



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.034/2
du 12 octobre 2020

advies 68.034/2
van 12 oktober 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux conditions en matière de
formation et à la
reconnaissance des
qualifications professionnelles
CE pour l'exercice de la
profession de détective privé,
ainsi qu'à l'agrément des
formations'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
vereisten met betrekking tot de
opleiding en de erkenning van
de EG-beroepskwalificaties
voor het uitoefenen van het
beroep van privé-detective en
de erkenning van de
opleidingen'

Le 15 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux conditions en matière de formation et à la reconnaissance des qualifications professionnelles CE pour l'exercice de la profession de détective privé, ainsi qu'à l'agrément des formations'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 octobre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 octobre 2020.

*

Op 15 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de vereisten met betrekking tot de opleiding en de erkenning van de EG-beroepskwalificaties voor het uitoefenen van het beroep van privé-detective en de erkenning van de opleidingen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 oktober 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Comme l'indique son article 1^{er}, l'arrêté en projet tend à assurer « entre autres 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, en ce qui concerne l'exercice d'activités visées par la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé ».

Il aurait été opportun, afin de faciliter l'examen du projet, que soient joints à la demande d'avis un tableau de correspondance entre le texte du projet et celui de la directive n° 2005/36/CE ainsi qu'un tableau établissant une correspondance en sens inverse, l'établissement de pareil tableau se révélant en toute hypothèse opportun dès la phase de la préparation du projet ensuite soumis au Conseil d'État ¹.

L'arrêté royal en projet n'est en outre pas accompagné d'un rapport au Roi et aucun autre document du dossier ne permet d'identifier la correspondance entre les dispositions en projet et celles de la directive n° 2005/36/CE.

Dans ces conditions et vu le délai imparti, la section de législation du Conseil d'État ne peut garantir que l'intégralité des dispositions pertinentes de la directive ont pu faire l'objet d'une transposition.

2. Dans un souci de clarté normative, la structure du projet devrait être revue de manière à bien distinguer, d'une part, les dispositions relatives aux formations organisées en Belgique permettant aux intéressés d'exercer la profession de détective privé, qui figurent au titre II du projet, de celles, d'autre part, portant sur la reconnaissance des qualifications professionnelles des personnes ayant obtenu des titres de formation pour la même profession dans un autre État auquel la directive n° 2005/36/CE est applicable, qui figurent au titre III et aux deux titres IV ² du projet.

¹ Voir en ce sens l'avis n° 62.452/2 donné le 6 décembre 2017 sur le projet devenu l'arrêté royal du 25 décembre 2017 'modifiant l'arrêté royal du 10 février 2008 relatif aux conditions en matière de formation et à la reconnaissance des qualifications professionnelles CE pour l'exercice de la profession de détective privé, ainsi qu'à l'agrément des formations' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62452.pdf>).

² Le titre III est intitulé « Dispositions générales ». Le premier titre IV, comprenant les articles 20 à 23, est intitulé « Libre prestation des services » et le second titre IV, comprenant les articles 24 à 33, est intitulé « Liberté d'établissement ».

Dans le même souci, la partie de l'arrêté consacrée à l'incidence du droit européen sur les conditions d'exercice de la profession de détective privé sera introduite par une disposition ayant cet objet, qui pourrait être insérée comme première disposition de l'actuel titre III du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. Au paragraphe 1^{er}, 5°, la référence à l'article 18, 1°, a), b) et c), sera corrigée.
2. Le paragraphe 1^{er}, 17°, qui définit la notion de « raisons impérieuses d'intérêt général », doit être lu en combinaison avec l'article 3, m), de la directive n° 2005/36/CE, qu'il tend à transposer.

Cette dernière disposition définit la notion de « raisons impérieuses d'intérêt général » comme étant « les raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ».

Afin de mieux correspondre à cette disposition de la directive, le paragraphe 1^{er}, 17°, gagnerait à être rédigé comme suit :

« raisons impérieuses d'intérêt général : les raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment [la suite comme au projet] ».

Article 12

Aux termes du paragraphe 1^{er}, 2°,

« [p]our pouvoir être agréé pour la formation de base, un organisme de formation doit remplir les conditions suivantes :

2° dispenser un programme de cours approuvé par le ministre qui comprend au moins le programme minimum tel que prévu à l'article 6, § 1^{er}, du présent arrêté ».

Les mots « approuvé par le ministre » pourraient être interprétés comme signifiant que c'est au cas par cas que la qualité du programme de cours sera appréciée en vue de l'agrément des organismes de formation pour la formation de base.

Pareille interprétation pourrait conduire à une application discriminatoire de cette disposition.

Afin de l'éviter, il conviendrait d'aménager celle-ci en prévoyant une habilitation générale au ministre pour fixer les conditions que doit remplir le programme de cours.

Article 14

Il s'indiquerait de prévoir une mesure transitoire réglant le sort des membres de la Commission Formation détectives privés nommés sous l'empire de l'arrêté royal du 10 février 2008 'relatif aux conditions en matière de formation et à la reconnaissance des qualifications professionnelles CE pour l'exercice de la profession de détective privé, ainsi qu'à l'agrément des formations', que le projet à l'examen entend abroger.

Article 21

À la fin de la première phrase, les mots « pour régler avec un organisme assureur les comptes afférents aux activités exercées au profit des assurés sociaux » manquent de clarté.

Leur rédaction sera revue, même si elle correspond à celle de l'article 6, alinéa 1^{er}, b), de la directive n° 2005/36/CE.

Article 23

À la fin de l'alinéa 6, dans la démarche de transposition de la directive en droit belge qui est celle du projet, il y a lieu de remplacer les mots « de l'État membre d'accueil » par les mots « en vigueur en Belgique », à l'instar, *mutatis mutandis*, de la rédaction de l'article 22, § 4, deuxième phrase, *in fine*.

Article 29

Il n'appartient pas à un arrêté royal de déterminer la compétence des cours et tribunaux ni de prévoir une exception au droit d'appel et ce, d'autant moins lorsqu'il est ainsi dérogé à la compétence de principe de la section du contentieux administratif du Conseil d'État pour la connaissance des recours dirigés contre les actes des autorités administratives telle qu'elle résulte de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

L'alinéa 2 sera donc omis.

Article 33

L'article 33 prévoit un contrôle permettant de vérifier que le professionnel connaît l'une des trois langues nationales lorsqu'il existe des doutes sérieux et concrets sur le degré suffisant de ses connaissances linguistiques pour les prestations professionnelles qu'il souhaite exercer.

À cet égard, il convient que l'arrêté en projet précise la nature du contrôle, par qui il est effectué et quels sont ses effets, le ministre ou son délégué ne pouvant, à l'occasion de l'exercice de ce contrôle, combler les imprécisions à cet égard.

L'article 33 sera complété en ce sens.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

1. Zoals in artikel 1 wordt vermeld, strekt het ontworpen besluit ertoe “onder meer de omzetting [te verzekeren] van de Richtlijn [2005/36/EG] van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, betreffende de uitoefening van de werkzaamheden bedoeld in de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective”.

Om het onderzoek van het ontwerp te vergemakkelijken was het wenselijk geweest bij de adviesaanvraag een tabel te voegen die de overeenstemming tussen de tekst van het ontwerp en de tekst van richtlijn 2005/36/EG aangeeft, alsook een tabel met de overeenstemming in omgekeerde zin; het opmaken van een dergelijke tabel blijkt in ieder geval wenselijk vanaf de fase van de voorbereiding van het ontwerp dat vervolgens aan de Raad van State wordt voorgelegd.¹

Bovendien gaat het ontworpen koninklijk besluit niet vergezeld van een verslag aan de Koning en kan uit geen enkel ander document van het dossier worden opgemaakt in hoeverre de ontworpen bepalingen en de bepalingen van richtlijn 2005/36/EG met elkaar overeenstemmen.

Gelet op het voorgaande en op de termijn die haar is toegemeten, kan de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet garanderen dat alle relevante bepalingen van de richtlijn zijn omgezet.

2. Ter wille van een duidelijke regelgeving zou de structuur van het ontwerp moeten worden herzien om een duidelijk onderscheid te maken tussen, enerzijds, de in titel II van het ontwerp opgenomen bepalingen betreffende de in België georganiseerde opleidingen die de betrokkenen in staat stellen het beroep van privédetective uit te oefenen, en, anderzijds, de in titel III en in de twee titels IV² van het ontwerp opgenomen bepalingen betreffende de erkenning

¹ Zie in die zin advies 62.452/2, op 6 december 2017 gegeven over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 december 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 februari 2008 betreffende de vereisten met betrekking tot de opleiding en de erkenning van de EG-beroepskwalificaties voor het uitoefenen van het beroep van privé-detective en de erkenning van de opleidingen’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62452.pdf>).

² Titel III heeft als opschrift “Algemene bepalingen”. De eerste titel IV, die de artikelen 20 tot 23 omvat, heeft als opschrift “Vrije dienstverrichting” en de tweede titel IV, die de artikelen 24 tot 33 omvat, heeft als opschrift “Vrijheid van vestiging”.

van de beroepskwalificaties van personen die voor hetzelfde beroep opleidingstitels hebben verkregen in een andere lidstaat waarop richtlijn 2005/36/EG van toepassing is.

Eveneens ter wille van een duidelijke regelgeving moet het deel van het besluit dat gewijd is aan de weerslag van het Europese recht op de voorwaarden voor het uitoefenen van het beroep van privédetective, worden ingevoerd middels een bepaling met die strekking, die zou kunnen worden ingevoegd als eerste bepaling van de huidige titel III van het ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. In paragraaf 1, 5°, moet de verwijzing naar artikel 18, 1°, a), b) en c), worden gecorrigeerd.
2. Paragraaf 1, 17°, waarin het begrip “dwingende redenen van algemeen belang” wordt gedefinieerd, moet worden gelezen in samenhang met artikel 3, m), van richtlijn 2005/36/EG waarvan het de omzetting beoogt.

Die laatstgenoemde bepaling definieert het begrip “dwingende redenen van algemeen belang” als “als zodanig in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie erkende redenen”.

Om paragraaf 1, 17°, beter met die bepaling van de richtlijn te doen overeenstemmen, zou hij beter als volgt worden geredigeerd:

“dwingende redenen van algemeen belang: als zodanig in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie erkende redenen, in het bijzonder (voorts zoals in het ontwerp)”.

Artikel 12

Paragraaf 1, 2°, stelt het volgende:

“Om te kunnen worden erkend voor de basisopleiding dient een opleidingsinstelling aan de volgende voorwaarden te voldoen:

2° een lessenprogramma verstrekken dat door de Minister goedgekeurd is en dat minstens het minimumprogramma omvat zoals voorzien in artikel 6, § 1, van dit besluit”.

De woorden “dat door de Minister goedgekeurd is” zouden aldus kunnen worden geïnterpreteerd dat de kwaliteit van het lessenprogramma geval per geval moet worden beoordeeld met het oog op de erkenning van de opleidingsinstellingen voor de basisopleiding.

Een dergelijke interpretatie zou aanleiding kunnen geven tot een discriminatoire toepassing van die bepaling.

Om dat te voorkomen zou de bepaling zo moeten worden geredigeerd dat aan de minister een algemene machtiging wordt verleend om de voorwaarden vast te stellen waaraan het lessenprogramma moet voldoen.

Artikel 14

Het verdient aanbeveling te voorzien in een overgangsmaatregel waarin wordt geregeld wat er gebeurt met de leden van de “Commissie Opleiding privé-detectives” (lees: privédetectives) die zijn benoemd onder de gelding van het koninklijk besluit van 10 februari 2008 ‘betreffende de vereisten met betrekking tot de opleiding en de erkenning van de EG-beroepskwalificaties voor het uitoefenen van het beroep van privé-detective en de erkenning van de opleidingen’, dat bij het voorliggende ontwerp wordt opgeheven.

Artikel 21

Aan het einde van de eerste zin zijn de woorden “om de rekeningen inzake de ten gunste van sociaal verzekerden verrichte werkzaamheden op een verzekeringsinstelling te kunnen verhalen” niet duidelijk genoeg.

Ook al stemt de formulering ervan overeen met die van artikel 6, lid 1, b), van richtlijn 2005/36/EG, toch moet ze worden herzien.

Artikel 23

Bij de omzetting van de richtlijn in Belgisch recht die het ontwerp tot stand brengt, moeten de woorden “van de ontvangende lidstaat” aan het einde van het zesde lid worden vervangen door de woorden “die in België geldt”, *mutatis mutandis* naar het voorbeeld van de redactie van artikel 22, § 4, tweede zin, *in fine*.

Artikel 29

Een koninklijk besluit hoort niet de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken vast te stellen, noch te voorzien in een uitzondering op het recht om hoger beroep in te stellen; dat geldt des te meer wanneer aldus wordt afgeweken van de principiële bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State om kennis te nemen van de beroepen tegen handelingen van administratieve overheden, zoals voortvloeit uit artikel 14, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

Het tweede lid moet dan ook worden weggelaten.

Artikel 33

Artikel 33 voorziet in een controle aan de hand waarvan kan worden nagegaan of de beroepsbeoefenaar een van de drie landstalen machtig is als er ernstige en concrete twijfel over bestaat of hij wel over voldoende talenkennis beschikt voor de beroepswerkzaamheden die hij wil uitoefenen.

Wat dat betreft, dient in het ontwerpbesluit nader te worden aangegeven wat de precieze aard is van de controle, wie die controle uitoefent en welke de gevolgen ervan zijn, aangezien de minister of zijn gemachtigde bij het uitoefenen van die controle de onnauwkeurigheid dienaangaande niet kan opvangen.

Artikel 33 moet in die zin worden aangevuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT