op 27 maart 1996 over een voorontwerp van wet dat ontstaat heeft gegeven aan de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (*Gedr. St. Kamer*, nr. 638/1-95/96, blz. 29 e.v.); advies 25.704/2, gegeven op 21 mei 1997, over een voorontwerp van wet dat ontstaat heeft gegeven aan de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen (*Gedr. St. Kamer*, nr. 1193/1-96/97-1194/1-96/97, blz. 36 e.v.); advies 34.547/AG, gegeven op 11 februari 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Commissie ad hoc inzake de negatieve adviezen betreffende de kandidaten voor een mandaat in het Executief van de Moslims van België"; advies 37.748/37.749/AG, gegeven op 23 november 2004, over een voorontwerp van wet dat ontstaat heeft gegeven aan de voormelde wet van 3 mei 2005 houdende wijziging van de wet voormelde van 11 december 1998 (*Gedr. St., Kamer*, zitting 2004-2005, 51-1.598).

(4) Zie onder meer de voormelde adviezen 24.770/2, 25.704/2 en 37.748/37.749/AG. Zie ook, wat de aanvaardbaarheid betreft van het opdragen van bevoegdheden aan de Koning inzake de eerbiediging van het privé-leven, gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet, advies 33.962/2, gegeven op 19 november 2002 over een voorontwerp van wet dat ontstaat heeft gegeven aan de wet van 25 maart 2003 tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot

wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (*Gedr. St., Kamer*, 2002-2003, nr. 2226/1, blz. 47) en advies 34.547/AG, gegeven op 11 februari 2003, over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Commissie ad hoc inzake de negatieve adviezen betreffende de kandidaten voor een mandaat in het Executief van de Moslims van België".

3. Gelet op de beginselen die zo-even in herinnering zijn gebracht, behoren bij het "veiligheidsonderzoek" zoals bepaald in het ontworpen besluit, de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

— ofwel wordt het "veiligheidsonderzoek" door de steller van het ontwerp opgevat als een onderzoek sui generis.

In dat geval kunnen de ontworpen artikelen 6, 10°, 7 en 8, niet worden aanvaard, omdat de wetgever vooraf niet de beginselen en kernpunten heeft vastgesteld van de regels die moeten gelden voor dat onderzoek. Het ligt bovendien voor de hand dat een zo ruime machtiging als die waarin artikel 64 van het Veldwetboek voorziet, niet aan een zodanig vereiste voldoet;

— ofwel bestaat het "veiligheidsonderzoek" in werkelijkheid in een "veiligheidsverificatie" in de zin van artikel 22*quinquies* van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (5).

De steller van het ontwerp moet bijgevolg de ontworpen artikelen 6, 10°, 7 en 8, herzien overeenkomstig het bij deze bepaling vastgestelde wettelijk kader (6).

(5) Ingevoegd bij de wet van 3 mei 2005 tot wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

(6) De provinciegouverneurs zouden dus niet alleen belast worden met het inwinnen van de adviezen van de arrondissementscommissaris en van de procureur des Konings, waarin artikel 6, derde lid, van het Veldwetboek uitdrukkelijk voorziet, maar ook met het vorderen, overeenkomstig artikel 22*quinquies* van de voormelde wet van 11 december 1998, bij de nationale veiligheidsoverheid van een procedure van veiligheidsverificatie.

#### Artikel 9

Artikel 9, § 1, tweede lid, van het ontwerp parafraseert artikel 63, derde lid, van het Veldwetboek. Het moet bijgevolg vervallen.

In paragraaf 2 van hetzelfde artikel is er sprake van een intrekking van rechtswege van de erkenning. Het ligt voor de hand dat, overeenkomstig artikel 63, derde lid, van het Veldwetboek, de gouverneur de erkenning van bijzondere veldwachters alleen zal kunnen intrekken na deze gehoord te hebben.

Bovendien kan een nieuwe erkenning van een bijzondere veldwachter niet definitief worden uitgesloten louter op grond van het feit dat hij verzuimd heeft aan de gouverneur een gegeven mee te delen dat een wijziging inhoudt van de situatie die aan de basis lag van zijn oorspronkelijke erkenning. Deze straf lijkt inderdaad sterk overdreven.

De laatste zin van paragraaf 2 van artikel 9 moet bijgevolg vervallen.

#### Artikel 10

Artikel 10 is een parafrase van artikel 63, eerste lid, van het Veldwetboek. Het dient bijgevolg te vervallen.

#### Artikel 12

Voorgesteld wordt de tekst van het derde lid als volgt te redigeren :

« De gouverneur geeft een nieuwe legitimatiekaart af nadat hij heeft vastgesteld dat aan alle uitoefeningsvoorwaarden is voldaan. »

Het model dat gaat als bijlage bij het ontworpen besluit voorziet immers niet in de mogelijkheid om de verlenging van de geldigheid van de legitimatiekaart te vermelden. Artikel 12, tweede lid, van het ontworpen besluit bepaalt bovendien dat bij de aanvraag om verlening, ingediend door de bijzondere veldwachter, de oude kaart moet worden teruggezonden.

#### Artikel 14

Het voorliggende artikel verzuimt de bij artikel 64 van het Veldwetboek aan de Koning verleende machtiging uit te voeren om "de nadere regels inzake de wijze van (...) bewapening" van de bijzondere veldwachters vast te stellen wanneer zij een activiteit uitoefenen die valt onder de bevoegdheid van de federale wetgever en in het kader waarvan zij overeenkomstig artikel 62 van het Veldwetboek, "gewapend (mogen) zijn met geweren met meer dan één schot" (7).

(7) Wat de restbevoegdheid betreft van de federale Staat om het dragen van een jachtwapen te regelen wordt inzonderheid verwezen naar advies 32.227/4, gegeven op 22 oktober 2001, over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie" en naar advies 38.231/VR/4, gegeven op 21 april 2005, over een voorontwerp van wet "houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens".

#### Artikel 17

Bij dit artikel behoren twee opmerkingen te worden gemaakt :

1. Het ontworpen besluit kan uiteraard voorzien in een overgangsbepaling ten voordele van degenen die erkend of aangesteld zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van het besluit. In dat geval volstaat het in de overgangsbepaling te vermelden dat die personen hun erkenning of aanstelling behouden of dat ze ontslagen worden van de verplichting om te voldoen aan bepaalde voorwaarden. Het is evenwel niet mogelijk om, zoals in artikel 17, ervan uit te gaan dat die personen geacht worden te voldoen aan de in artikel 2, 10<sup>o</sup>, gestelde voorwaarden als zij in werkelijkheid veroordeeld zijn tot een correctionele of criminele straf.

2. Het artikel stelt voor die personen bovendien een voorwaarde voor de toekomst : na de inwerkingtreding van het besluit geen feiten plegen die het onberispelijke gedrag van de kandidaat in het gedrang brengen en die daardoor raken aan het vertrouwen in de betrokkene. Het ontworpen besluit stelt zodoende een nieuwe voorwaarde die artikel 2 van het ontwerp niet stelt voor de bijzondere veldwachters die in functie zullen treden na de inwerkingtreding van het besluit. Het laat zich aanzien dat dit verschil in behandeling niet te rechtvaardigen valt uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel.

Het besluit is dan ook dat het artikel moet worden herzien.

#### Artikel 18

Dit artikel stelt de bijzondere veldwachter, die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit eveneens als privé-bewakingsagent is tewerkgesteld en in het bezit is van een geldige identificatiekaart, in staat beide activiteiten voort te zetten, zodra voldaan is aan de in artikel 18 gestelde voorwaarden.

De bepaling preciseert niet of de bijzondere veldwachter beide activiteiten zal kunnen voortzetten na het verstrijken van de geldigheidsperiode van zijn legitimatiekaart die is afgegeven door de gouverneur, dan wel of hij, op die vervaldag, een einde zal moeten maken aan de cumulatie van beide activiteiten.

De kamer was samengesteld uit :

De heer Y. Kreins, kamervoorzitter;

De heer J. Jaumotte en Mevr. M. Baguet, staatsraden,

De heer H. Bosly, assessor van de afdeling wetgeving;

Mevr. A.-C. Van Geersdaele, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer R. Wimmer, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. Jaumotte.

De griffier,

A.-C. Van Geersdaele.

De voorzitter,

Y. Kreins.