



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.346/2
du 10 juin 2013

advies 53.346/2
van 10 juni 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux conditions de formation
auxquelles doit répondre le
personnel des entreprises de
sécurité maritime'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
opleidingsvereisten waaraan
het personeel van de maritieme
veiligheidsondernemingen
moet voldoen'

Le 13 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux conditions de formation auxquelles doit répondre le personnel des entreprises de sécurité maritime'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 juin 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juin 2013.

*

Op 13 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de opleidingsvereisten waaraan het personeel van de maritieme veiligheidsondernemingen moet voldoen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 10 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juni 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

Le projet d'arrêté se donne pour objet de donner exécution à l'article 13.20, § 1^{er}, 5^o, c), de la loi du 10 avril 1990 'réglementant la sécurité privée et particulière', qui charge le Roi de fixer les modalités de la formation à suivre par les membres du personnel des entreprises de sécurité maritime'.

Il organise à cette fin un régime d'agrément des organismes chargés d'assurer ladite formation.

Il n'est pas certain que l'habilitation que l'article 13.20, § 1^{er}, 5^o, c), de la loi du 10 avril 1990 donne au Roi suffise à Lui conférer le pouvoir de mettre en place un tel régime d'agrément.

En effet, eu égard, tout particulièrement, aux restrictions qui en résultent pour la liberté de commerce et d'industrie, l'organisation d'un pareil régime supposerait que le législateur ait prévu celui-ci, soit dans le texte même de la loi, soit, à tout le moins, en y faisant référence lors des travaux préparatoires de la disposition chargeant le Roi de régler la matière dont il s'agit ¹. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

L'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990 dispose certes que :

« § 3. Nul ne peut offrir les services d'un organisme de formation ou se faire connaître comme tel s'il n'a pas reçu préalablement à cet effet un agrément du Ministre de l'Intérieur ».

Toutefois, cette disposition ne figure pas dans la liste de celles que l'article 13.18, alinéa 4 de la loi du 10 avril 1990 – inséré par la loi du 16 janvier 2013 – déclare applicables au régime auquel sont soumises les entreprises de sécurité maritime.

En conclusion, le fondement légal du régime d'agrément envisagé se révèle fragile.

¹ Comparer avec C.E., arrêt V.Z.W. Koninklijke Vereniging der meester-schrijnwerkers van Brussel en Halle-Vilvoorde, n° 129.615 du 23 mars 2004. Cet arrêt annule un arrêté royal qui organisait un régime d'agrément des placeurs de portes résistant au feu, en exécution d'une disposition législative chargeant le Roi de fixer, dans un but de prévention des incendies et des explosions, les normes de base communes à une ou plusieurs catégories de construction. Voir encore, sur les suites données audit arrêt, l'avis de la section de législation du Conseil d'État 42.307/4, donné le 7 mars 2007 sur le projet devenu l'arrêté royal du 13 juin 2007 modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire.

Ceci étant, il importe d'ajouter que la mise en place d'un régime d'agrément tombe sous le coup de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur', du moins pour autant que - comme rien ne semble l'exclure - les services fournis par les organismes de formation le soient contre rémunération et présentent donc un caractère économique². Il conviendrait donc, d'une part, de s'assurer que l'obligation d'agrément préalable qui serait instaurée répond aux conditions de nécessité et de proportionnalité prescrites par la directive 2006/123/CE et, d'autre part, à supposer ces conditions remplies, d'organiser le régime d'agrément en respectant les diverses obligations imposées par ladite directive.

Au vu du caractère fondamental des observations qui précèdent, le projet ne sera pas examiné plus avant.

*

² Il ne pourrait être soutenu que les services prestés par les organismes intervenant dans la formation des membres du personnel des entreprises de sécurité maritime seraient des « services de sécurité privée », auxquels, en vertu de son article 2, § 2, k), la directive 2006/123/CE ne s'applique pas. La formation donnée à des personnes qui assurent un service de sécurité privée ne peut en effet être elle-même considérée comme un service de sécurité privée.

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Het ontwerpbesluit beoogt uitvoering te geven aan artikel 13.20, § 1, 5°, c), van de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’, dat de Koning belast met het vaststellen van de nadere regels voor de opleiding die gevolgd moet worden door de personeelsleden van de maritieme veiligheidsondernemingen.

Het stelt te dien einde een regeling vast voor de erkenning van de ondernemingen die zorgen voor die opleiding.

Het is niet zeker dat de machtiging die door artikel 13.20, § 1, 5°, c), van de wet van 10 april 1990 verleend wordt aan de Koning voldoende is om Hem de bevoegdheid te verlenen om zo’n erkenningsregeling vast te stellen.

Gelet in het bijzonder op de beperkingen die daaruit voortvloeien wat betreft de vrijheid van handel en nijverheid, veronderstelt het vaststellen van zo’n regeling immers dat de wetgever daarin heeft voorzien, hetzij in de tekst zelf van de wet, hetzij, op zijn minst, door ernaar te verwijzen in de parlementaire voorbereiding van de bepaling die de Koning machtigt de aangelegenheid te regelen waarvan sprake¹. Dat is *in casu* evenwel niet het geval.

Artikel 4, § 3, eerste lid, van de wet van 10 april 1990 luidt weliswaar als volgt:

“§ 3. Niemand mag de diensten van een opleidingsinstelling aanbieden of zich als dusdanig bekendmaken, indien hij daartoe vooraf geen erkenning heeft gekregen van de Minister van Binnenlandse Zaken.”

Deze bepaling is evenwel niet opgenomen in de lijst van bepalingen die in artikel 13.18, vierde lid, van de wet van 10 april 1990 –ingevoegd bij de wet van 16 januari 2013– toepasselijk worden verklaard op de regeling waaraan de maritieme veiligheidsondernemingen onderworpen zijn.

¹ Vergelijk met RvSt, arrest VZW Koninklijke Vereniging der meester-schrijnwerkers van Brussel en Halle-Vilvoorde, nr. 129.615 van 23 maart 2004. Dat arrest vernietigt een koninklijk besluit waarbij een regeling werd vastgesteld voor de erkenning van de plaatsers van brandwerende deuren, ter uitvoering van een wetsbepaling die de Koning machtigt om, met het oog op de preventie van brand en ontploffing, de basisnormen vast te stellen die gelden voor een of verschillende categorieën van gebouwen. Zie voorts, wat de gevolgen betreft die gegeven zijn aan het voornoemde arrest, advies 42.307/4 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, gegeven op 7 maart 2007 over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 13 juni 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen.

De conclusie is dan ook dat de rechtsgrond voor de beoogde erkenningsregeling wankel blijkt.

Met dat al dient hieraan toegevoegd te worden dat de vaststelling van een erkenningsregeling onder de toepassing valt van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’, althans – hetgeen geenszins lijkt te kunnen worden uitgesloten – in zoverre diensten die aangeboden worden door de opleidingsinstellingen betalend zijn en dus economisch van aard zijn². Het verdient derhalve aanbeveling om enerzijds na te gaan of de beoogde verplichte voorafgaande erkenning voldoet aan de voorwaarden inzake noodzakelijkheid en evenredigheid die voorgeschreven worden door richtlijn 2006/123/EG, en om anderzijds, gesteld dat aan die voorwaarden wordt voldaan, de erkenningsregeling vast te stellen met inachtneming van de verschillende verplichtingen die in de voornoemde richtlijn worden opgelegd.

Aangezien de voorgaande opmerkingen van fundamentele aard zijn, wordt het ontwerp niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

² Er zou niet staande kunnen worden gehouden dat de diensten die gepresteerd worden door de instellingen die voorzien in de opleiding van de personeelsleden van de maritieme veiligheidsondernemingen “particuliere beveiligingsdiensten” zijn, waarop richtlijn 2006/123/EG, volgens artikel 2, lid 2, k), ervan, niet van toepassing is. De opleiding die gegeven wordt aan personen die belast zijn met een particuliere beveiligingsdienst kan immers zelf niet beschouwd worden als een particuliere beveiligingsdienst.