ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 mars 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la formation professionnelle des détectives privés", et en ayant délibéré en ses séances des 8 avril, 13 mai et 20 mai 1992, a donné le 20 mai 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 maart 1992 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de beroepsopleiding van privé-detectives", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 8 april, 13 mei en 20 mei 1992, en op 20 mei 1992 het volgend advies gegeven :

L’arrêté en projet tend à mettre en oeuvre l’article 3, 5°, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé, suivant lequel :

"Article 3. L’autorisation (d’exercer la profession de détective privé) n’est accordée que si le demandeur remplit les conditions suivantes :

...

5° satisfaire aux conditions de formation et d’expérience professionnelles arrêtées par le Roi;".

L’arrêté en projet entend fixer les conditions de formation professionnelle. D’une part, il prévoit que la formation professionnelle requise est à la fois juridique, socio-psychologique et technico-professionnnelle et qu’elle consiste à suivre un cycle de cours de deux cent cinquante heures au moins, comprenant des cours de droit constitutionnel, civil, pénal, judiciaire, etc..., des cours de psychologie, de criminologie et de déontologie et, enfin, des cours sur l’informatique, la technique des détectives et la rédaction de rapports, à quoi s’ajoutent des exercices pratiques (article 3 du projet). Ces cours sont suivis d’un examen (article 5) dont la réussite permet d’obtenir un "certificat en vue de l’exercice de la profession de détective privé" (article 4).

D’autre part, l’arrêté en projet dispose que l’enseignement destiné à procurer la formation requise ne peut être dispensé que par des organismes privés agréés par le Ministre de l’Intérieur s’ils remplissent les conditions requises et soumis comme tels au contrôle du même ministre (article 7). L’agrément, le retrait de celui-ci ainsi que le contrôle font l’objet des articles 9 à 12.

Comme le projet porte, pour l'essentiel, sur la formation et sur les conditions auxquelles les organismes de formation doivent satifaire pour être agréés, il convient d'examiner s'il n'empiète pas sur les compétences qui, en matière d'enseignement et de formation, sont celles des Communautés.

La loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé - ainsi que le projet d'arrêté - a pour objet de réglementer la profession de détective, notamment en en subordonnant l'accès à des conditions de formation.

Suivant l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur national reste compétent pour déterminer les conditions d'accès à la profession. La formation visée à l'article 3 du projet est sans aucun doute une condition d'accès à la profession de détective privé et doit être distinguée de celles qui sont énumérées dans l'article 4, 11° à 14°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et réservées aux Communautés.

En conséquence, le Roi est compétent en vue de l'exécution de l'article 3, 5°, de la loi précitée du 19 juillet 1991, pour déterminer les formations donnant accès à la profession de détective ainsi que les matières qui doivent être connues pour rendre effectives ces formations.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà observé dans plusieurs avis antérieurs (1), le fait que ces règles comportent des exigences en matière de formation ne peut avoir pour conséquence que la réglementation en projet doive de ce fait être qualifiée de matière relevant de l'enseignement au sens de l'article 59bis, § 2, de la Constitution (2).

Par contre, ni le législateur national ni, à plus forte raison, le Roi ne peuvent organiser un enseignement destiné à donner aux détectives la formation nécessaire sans empiéter sur la compétence en la matière des Communautés. Il en est ainsi même si, comme le fait le projet, l'enseignement ne peut être donné que par des organismes privés qui sont préalablement agréés et soumis à contrôle.

Le projet est, notamment dans ses articles 7 et suivants, contraire à la Constitution et aux règles répartitrices de compétence.

Afin d'assurer l'exécution de l'article 3, 5°, de la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de

---

(1) Voir notamment l'avis L. 20.764/1 du 2 mai 1991 sur une proposition de loi "relative au statut des éducateurs spécialisés" (Doc. Chambre des Représ., 1990-1991, n° 965/3).

(2) Voir à ce sujet le rapport du 4 juillet 1988 relatif à la révision de l'article 59bis de la Constitution, fait au nom de la Commission de la Chambre de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits : "Le Ministre de l'Education nationale (F) fait observer que l'accès aux professions est réglé au niveau national. Les Communautés devront évidemment en tenir compte pour déterminer le contenu de leur enseignement" (Doc. Chambre des Représentants, S.E. 1988, n° 10/59b-456/4, p. 11 et 12).

détective privé, tout en respectant les règles précitées, le Roi pourrait déterminer les formations auxquelles les futurs détectives doivent satisfaire ainsi que les matières à connaître à cet effet, les candidats pouvant suivre les cours dans un établissement d'enseignement de leur choix, voire même étudier les matières par eux-mêmes. Pour contrôler si les aptitudes ainsi acquises sont d'un niveau suffisant, le Roi pourrait créer une commission d'agrément des détectives qui serait chargée de vérifier le niveau des connaissances de chaque candidat et qui, en cas de réussite, délivrerait le certificat visé à l'article 4 du projet.

Il appartiendra aux Communautés d'apprécier s'il convient de tenir compte de la réglementation envisagée pour organiser ou subventionner un enseignement en la matière (3).

Le projet d'arrêté doit être entièrement revu.

---

(3) Il va de soi que si, à l'avenir, un tel enseignement était organisé ou subventionné par les Communautés, le Roi pourrait s'y référer pour déterminer les conditions de formation donnant accès à la profession de détective privé.

Het ontworpen besluit beoogt uitvoering te geven aan artikel 3, 5°, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, dat als volgt luidt :

> "Artikel 3. De vergunning (om het beroep van privé-detective uit te oefenen) wordt slechts verleend indien de aanvrager voldoet aan de volgende voorwaarden :
>
> ...
>
> 5° voldoen aan door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding en -ervaring;".

Het ontworpen besluit strekt ertoe de voorwaarden inzake beroepsopleiding vast te stellen. Enerzijds wordt erin bepaald dat de vereiste beroepsopleiding zowel juridisch, sociaal-psychologisch en beroepstechnisch is en dat zij erin bestaat een lessencyclus te volgen van ten minste tweehonderd vijftig uren die bestaat uit grondwettelijk recht, burgerlijk recht, strafrecht, procesrecht, enz. ..., lessen psychologie, criminologie en plichtenleer en ten slotte lessen in informatieverwerking, detectivetechnieken en rapportering, waarbij nog praktijkgerichte oefeningen komen (artikel 3 van het ontwerp). Die lessen worden gevolgd door een examen (artikel 5); als men voor dat examen slaagt krijgt men een "getuigschrift voor het uitoefenen van het beroep van privé-detective" (artikel 4).

In het ontworpen besluit wordt anderzijds bepaald dat het onderricht dat de vereiste opleiding moet geven alleen mag worden verstrekt door privé-instellingen die door de Minister van Binnenlandse Zaken worden erkend als zij voldoen aan de vereisten en die als zodanig onder het

toezicht vallen van dezelfde Minister (artikel 7). De erkenning, de intrekking ervan alsmede het toezicht komen ter sprake in de artikelen 9 tot 12.

Aangezien het ontwerp hoofdzakelijk betrekking heeft op de opleiding en de voorwaarden waaraan de opleidingsinstellingen moeten voldoen om te worden erkend, dient te worden onderzocht of het ontwerp geen inbreuk maakt op de bevoegdheden die inzake onderwijs en opleiding tot die van de Gemeenschappen behoren.

De wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective - alsmede het ontwerp-besluit - heeft tot doel het beroep van detective te reglementeren, inzonderheid door de toelating tot dat beroep aan opleidingsvoorwaarden te verbinden.

Volgens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, blijft de nationale wetgever bevoegd om de vestigingsvoorwaarden te bepalen. De in artikel 3 van het ontwerp bedoelde opleiding is ongetwijfeld een voorwaarde voor toelating tot het beroep van privé-detective en moet worden onderscheiden van de aangelegenheden die worden opgenoemd in artikel 4, 11° tot 14°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en die toegewezen zijn aan de Gemeenschappen.

Bijgevolg is de Koning bevoegd om, met het oog op de uitvoering van artikel 3, 5°, van de voormelde wet van 19 juli 1991, de opleidingen vast te stellen die toegang

verlenen tot het beroep van detective alsmede de stof die gekend moet zijn om die opleidingen adequaat te maken.

Zoals de Raad van State er reeds op heeft gewezen in verscheidene vroegere adviezen (4) maakt het feit dat die regels vereisten van opleiding bevatten, van de ontworpen regeling geen zaak van onderwijs in de zin van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet (5).

Daarentegen kan noch de nationale wetgever, en nog minder de Koning enig onderwijs organiseren dat bestemd is om de detectives de vereiste opleiding te geven zonder inbreuk te maken op de bevoegdheid van de Gemeenschappen ter zake. Dat is het geval zelfs indien, zoals in het ontwerp wordt bepaald, het onderricht alleen mag worden verstrekt door privé-instellingen die vooraf erkend zijn en aan toezicht zijn onderworpen.

---

(4) Zie onder meer advies L. 20.764/1 van 2 mei 1991 over een voorstel van wet "betreffende het statuut van gespecialiseerd opvoeder" (Gedr. St. Kamer, 1990-1991, nr. 965/3).

(5) Zie in dat verband het verslag van 4 juli 1988 omtrent de herziening van artikel 59bis van de Grondwet van de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten : "De Minister van Onderwijs (F) merkt op dat de toegang tot beroepen nationaal wordt geregeld. De Gemeenschappen zullen de inhoud van het onderwijs daarop uiteraard moeten afstemmen" (Gedr. St. Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/59b - 456/4, blz. 11 en 12).

Het ontwerp, inzonderheid artikel 7 en volgende ervan, is in strijd met de Grondwet en met de bevoegdheidsverdelende regels.

Om te voorzien in de uitvoering van artikel 3, 5°, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, met inachtneming van de voormelde regels, zou de Koning de opleidingen kunnen bepalen die de toekomstige detectives moeten hebben gevolgd, alsmede de stof die zij daartoe moeten kennen, waarbij de gegadigden de lessen mogen volgen in een onderwijsinstelling van hun keuze of zelfs zelf de stof mogen instuderen. Om na te gaan of het peil van de aldus opgedane kennis volstaat, zou de Koning een commissie voor de erkenning van de detectives kunnen oprichten die ermee belast zou zijn het peil van de kennis van elke gegadigde na te gaan en die, wanneer zij slagen, het in artikel 4 van het ontwerp bedoelde getuigschrift zou afgeven.

Het zal zaak van de Gemeenschappen zijn uit te maken of er rekening dient te worden gehouden met de geplande regeling bij het organiseren of subsidiëren van onderwijs ter zake (6).

Het ontwerp-besluit moet volledig worden herzien.

---

(6) Het ligt voor de hand dat, indien zulk een onderwijs in de toekomst wordt georganiseerd of gesubsidieerd door de Gemeenschappen, de Koning ernaar zou kunnen verwijzen om de opleidingsvoorwaarden te bepalen die toegang verlenen tot het beroep van privé-detective.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs :	J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
de Heren :		kamervoorzitter,
	Y. BOUCQUEY,	conseillers d'Etat,
	Y. KREINS,	staatsraden,
	F. DELPEREE,	assesseurs de la section de législation,
	J. van COMPERNOLLE,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame :	J. GIELISSEN,	greffier assumé,
Mevrouw :		toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. P. BOUVIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. NIHOUL, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. BOUVIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. NIHOUL, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.