FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 40.351/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et le Ministre de l'Intérieur, le 28 avril 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal relatif aux conditions en matière de formation et d'expérience professionnelles, aux conditions en matière d'examen psychotechnique pour l'exercice d'une fonction dirigeante ou d'exécution dans une entreprise de gardiennage ou un service interne de gardiennage et relatives à l'agrément des formations", a donné le 22 mai 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après [1].

Observations générales

1. Le projet d'arrêté a tout particulièrement pour objet de donner exécution aux articles 5, alinéa 1er, 5°, et 6, alinéa 1er, 5°, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière.

Il appelle, à cet égard, les observations suivantes :

a) Les règles qu'il appartient au Roi de prendre sur la base des dispositions législatives précitées sont en principe destinées à s'appliquer au personnel dirigeant et au personnel d'exécution de toutes les entreprises, de tous les services et de tous les organismes visés à l'article 1er de la loi du 10 avril 1990. Celle-ci ne prévoit d'exception à ce principe que dans certains cas, pour des catégories déterminées d'entreprises ou d'organismes [2].

Il ressort, en particulier, de la définition des mots "personnel dirigeant" et "agent de gardiennage" que donnent le 14° et le 15° de l'article 1er du projet d'arrêté, que ce dernier n'a pas vocation à s'appliquer au personnel dirigeant et au personnel d'exécution des entreprises de sécurité visées à l'article 1er, § 3, de la loi du 10 avril 1990.

---

(1) Le projet d'arrêté appelle aussi d'importantes observations sur d'autres points. À cet égard, l'attention des auteurs du projet est notamment attirée sur le fait qu'il conviendrait, pour faciliter la compréhension du texte, de subdiviser celui-ci en groupements d'articles ayant chacun un objet nettement distinct de celui des autres.

(2) Voir en particulier l'article 5, alinéa 4, et l'article 6, alinéas 4 et 5, de la loi du 10 avril 1990.

Or, sauf en ce qui concerne les conditions afférentes aux examens médical et psychotechnique auxquels est soumis le personnel d'exécution [3], le législateur n'excepte pas les entreprises de sécurité du champ d'application des règles à fixer par le Roi sur la base des articles 5, alinéa 1er, 5°, et 6, alinéa 1er, 5°, de la loi du 10 avril 1990.

Invité à s'expliquer à ce sujet, le fonctionnaire délégué a renvoyé à l'existence du régime particulier prévu par l'arrêté royal du 17 décembre 1990 relatif à la formation du personnel des entreprises de sécurité et à l'agrément des organismes de formation, auquel le projet d'arrêté n'apporte pas de modification.

Il conviendrait toutefois de s'assurer, en ayant égard aux caractéristiques des secteurs d'activités concernés, que l'établissement de deux régimes distincts, l'un propre aux entreprises de sécurité, et l'autre applicable aux autres entreprises, services et organismes visés à l'article 1er de la loi du 10 avril 1990, n'est pas de nature à entraîner une méconnaissance du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

En tout état de cause, l'attention est attirée sur le fait qu'en l'état l'arrêté royal précité du 17 décembre 1990 est en défaut d'assurer, en ce qui concerne le personnel des entreprises de sécurité, la transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Il devrait donc, à tout le moins, être revu à cette fin.

b) Le projet d'arrêté ne donne pas exécution à l'article 6, alinéa 1er, 5°, de la loi du 10 avril 1990, en tant qu'il charge le Roi d'arrêter les conditions d'examen médical auxquelles doivent satisfaire les personnes que vise cette disposition.

Or, en son article 68, il abroge la disposition qui, actuellement, règle cette matière, à savoir l'article 7 de l'arrêté royal du 30 décembre 1999 relatif aux conditions de formation et d'expérience professionnelles, aux conditions d'examens médical et psychotechnique pour l'exercice d'une fonction de dirigeant ou d'exécution au sein d'une entreprise de gardiennage ou d'un service interne de gardiennage et relatif à l'agrément des formations.

---

(3) Voir l'article 6, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1990.

Il en résulterait que la disposition législative précitée serait dépourvue d'exécution en ce qui concerne les conditions indiquées, alors qu'elle impose au Roi l'obligation d'arrêter celles-ci [4].

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Le projet d'arrêté tend à assurer la transposition, en ce qui concerne les professions auxquelles il s'applique, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Il le fait toutefois en des termes qui, en l'état, sont insuffisants ou défectueux :

a) Plusieurs dispositions du projet d'arrêté se contentent de se référer à la directive [5]. Une telle manière de procéder ne permet pas d'assurer la transposition de celle-ci [6].

b) Le projet d'arrêté recourt parfois à une terminologie différente de celle prévue par la directive. Ainsi, il présente l'attestation de compétence comme étant un titre de formation [7], alors que la directive distingue ces notions [8]. En l'espèce, ceci conduit les auteurs du texte à méconnaître la directive sur certains points. On observe en particulier qu'en présentant l'attestation de compétence comme étant un titre de formation, le projet

---

(4) Contrairement à ce qu'a déclaré le fonctionnaire délégué, l'article 6, alinéa 1er, 5°, de la loi du 10 avril 1990 conçoit la mise en oeuvre du pouvoir qu'il donne en la matière au Roi comme une obligation, et non pas une simple faculté.

(5) Voir l'article 1er, 5° à 7°, du projet d'arrêté.

(6) De surcroît, la définition du mot "diplôme" que donne l'article 1er, 7°, du projet d'arrêté renvoie uniquement à l'article 11, c), de la directive (et non pas "11.1.c)", comme l'indique l'erronément le texte en projet), alors que les litteras d) et e) de l'article 11 de la directive font également mention de diplômes.

(7) Voir l'article 1er, 4° et 5°, du projet d'arrêté.

(8) Voir l'article 3, § 1er, b) et c), et l'article 11 de la directive.

d'arrêté semble considérer que cette attestation sanctionne une formation [9], ce qui est contraire à la manière dont la directive conçoit ladite attestation [10]. Ceci a notamment pour effet, par exemple, que l'article 4, 2° à 5°, du projet d'arrêté, censé transposer l'article 13 de la directive, est en défaut de transposer le paragraphe 1er de cette disposition, en tant que ledit paragraphe s'applique à celui qui possède une attestation de compétence délivrée sans formation préalable.

c) Le projet d'arrêté est en défaut d'assurer la transposition de plusieurs dispositions de la directive à prendre compte lors de l'adoption des règles fixant les conditions de formation et d'expérience professionnelles des catégories de personnes auxquelles il s'applique.

Outre les lacunes déjà citées, on relève ainsi que le texte à l'examen n'assure pas la transposition de l'article 3, §§ 2 et 3, de l'article 11, § 1er, alinéa 2, b), et § 2, alinéa 2, b), et de l'article 12 de la directive.

L'attention des auteurs du projet est aussi spécialement attirée sur l'insuffisance des dispositions du projet d'arrêté relatives à ce que l'article 14 de la directive appelle les "mesures de compensation".

Deux observations sont à faire à ce sujet :

- L'article 9, § 2, du projet d'arrêté permet au ministre d'imposer la réussite d'une épreuve d'aptitude à celui qui a introduit une demande de reconnaissance de ses qualifications professionnelles, lorsqu'il constate que les connaissances acquises par le demandeur sont de nature telle qu'elles sont fondamentalement différentes de celles exigées dans le cadre des formations prévues par l'arrêté.

---

(9) Voir l'article 1er, 4°, du projet d'arrêté.

(10) Voir l'article 11, a), de la directive.

Or, en pareille hypothèse, l'article 14, § 2, de la directive impose en principe à l'État membre d'accueil l'obligation de laisser au demandeur le choix entre un stage d'adaptation et une épreuve d'aptitude.

Le projet d'arrêté ne contient pas de disposition donnant cette faculté de choix et n'organise pas davantage le stage d'adaptation à prévoir.

Certes, l'article 14, § 2, de la directive permet aux États membres qui l'estiment nécessaire de déroger à la liberté de choix qu'il consacre, mais il soumet la possibilité pour les États d'adopter des mesures en ce sens à une procédure particulière d'information préalable des autres États membres et de la Commission européenne. Selon le fonctionnaire délégué, cette procédure a été observée dans le cas présent. Toutefois, aucune pièce du dossier communiqué au Conseil d'État ne permet d'établir que tel a effectivement été le cas.

- Par ailleurs, le projet d'arrêté est totalement lacunaire au sujet de l'épreuve d'aptitude qu'il envisage : il ne fixe aucune règle d'organisation de cette épreuve et est notamment en défaut, à cet égard, d'assurer la transposition de l'article 3, § 1er, h), de la directive, qui fixe quelques principes à respecter en la matière.

En conclusion, le projet d'arrêté doit fondamentalement être revu pour transposer fidèlement, en ce qui concerne les professions auxquelles il s'applique, la directive 2005/36/CE.

Observations particulières

Préambule

Dans l'alinéa 1er, il n'y a lieu de citer, parmi les dispositions de la loi du 10 avril 1990, que celles qui procurent un fondement légal à l'arrêté, à savoir l'article 4, § 3, l'article 5, alinéa 1er, 5°, l'article 6, alinéa 1er, 5°, et l'article 8, § 2.

Dispositif

Article 2

Le 1° doit être revu pour tenir compte du fait que le territoire de la Région de Bruxelles-capitale n'est pas soumis à la division en provinces.

Article 3

Selon le 11°, les agents de gardiennage exerçant des activités visées à l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, 1° et 5° [11], de la loi du 10 avril 1990 et qui relèvent "exclusivement du service interne de gardiennage d'une institution de droit public permanente qui gère le patrimoine culturel", doivent détenir l'"attestation de compétence agent de gardiennage-gérance de patrimoine culturel " [12].

La question se pose de savoir si, compte tenu des objectifs de sécurité publique poursuivis par les auteurs de la loi du 10 avril 1990, il est admissible, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, de limiter le régime particulier envisagé aux institutions culturelles visées qui présentent la caractéristique d'être "de droit public" : du point de vue de la sécurité publique, la situation des agents des services internes de gardiennage d'un musée diffère-t-elle substantiellement selon que celui-ci est géré par une personne de droit privé ou une personne de droit public ? Le fonctionnaire délégué a fait état, à ce sujet, de la circonstance qu'une formation adaptée a déjà été proposée aux agents que vise le texte, et que la situation n'est pas la même pour les musées privés. Il est cependant permis de se demander si la formation spécifique envisagée n'a pas vocation à s'appliquer à l'égard de tous types d'institutions dont l'objet est d'assurer la gestion du patrimoine culturel; on relève, du reste, que l'article 26, qui

(11) Et non pas "article 1er, § 1er, 1° et 5°", comme l'indique erronément le texte à l'examen.

(12) Sans doute, dans la version française du texte, faut-il remplacer le mot "gérance" par le mot "gardien" (comparer avec la version néerlandaise du texte, ainsi qu'avec l'article 26).

détermine le contenu de la formation en question, ne fait pas la distinction qu'opère la disposition à l'examen [13].

Par ailleurs, la question se pose de savoir s'il est admissible, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, de ne pas exiger des personnes que vise le texte qu'elles détiennent également l'"attestation de compétence générale d'agent de gardiennage".

Le projet d'arrêté doit être réexaminé et, le cas échéant, être revu sur ces deux points.

Articles 6 et 7

L'article 6, § 3, et l'article 7, alinéa 2, prévoient l'obligation de produire, soit des documents originaux, soit des copies certifiées conformes.

En ce qui concerne la production de copies certifiées conformes, les auteurs du texte semblent avoir perdu de vue l'article 508 de la loi-programme du 22 décembre 2003, qui organise un régime reposant sur le remplacement de l'exigence d'une copie certifiée conforme par une copie simple.

Le texte doit être revu en conséquence.

Article 29

À l'alinéa 2, dans la version française du texte, il convient, comme dans la version néerlandaise de celui-ci, de faire mention du test d'habileté.

(13) Voir en particulier l'article 26, 2°. Voir également, dans le même sens, l'article 66.

Article 32

Dans l'alinéa 1er, comme en a convenu le fonctionnaire délégué, les mots "premiers soins en cas d'accident" doivent être remplacés par les mots "secourisme industriel".

Article 36

À l'alinéa 2, il conviendrait de spécifier le type de circonstances dans lesquelles pourrait être prise la décision envisagée.

En outre, la notion de "branche théorique" gagnerait à être précisée.

Article 40

1. Au paragraphe 4, alinéa 2, le mot "arbitrairement" est équivoque, dès lors qu'il pourrait laisser entendre que le SELOR a la faculté d'agir de manière arbitraire, ce que ne peut faire une autorité publique.

En réalité, comme l'a expliqué le fonctionnaire délégué, l'intention des auteurs du texte est de prévoir que les rapports de test constituant l'échantillon envisagé doivent être choisis au hasard.

Le texte doit être revu en conséquence.

2. Au paragraphe 5, alinéa 2, comme en a convenu le fonctionnaire délégué, c'est au paragraphe 4, alinéa 4, qu'il y a lieu de faire référence.

Article 41

À l'alinéa 1er, la notion de "matières juridiques" gagnerait à être précisée.

Article 44

Au 4°, le texte doit déterminer qui approuve le syllabus écrit ou le manuel.

Articles 45 et 47

L'article 47 prévoit l'"abrogation d'office" de l'agrément d'une formation ou d'exercices de tir en cas de survenance d'une hypothèse déterminée.

En vue d'éviter toute contestation, il s'indiquerait plutôt de prévoir l'adoption d'une décision mettant fin à l'agrément, selon une procédure comprenant la faculté, pour l'intéressé, de faire valoir ses explications.

L'article 47 doit être revu en conséquence. Il en va de même de l'article 45, alinéa 1er, en tant qu'il se réfère à l'"abrogation d'office" envisagée.

Article 48

Le texte doit préciser davantage le contenu du pouvoir que la deuxième phrase donne au ministre.

Article 59

Selon les explications du fonctionnaire délégué, les personnes, désignées par le ministre, qui assistent aux réunions d'une commission d'examen, disposent des pouvoirs que prévoit l'article 16 de la loi du 10 avril 1990.

Dans ces conditions, le texte en projet ne semble pas avoir d'autre objet que de rappeler, inutilement, l'existence de la disposition législative citée.

Mieux vaut donc l'omettre.

Article 60

1. Selon les explications du fonctionnaire délégué, c'est le ministre qui nomme les membres de la commission envisagée.

Il convient de l'indiquer expressément.

2. Le texte est rédigé en des termes dont il résulte que certains membres de la commission sont des "représentants" de divers milieux ou institutions.

Pour que la qualification de "représentant" soit adéquate, le texte doit prévoir pour chacun des membres concernés une procédure de présentation de candidats [14].

En ce qui concerne le membre visé à l'alinéa 1er, 1°, il n'y a pas à proprement parler matière à "représentation" de l'administration. Mieux vaut, dans cette disposition, remplacer le mot "représentant" par le mot "délégué".

Article 61

Au 3°, le mot "propositions" doit être remplacé par le mot "projets".

Articles 62 à 66

Il appartient aux auteurs du texte de s'assurer, en prenant en considération les diverses situations existantes, que le régime transitoire que prévoient les dispositions à l'examen ne comporte pas d'atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

(14) L'alinéa 2 de la disposition à l'examen montre du reste que l'intention des auteurs du texte est en ce sens. Le dispositif est toutefois en défaut d'organiser une procédure de présentation.

À cet égard, la question se pose notamment de savoir s'il n'y aurait pas lieu de prévoir des dispositions transitoires pour le personnel dirigeant des entreprises et services auxquelles s'applique l'arrêté en projet.

Par ailleurs, il conviendrait aussi spécialement de s'assurer que les diverses conditions d'application des articles 65 et 66 sont suffisamment objectives pour justifier le régime que mettent en place ces dispositions. En outre, sous la réserve qui vient d'être faite, le texte desdites dispositions gagnerait à être revu pour faire plus expressément apparaître que, comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, elles accordent aux personnes qu'elles visent un droit, et non pas une simple faculté.

Articles 67 à 71

Le régime que mettent en place les dispositions à l'examen est particulièrement complexe.

En outre, il contient des incohérences.

Ainsi, alors qu'il résulte de l'article 67 que les articles 40 et 41 entrent en vigueur deux mois après la publication de l'arrêté au Moniteur belge, les articles 70 et 71 prévoient que le ministre fixe la date d'entrée en vigueur de ces mêmes articles.

Ou encore, les articles 67 et 69 prévoient une entrée en vigueur distincte pour des dispositions qui ne se prêtent pas à être dissociées. Pour ne prendre qu'un exemple, eu égard à l'objet même des règles que contiennent ces dispositions, il ne se conçoit pas que l'article 4 entre en vigueur à une autre date que les articles 2 et 3.

Par ailleurs, en tant qu'il charge le ministre de fixer la date d'entrée en vigueur de l'abrogation des dispositions de l'arrêté royal du 30 décembre 1999 correspondant aux dispositions de l'arrêté en projet qu'énumère le texte, l'article 69 met en place un système qui risque fort de susciter d'importantes incertitudes.

Les dispositions à l'examen doivent être revues en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

FP

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.351/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 april 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en -ervaring, de vereisten inzake psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende of uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen", heeft op 22 mei 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen [1].

Algemene opmerkingen

1. Het ontwerp van besluit heeft heel in het bijzonder tot doel uitvoering te verlenen aan de artikelen 5, eerste lid, 5°, en 6, eerste lid, 5°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

Wat dit betreft geeft het aanleiding tot de volgende opmerkingen :

a) De regels die de Koning dient vast te stellen op basis van de voormelde wetsbepalingen, zijn in principe bedoeld om van toepassing te zijn op het leidinggevend personeel en het uitvoerend personeel van alle ondernemingen, alle diensten en alle instellingen bedoeld in artikel 1 van de wet van 10 april 1990. Deze wet voorziet slechts in een afwijking van dit beginsel in sommige gevallen, voor bepaalde categorieën van ondernemingen of instellingen [2].

Uit de definitie van de woorden "leidinggevend personeel" en "bewakingsagent" die in de onderdelen 14° en 15° van artikel 1 van het ontwerp van besluit worden gegeven, blijkt meer bepaald dat dit besluit niet bedoeld is om van

---

(1) Het ontwerp van besluit geeft eveneens aanleiding tot belangrijke opmerkingen over andere punten. In dit verband wordt de aandacht van de stellers van het ontwerp inzonderheid gevestigd op het feit dat het voor een gemakkelijker begrip van de tekst raadzaam is de tekst onder te verdelen in groeperingen van artikelen met elk een onderwerp dat duidelijk verschilt van dat van de andere.

(2) Zie in het bijzonder artikel 5, vierde lid, en artikel 6, vierde en vijfde lid, van de wet van 10 april 1990.

toepassing te zijn op het leidinggevend personeel en het uitvoerend personeel van de beveiligingsondernemingen bedoeld in artikel 1, § 3, van de wet van 10 april 1990.

Behalve wat betreft de voorwaarden inzake medisch en psychotechnisch onderzoek waaraan het uitvoerend personeel onderworpen is [3], houdt de wetgever de beveiligingsondernemingen evenwel niet buiten de werkingssfeer van de regels die de Koning dient vast te stellen op basis van artikel 5, eerste lid, 5°, en van artikel 6, eerste lid, 5°, van de wet van 10 april 1990.

Op de vraag om hierover uitleg te verstrekken, heeft de gemachtigde ambtenaar verwezen naar het bestaan van de bijzondere regeling bepaald bij het koninklijk besluit van 17 december 1990 betreffende de opleiding van het personeel van de beveiligingsondernemingen en de erkenning van de opleidingsinstellingen, waarin het ontwerp van besluit geen wijziging aanbrengt.

Men dient er zich echter van te vergewissen, gelet op de kenmerken van de betrokken activiteitssectoren, dat het instellen van twee afzonderlijke regelingen, de ene voor de beveiligingsondernemingen, en de andere die van toepassing is op de andere ondernemingen, diensten en instellingen bedoeld in artikel 1 van de wet van 10 april 1990, geen schending van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid voor de wet meebrengt.

Hoe dan ook wordt er de aandacht op gevestigd dat het voornoemde koninklijk besluit van 17 december 1990 in zijn huidige lezing niet zorgt voor de omzetting, voor het personeel van de beveiligingsondernemingen, van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Het zou dus op zijn minst moeten worden herzien te dien einde.

b) Het ontwerp van besluit verleent geen uitvoering aan artikel 6, eerste lid, 5°, van de wet van 10 april 1990, in zoverre het de Koning ermee belast de voorwaarden inzake medisch onderzoek vast te stellen waaraan de personen die in deze bepaling worden bedoeld moeten voldoen.

---

(3) Zie artikel 6, vierde lid, van de wet van 10 april 1990.

Artikel 68 van het ontwerp van besluit heft evenwel de bepaling op die deze aangelegenheid thans regelt, namelijk artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 december 1999 betreffende de vereisten inzake beroepsopleiding en ervaring, de vereisten inzake medisch en psychotechnisch onderzoek voor het uitoefenen van een leidinggevende of een uitvoerende functie in een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst en betreffende de erkenning van de opleidingen.

Dit zou tot gevolg hebben dat de genoemde wetsbepaling geen uitvoering krijgt wat de aangegeven voorwaarden betreft, terwijl ze aan de Koning de verplichting oplegt deze vast te stellen [4].

Het ontwerp van besluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Het ontwerp van besluit strekt tot omzetting, voor de beroepen waarop het van toepassing is, van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

Het doet dit echter in bewoordingen die, bij de huidige stand van zaken, ontoereikend of onvolledig zijn :

a) In verschillende bepalingen van het ontwerp van besluit wordt gewoon verwezen naar de richtlijn [5]. Een dergelijke werkwijze maakt het niet mogelijk deze om te zetten [6].

---

(4) In tegenstelling tot wat de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, wordt in artikel 6, eerste lid, 5°, van de wet van 10 april 1990 de tenuitvoerlegging van de bevoegdheid die het terzake aan de Koning verleent, als een verplichting opgevat, en niet als een loutere mogelijkheid.

(5) Zie artikel 1, 5° tot 7°, van het ontwerp van besluit.

(6) Bovendien wordt in de definitie van het woord "diploma" die in artikel 1, 7°, van het ontwerp van besluit wordt gegeven, uitsluitend verwezen naar artikel 11, c) van de richtlijn (en niet "11.1.c", zoals verkeerdelijk in de ontworpen tekst wordt aangegeven), terwijl d) en e) van artikel 11 van de richtlijn eveneens van diploma's gewag maken.

b) In het ontwerp van besluit wordt soms een terminologie gebezigd die verschilt van die waarin de richtlijn voorziet. Zo wordt het bekwaamheidsattest erin voorgesteld als een opleidingstitel [7], terwijl in de richtlijn tussen deze begrippen een onderscheid wordt gemaakt [8]. In het onderhavige geval leidt dit ertoe dat de stellers van de tekst de richtlijn op verschillende punten niet in acht nemen. In het bijzonder wordt erop gewezen dat in het ontwerp van besluit, doordat het bekwaamheidsattest als een opleidingstitel wordt voorgesteld, er blijkbaar van uit wordt gegaan dat dit attest een opleiding [9] bekroont, wat in tegenspraak is met de wijze waarop in de richtlijn het bewuste attest opgevat wordt [10]. Dit heeft meer bepaald tot gevolg, bijvoorbeeld, dat artikel 4, 2° tot 5°, van het ontwerp van besluit, dat geacht wordt artikel 13 van de richtlijn om te zetten, paragraaf 1 van deze bepaling niet omzet, in zoverre de genoemde paragraaf van toepassing is op de persoon die een bekwaamheidsattest bezit dat zonder voorafgaande opleiding is uitgereikt.

c) Het ontwerp van besluit zet verschillende bepalingen van de richtlijn niet om waarmee rekening dient te worden gehouden bij het aannemen van de regels tot vaststelling van de voorwaarden inzake de beroepsopleiding- en ervaring van de categorieën van personen waarop het van toepassing is.

Benevens deze reeds vermelde lacunes, wordt aldus opgemerkt dat de onderzochte tekst artikel 3, leden 2 en 3, artikel 11, lid 1, tweede alinea, b), en lid 2, tweede alinea, b), en artikel 12 van de richtlijn niet omzet.

De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt ook in het bijzonder gevestigd op de ontoereikendheid van de bepalingen van het ontwerp van besluit met betrekking tot wat in de richtlijn "compenserende maatregelen" wordt genoemd.

---

(7) Zie artikel 1, 4° en 5°, van het ontwerp van besluit.

(8) Zie artikel 3, lid 1, b) en c), en artikel 11 van de richtlijn.

(9) Zie artikel 1, 4°, van het ontwerp van besluit.

(10) Zie artikel 11, a), van de richtlijn.

Dienaangaande behoren twee opmerkingen te worden gemaakt :

- Artikel 9, § 2, van het ontwerp van besluit biedt de minister de mogelijkheid het slagen voor een proeve van bekwaamheid op te leggen aan de persoon die een verzoek tot erkenning van zijn beroepskwalificaties indient, zo hij vaststelt dat de door de aanvrager verworven bekwaamheden van dien aard zijn dat ze fundamenteel verschillen van die welke vereist zijn in het kader van de in het besluit bedoelde opleidingen.

In een dergelijk geval legt artikel 14, lid 2, van de richtlijn in principe aan de ontvangende lidstaat echter de verplichting op om de aanvrager de keuze te laten tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid.

Het ontwerp van besluit bevat geen bepaling waarbij deze keuzemogelijkheid wordt geboden en regelt evenmin de aanpassingsstage waarin moet worden voorzien.

Artikel 14, lid 2, van de richtlijn staat de lidstaten die menen dat dit noodzakelijk is, weliswaar toe af te wijken van de keuzevrijheid die het huldigt, maar stelt de mogelijkheid voor de lidstaten om maatregelen in deze zin uit te vaardigen afhankelijk van een bijzondere procedure waarbij de andere lidstaten en de Europese Commissie vooraf in kennis worden gesteld. Volgens de gemachtigde ambtenaar is deze procedure in het onderhavige geval in acht genomen. Geen enkel stuk van het aan de Raad van State medegedeelde dossier toont echter aan dat dit effectief het geval is geweest.

- Bovendien wordt in het ontwerp van besluit helemaal niets gezegd over de proeve van bekwaamheid die het beoogt : er wordt geen enkele regel vastgesteld voor de organisatie van dit examen en in dit verband wordt inzonderheid niet gezorgd voor omzetting van artikel 3, lid 1, h), van de richtlijn, dat enkele na te leven principes terzake vaststelt.

De slotsom is dat het ontwerp van besluit grondig moet worden herzien om richtlijn 2005/36/EG getrouw om te zetten, wat betreft de beroepen waarop het van toepassing is.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

In het eerste lid hoeven bij de bepalingen van de wet van 10 april 1990 alleen de bepalingen te worden vermeld die aan het besluit een rechtsgrond verlenen, namelijk artikel 4, § 3, artikel 5, eerste lid, 5°, artikel 6, eerste lid, 5°, en artikel 8, § 2.

Dispositief

Artikel 2

Onderdeel 1° moet worden herzien om er rekening mee te houden dat het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest buiten de indeling in provincies valt.

Artikel 3

Volgens onderdeel 11 moeten de bewakingsagenten die de activiteiten bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 1° en 5° [11], van de wet van 10 april 1990 uitoefenen, en die "uitsluitend behoren tot de interne bewakingsdienst van een permanente instelling

(11) En niet "artikel 1, § 1, 1° en 5°", zoals verkeerdelijk wordt aangegeven in de onderzochte tekst.

van publiek recht die cultureel erfgoed beheert", houder zijn van "het bekwaamheidsattest bewakingsagent - erfgoedbewaker" [12].

De vraag rijst of het, gelet op de doelstellingen inzake openbare veiligheid die de initiatiefnemers van de wet van 10 april 1990 nastreefden, in het licht van het grondwettelijk beginsel van de gelijkheid voor de wet, aanvaardbaar is om de voorgenomen bijzondere regeling alleen te laten gelden voor de betrokken culturele instellingen die als kenmerk hebben dat ze "publiekrechtelijk" zijn : is de situatie van de personeelsleden van interne bewakingsdiensten van een museum uit het oogpunt van de openbare veiligheid substantieel anders naargelang dat museum door een privaatrechtelijke dan wel door een publiekrechtelijke rechtspersoon wordt beheerd ? De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband gewag gemaakt van de omstandigheid dat aan de personeelsleden op wie de tekst betrekking heeft reeds een aangepaste opleiding is voorgesteld en dat de situatie voor de privé-musea anders is. Het is evenwel de vraag of de voorgenomen specifieke opleiding niet bedoeld is om te gelden voor alle soorten instellingen die tot doel hebben cultureel erfgoed te beheren; voorts wordt opgemerkt dat in artikel 26, waarin de inhoud van de opleiding in kwestie wordt bepaald, het onderscheid ontbreekt dat bij de thans onderzochte bepaling wordt gemaakt [13].

Overigens rijst de vraag of het in het licht van het grondwettelijk beginsel van de gelijkheid voor de wet aanvaardbaar is om van de personen op wie de tekst betrekking heeft niet te eisen dat ze eveneens in het bezit zijn van het "algemeen bekwaamheidsattest bewakingsagent".

Het ontwerpbesluit dient aan een nieuw onderzoek te worden onderworpen en, in voorkomend geval, te worden herzien op deze beide punten.

---

(12) Wellicht moet in de Franse versie van de tekst het woord "gérance" worden vervangen door het woord "gardien" (vergelijk met de Nederlandse versie van de tekst, en met artikel 26).

(13) Zie inzonderheid artikel 26, 2°. Zie eveneens, in dezelfde zin, artikel 66.

Artikelen 6 en 7

Bij artikel 6, § 3, en artikel 7, tweede lid, wordt de verplichting ingevoerd om hetzij originele stukken, hetzij eensluidend verklaarde afschriften over te leggen.

Wat het overleggen van een eensluidend verklaard afschrift betreft, hebben de stellers van de tekst blijkbaar uit het oog verloren dat bij artikel 508 van de programmawet van 22 december 2003 voorzien is in een regeling waarbij het vereiste om een eensluidend verklaard afschrift over te leggen vervangen is door het vereiste een gewone kopie te bezorgen.

De tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 29

In het tweede lid van de Franse tekst van deze bepaling dient, zoals in de Nederlandse tekst ervan, de vaardigheidstest te worden vermeld.

Artikel 32

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat in het eerste lid de woorden "eerste hulp bij ongevallen" moeten worden vervangen door het woord "bedrijfseerstehulp".

Artikel 36

In het tweede lid behoort nader te worden aangegeven in welk soort van omstandigheden de beslissing in kwestie zou kunnen worden genomen.

Voorts zou het begrip "theoretisch vak" verduidelijkt moeten worden.

Artikel 40

1. In paragraaf 4, tweede lid, is het woord "willekeurig" dubbelzinnig, aangezien het de indruk zou kunnen wekken dat SELOR willekeurig mag optreden, wat een overheidsinstantie niet mag doen.

Zoals de gemachtigde ambtenaar uitgelegd heeft, is het in feite de bedoeling van de stellers van de tekst te bepalen dat de testrapporten die de in het vooruitzicht gestelde steekproef vormen lukraak moeten worden gekozen.

De tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

2. In paragraaf 5, tweede lid, moet worden verwezen naar paragraaf 4, vierde lid. De gemachtigde ambtenaar is het daarmee eens.

Artikel 41

In het eerste lid zou het begrip "juridische materies" verduidelijkt moeten worden.

Artikel 44

In onderdeel 4° moet in de tekst worden aangegeven door wie de schriftelijke syllabus of het handboek wordt goedgekeurd.

Artikelen 45 en 47

In artikel 47 wordt bepaald dat de erkenning van een opleiding of van de schietoefeningen "van rechtswege" opgeheven wordt als een bepaald geval zich voordoet.

Teneinde elke betwisting te voorkomen, zou veeleer bepaald moeten worden dat een beslissing wordt genomen tot beëindiging van de erkenning volgens een procedure waarbij de betrokkene over de mogelijkheid beschikt om uitleg te verschaffen.

Artikel 47 behoort dienovereenkomstig te worden herzien. Hetzelfde geldt voor artikel 45, eerste lid, voorzover daarin verwezen wordt naar de voorgenomen "opheffing van rechtswege".

Artikel 48

In deze bepaling behoort de draagwijdte van de bevoegdheid die in de tweede zin aan de minister wordt opgedragen, nader te worden toegelicht.

Artikel 59

Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar beschikken de personen die door de minister worden aangewezen om de vergaderingen van een examencommissie bij te wonen, over de bevoegdheden waarin artikel 16 van de wet van 10 april 1990 voorziet.

In die omstandigheden lijkt de ontworpen bepaling geen andere strekking te hebben dan, op overbodige wijze, te herinneren aan het bestaan van de voormelde wetsbepaling.

Die bepaling zou dan ook beter komen te vervallen.

Artikel 60

1. Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar is het de minister die de leden van de commissie in kwestie benoemt.

Dat dient uitdrukkelijk te worden bepaald.

.../...

2. De tekst is in zulke bewoordingen gesteld dat daaruit volgt dat bepaalde leden van de commissie "vertegenwoordigers" van diverse kringen of instellingen zijn.

De kwalificatie "vertegenwoordiger" kan maar relevant zijn als in de tekst voor elk van de betrokken leden wordt voorzien in een procedure van voordracht van kandidaten [14].

Wat het in het eerste lid, 1°, bedoelde lid betreft, is er in feite geen grond voor enige "vertegenwoordiging" van de administratie. Het is beter om in deze bepaling het woord "vertegenwoordiger" te vervangen door het woord "gemachtigde".

Artikel 61

In onderdeel 3° dient het woord "voorstellen" te worden vervangen door het woord "ontwerpen".

Artikelen 62 tot 66

De stellers van het ontwerp dienen zich, met inaanmerkingneming van de onderscheiden bestaande situaties, ervan te vergewissen dat de overgangsregeling waarin de voorliggende bepalingen voorzien geen aantasting inhouden van het grondwettelijk beginsel van de gelijkheid voor de wet.

In dit verband rijst onder andere de vraag of er geen grond bestaat om te voorzien in overgangsbepalingen voor het leidend personeel van de ondernemingen en de diensten waarop het ontworpen besluit van toepassing is.

---

(14) Het tweede lid van de onderzochte bepaling toont overigens aan dat de bedoeling van de stellers van de tekst in die lijn ligt. In het dispositief wordt evenwel geen voordrachtprocedure geregeld.

Voorts zouden de stellers van de tekst zich er eveneens in het bijzonder moeten van vergewissen dat de onderscheiden voorwaarden voor de toepassing van de artikelen 65 en 66 objectief genoeg zijn om de regeling te wettigen die bij die bepalingen wordt ingesteld. Bovendien zou, onder het voorbehoud dat zopas is gemaakt, de tekst van de vermelde bepalingen het best aldus worden herzien dat met grote stelligheid wordt bepaald dat, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, daarbij aan de daarin bedoelde personen een recht wordt verleend, en niet een loutere mogelijkheid.

Artikelen 67 tot 71

De regeling die bij de onderzochte bepalingen wordt ingevoerd, is bijzonder ingewikkeld.

Bovendien bevat ze inconsistenties.

Aldus blijkt uit artikel 67 dat de artikelen 40 en 41 in werking treden twee maanden na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad, terwijl in de artikelen 70 en 71 wordt voorgeschreven dat de minister bepaalt op welke datum diezelfde artikelen in werking treden.

Daarbij komt dat de artikelen 67 en 69 voorzien in een verschillende datum van inwerkingtreding voor bepalingen die niet los van elkaar kunnen worden beschouwd. Om alleen dat voorbeeld op te geven, valt, gelet op de strekking zelf van de regels die deze bepalingen bevatten, niet in te zien dat artikel 4 op een andere datum in werking treedt dan de artikelen 2 en 3.

Voorts wordt bij artikel 69 een regeling ingevoerd die tot grote onzekerheid dreigt te leiden doordat de Minister daarbij ermee belast wordt de datum van inwerkingtreding te bepalen van de opheffing van de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 december 1999 die overeenstemmen met de bepalingen van het ontworpen besluit die in de tekst worden opgesomd.

De voorliggende bepalingen behoren dienovereenkomstig te worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	J.	JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS