

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 151.825 van 29 november 2005
in de zaak A. 80.927/XII-1712.**

In zake : Eduard JANSEN,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat P. Flamey,
 kantoor houdende te Antwerpen,
 Jan Van Rijswijcklaan 16

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Eduard Jansen op 30 oktober 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 14 augustus 1998 van de minister van Binnenlandse Zaken waarbij hem de machtiging geweigerd wordt om het beroep van privé-detective uit te oefenen;

Gelet op het arrest nr. 80.964 van 15 juni 1999 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van het geding van 2 augustus 1999 ingediend door verzoeker;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door eerste auditeur-afdelingshoofd
P. De Wolf;

Gelet op de beschikking van 5 april 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 20 december 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 maart 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P.-J. Vervoort, die loco advocaat P. Flamey verschijnt voor verzoeker, en van attaché P. Cornette, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van adjunct-auditeur-generaal P. De Wolf;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

De toepasselijke regelgeving

1. Overwegende dat naar eis van artikel 2 van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective niemand het beroep van privé-detective mag uitoefenen indien hij daartoe vooraf geen vergunning heeft verkregen van de minister van Binnenlandse Zaken; dat artikel 3, § 1, bepaalt dat indien de aanvrager een vestigingsplaats in België heeft, de vergunning slechts verleend wordt indien hij voldoet aan onder meer de voorwaarde “4° voldoen aan door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding en -ervaring”; dat artikel 3, § 2, voorschrijft dat indien de aanvrager geen vestigingsplaats in België heeft, de vergunning slechts verleend wordt indien hij voldoet aan onder meer de voorwaarde “5° met goed gevolg de ingevolge § 1, 4°, bepaalde opleiding beëindigd of een gelijkwaardige opleiding genoten hebben”;

Overwegende dat, overeenkomstig artikel 22, § 1, eerste lid, van de wet, de detective die zijn beroepswerkzaamheden reeds uitoefende op 15 april 1991 niet moet voldoen aan de opleidingsvoorwaarde van artikel 3, § 1, 4°, en artikel 3, § 2, 5°, indien hij de vereiste vergunning heeft aangevraagd uiterlijk drie maanden na de inwerkingtreding -met ingang van 14 februari 1997- van de bepaling;

Overwegende dat, ten tijde van de bestreden beslissing, het koninklijk besluit van 14 september 1992 betreffende de uitreiking van het getuigschrift voor het uitoefenen van het beroep van privé-detective en de erkenning van de instellingen gemachtigd om dit getuigschrift af te leveren voorschreef, in artikel 2, dat niemand het beroep van privé-detective kan uitoefenen tenzij hij houder is van een getuigschrift afgegeven door een daartoe door de minister van Binnenlandse Zaken erkende opleidingsinstelling; dat artikel 7 de voorwaarden omschrijft waaraan de opleidingsinstelling moet voldoen om erkend te kunnen worden, en artikel 3 bepaalt hoeveel uur de lessen tenminste moeten omvatten en waaruit het programma dient te bestaan;

Overwegende dat het koninklijk besluit niet voorzag, zoals het dat thans ten gevolge van de wijziging bij koninklijk besluit van 17 februari 2005 wel doet, in de mogelijkheid om zich op een buitenlandse opleidingstitel en beroepservaring te beroepen;

De feiten

2. Overwegende dat verzoeker de Nederlandse nationaliteit heeft en in Nederland woont; dat hij met een 12 mei 1997 gedateerde brief bij de minister van Binnenlandse Zaken de vergunning van privé-detective aanvraagt; dat hij in het briefhoofd een privéadres in Nederland en een kantooradres in België vermeldt; dat hij verklaart als vestigingsplaats te kiezen “waar ik mijn dossiers behandel, bewaar en mijn briefwisseling verzend”; dat de algemene directie van de algemene rijkspolitie hem met een schrijven van 3 december 1997 antwoordt dat hij niet de vrijstelling van opleiding bedoeld in artikel 22, § 1, van de wet van 19 juli 1991 kan genieten, aangezien hij zijn aanvraag maar op 16 mei 1997 heeft gepost, en dat zijn dossier bijgevolg vervolledigd moet worden met een kopie van het opleidingscertificaat verstrekt door een erkende opleidingsinstelling;

Overwegende dat verzoeker op 12 december 1997 “volmondig” erkent dat zijn aanvraag twee dagen te laat werd ingediend om de vrijstelling van opleiding te kunnen genieten, maar niettemin om een heroverweging vraagt; dat hij er voorts op wijst dat hij in Nederland een tweejarige politie-dagopleiding heeft gevolgd, afgesloten met een officieel politiediploma en gevolgd, in de politiepraktijk, door aanvullende interne cursussen, en vraagt het politiediploma “tenminste gelijk te stellen aan het door U genoemde getuigschrift [voor het uitoefenen van het beroep

van privédetective]”; dat verzoeker met brief van 16 maart 1998 bijkomende informatie en stukken verschaft omtrent zijn politieopleiding en zijn tewerkstelling bij de Nederlandse rijkspolitie;

Overwegende dat op 10 juli 1998 de algemene directie van de algemene rijkspolitie, onder verwijzing naar haar brief van 3 december 1997 die zij “integraal” bevestigt, herhaalt dat verzoeker vanwege zijn laattijdige aanvraag geen vrijstelling van de beroepsopleiding kan genieten; dat zij daar aan toevoegt dat de door verzoeker gevolgde opleiding in Nederland niet in aanmerking kan worden genomen om aan de opleidingsvoorwaarde te voldoen en dat verzoeker zijn dossier moet vervolledigen met een kopie van het opleidingscertificaat uitgereikt door een in België erkende opleidingsinstelling; dat de algemene directie besluit dat bij gebreke aan tegenbericht binnen vijftien dagen, verzoekers aanvraag wordt voorgelegd aan de minister, die een beslissing zal nemen; dat verzoeker reageert met een faxbericht van 20 juli 1998 waarin hij het ongepast en onverdedigbaar noemt “dat U thans [...] weer terugkomt op de twee dagen vertraging van mijn aanvraag van destijds terwijl de procedure eerst werd voortgezet nadat ik de reden van deze vertraging bij Uw diensten had verdedigd”; dat de algemene directie van de algemene rijkspolitie op 6 augustus 1998 laat weten dat verzoekers dossier aan de minister van Binnenlandse Zaken zal worden voorgelegd, “om een beslissing te nemen betreffende Uw aanvraag”;

Overwegende dat op 14 augustus 1998 de minister van Binnenlandse Zaken uitspraak doet over verzoekers aanvraag van 16 mei 1997, en haar afwijst op grond van de volgende overwegingen :

“Overwegende dat hij niet in aanmerking komt voor de opleidingsvrijstelling voorzien in artikel 22 van dezelfde wet gezien zijn aanvraag dateert van 16 mei 1997 en hij de gunst bepaald in artikel 22 slechts kan genieten indien hij zijn aanvraag deed uiterlijk op 14 mei 1997;

Overwegende dat betrokkene een vestigingsplaats koos in België;

Overwegende dat betrokkene niet voldoet aan de opleidingsvoorwaarden voorzien door artikel 3, §1, 4° van de voornoemde wet;

Dat betrokkene bijgevolg niet voldoet aan alle wettelijke voorwaarden”;

De grond van de zaak

3. Overwegende dat verzoeker in een vijfde middel onder meer aanvoert wat volgt :

“Schending van de artikelen 30 en 52 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het daarin vervatte gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel en genomen uit de afwezigheid van de rehtens vereiste juridische grondslag en met schending van het beginsel vervat in het arrest van het Hof van Cassatie van 27 mei 1971,

Doordat, eerste onderdeel, artikel 3 van de Wet van 19 juli 1991 een gelijkwaardige opleiding alleen in aanmerking neemt wanneer de aanvrager keuze van woonplaats in het buitenland doet,

Terwijl, dit onderscheid strijdig is met het verbod van ‘maatregelen van gelijkwaardige werking’ (artikel 30 van het Verdrag); dat de gelijkwaardige opleiding uiteraard kan worden ingeroepen door elke buitenlander, Europees onderdaan, ongeacht waar hij keuze van woonplaats doet, op straffe van discriminatie al naargelang de nationaliteit;

dat op grond van het smeerkaasarrest van 27 mei 1971 van het Hof van Cassatie de nationale rechter elke internrechterlijke norm dient opzij te schuiven, wanneer deze norm strijdig is met een rechtstreeks werkende Europees-rechterlijke norm,

Zodat, artikel 3 door een gelijkwaardige opleiding enkel in aanmerking te nemen wanneer de aanvrager keuze van woonplaats in het buitenland doet, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt”;

Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord in de eerste plaats repliceert dat het van groot belang is of de privé-detective al dan niet over een vestigingsplaats in België beschikt, dat daarvan immers afhangt welk vergunningsstelsel op de privé-detective van toepassing zal zijn : het stelsel van artikel 3, § 1, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective ingeval de aanvrager een vestigingsplaats in België heeft of het stelsel van artikel 3, § 2, ingeval de aanvrager geen vestigingsplaats in België heeft, dat aangezien verzoeker gekozen heeft voor een vestigingsplaats in België de regeling van artikel 3, § 1, 4°, geldt en hij dus dient te voldoen aan de door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding en -ervaring; dat verwerende partij voorts uitdrukkelijk beklemtoont dat verzoekers woonplaats geen enkele rol speelt, en stelt :

“Dat het [...] mogelijk is dat een Belgische onderdaan die een woonplaats heeft in België, doch een vestigingsplaats als privé-detective in het buitenland kiest, onder het stelsel valt, zoals voorzien in artikel 3, § 2 van de voornoemde wet van 19 juli 1991, terwijl een E.G.-onderdaan die geen woonplaats heeft in België doch een vestigingsplaats als privé-detective kiest in België onder het stelsel valt van artikel 3, § 1 van de voornoemde wet van 19 juli 1991;

Dat op deze wijze de wet van 19 juli 1991 het E.G.-verdrag niet schendt”;

Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord dupliceert dat er in het verzoekschrift van “woonplaats” sprake is, wjl het “vestigingsplaats” moet zijn en dat verwerende partij “weet dat het hier om een verschrij-

ving gaat”; dat hij vervolgens er op wijst dat, blijkens artikel 43 (ex artikel 52) van het E.G.-verdrag, het vrije personenverkeer de lidstaten verbiedt te discrimineren of beperkingen op te leggen ten aanzien van zelfstandig gevestigden die onderdaan zijn van andere lidstaten, dat die verbodsbepaling rechtstreekse werking heeft, dat de nationale autoriteiten in het algemeen verplicht zijn om de gelijkwaardigheid te onderzoeken van de kennis en bekwaamheden die blijken uit een diploma in een andere lidstaat behaald, met die welke door de wettelijke regeling van de eigen staat wordt vereist, dat artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 een gelijkwaardige opleiding alleen in aanmerking neemt wanneer de aanvrager een keuze van vestigingsplaats in het buitenland doet, dat wanneer hij zijn vestigingsplaats in België heeft alle andere gelijkwaardige buitenlandse opleidingen niet in overweging genomen worden, dat men nochtans, ingeval een opleiding vereist is voor wie zich in België vestigt, “de gelijkwaardigheid ook [dient] te garanderen wat deze opleiding betreft voor de onderdanen uit andere lidstaten die zich vestigen in België”, dat overigens de gelijkwaardigheid van verzoekers opleiding bevestigd wordt in het advies van het ministerie van Justitie;

Overwegende dat in de laatste memorie verwerende partij nog opmerkt dat artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 in 1996 precies gewijzigd is “om het voor EG-burgers mogelijk te maken in dezelfde omstandigheden de vergunning te krijgen tot het uitoefenen van detective-activiteiten op Belgisch grondgebied”, dat hoe dan ook verzoeker te dezen geen “gelijkwaardige” opleiding bewijst aangezien hij een politieopleiding volgde, dat het advies van de minister van Justitie alleen de moraliteit en de persoonlijkheid van verzoeker betreft en niets vermeldt over de gelijkwaardigheid van de opleiding die hij volgde;

4. Overwegende dat verzoeker het middel alleen doet gelden “in de mate dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat als vestigingsplaats in de zin van artikel 3 van de Wet van 19 juli 1991 dient uitgegaan te worden van een vestigingsplaats in België”; dat hij ter zake verwijst naar zijn eerste middel, waarin hij -in een eerste onderdeel- bekritiseert “dat de Minister in het bestreden besluit niet aanduidt op grond waarvan hij tot het besluit komt dat verzoekende partij vestigingsplaats zou gekozen hebben in België”;

Overwegende dat de bestreden beslissing de gevraagde vergunning weigert omdat verzoeker niet voldoet aan een van de voorwaarden van artikel 3, § 1, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective - welke

voorwaarden gelden “[i]ndien de aanvrager een vestigingsplaats in België heeft”; dat de beslissing ter zake uitdrukkelijk overweegt “dat betrokkene een vestigingsplaats koos in België”; dat dit door verzoeker niet betwist wordt; dat zijn keuze voor een vestigingsplaats in België overigens gestaafd wordt door stukken 1 en 6 van het administratief dossier; dat het middel(onderdeel) ongegrond is; dat de voorwaarde waaronder verzoeker het vijfde middel doet gelden derhalve vervuld is;

5. Overwegende dat de inhoud en strekking van het eerste onderdeel van dat middel duidelijk zijn, ook al schreef verzoeker in het verzoekschrift “woonplaats” waar hij “vestigingsplaats” bedoelde; dat het onderdeel er op neerkomt dat de bestreden beslissing artikel 43 (voorheen 52) van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna : E.G.-verdrag) schendt, doordat zij, toepassing makend van artikel 3, § 1, 4°, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective vermits verzoeker een vestigingsplaats bezit in België, geen rekening heeft gehouden met een opleiding die gelijkwaardig is aan die welke de Koning heeft vastgesteld;

6. Overwegende dat volgens het artikel 43, eerste lid, van het E.G.-verdrag beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat, verboden zijn; dat de vrijheid van vestiging luidens het tweede lid onder meer de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan omvat, overeenkomstig de bepalingen die door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld; dat het artikel 43 directe werking heeft;

7. Overwegende dat de verwerende partij terecht er op wijst dat artikel 3, § 1, 4°, geen onderscheid maakt tussen de E.G.-burgers en dat bijgevolg ook voor de eigen onderdanen geldt dat indien ze een vestigingsplaats in België kiezen, zij aan de door de Koning bepaalde opleiding moeten voldoen en niet nuttig een gelijkwaardige opleiding kunnen aanvoeren; dat dit evenwel niet volstaat opdat de vrijheid van vestiging, waarin het voormeld artikel 43 voorziet, geacht kan worden voldoende geëerbiedigd te zijn; dat de vrijheid van vestiging meer vereist dan dat de nationale kwalificatievereisten zonder discriminatie op grond van nationaliteit worden toegepast; dat immers nationale kwalificatievereisten de uitoefening door onderdanen van andere lidstaten van het hun gewaarborgde recht van vestiging ook kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken doordat ze geen rekening houden met de

kennis en bekwaamheden die de betrokkenen reeds in een andere lidstaat hebben verworven;

Overwegende dat, te dezen, verzoeker zich uitdrukkelijk heeft beroepen op een in Nederland behaald diploma, de opleiding die hij er met het oog daarop heeft gevolgd en de praktijkervaring die hij er opdeed; dat de verwerende partij het diploma en de praktijkervaring zonder meer ter zijde hebben geschoven, kennelijk omdat verzoeker een vestigingsplaats in België heeft en artikel 3, § 1, 4°, van de wet van 19 juli 1991 dan vereist dat de aanvrager voldoet aan de door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding en -ervaring; dat blijkens die voorwaarden, zoals ze toentertijd door het koninklijk besluit van 14 september 1992 waren vastgesteld, de aanvrager houder moest zijn van een getuigschrift uitgereikt door een daartoe overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit door de minister van Binnenlandse Zaken erkende opleidingsinstelling;

Overwegende dat de verwerende partij door aldus *a priori* de mogelijkheid van een gelijkwaardige buitenlandse opleiding af te wijzen en verzoekers aanspraak daarop niet te onderzoeken, het door artikel 43 van het E.G.-verdrag gegarandeerde recht van vestiging heeft belemmerd; dat, in zoverre verwerende partij in de laatste memorie argumenteert dat “in casu geen sprake [is] van een ‘gelijkwaardige’ opleiding aangezien verzoeker een politieopleiding volgde”, het om een *post factum*-motivering gaat; dat uit niets blijkt dat (mede) op basis van dat motief verzoekers diploma is voorbijgezien en tot de bestreden weigering is besloten; dat het niet vermag de in het middelonderdeel aangeklaagde onwettigheid goed te maken;

8. Overwegende dat het eerste onderdeel van het vijfde middel in de aangegeven mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 14 augustus 1998 van de minister van Binnenlandse Zaken waarbij Eduard Jansen de machtiging geweigerd wordt om het beroep van privé-detective uit te oefenen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig november 2005, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.