



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 19/2025
van 6 februari 2025
Rolnummer : 8160**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 3, § 1, 3°, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 « tot regeling van het beroep van privé-detective », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Danny Pieters en Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 258.602 van 26 januari 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 9 februari 2024, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 3, § 1, 3°, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective artikel 23 van de Grondwet, in zoverre ambtshalve ervan wordt uitgegaan dat een gevaar voor de openbare orde dat de toekenning van een vergunning voor de uitoefening van het beroep van privé-detective in bijberoep in de weg staat, wordt teweeggebracht door de gelijktijdige uitoefening van een beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens, tenzij het beroep van detective een inherent bestanddeel van de genoemde activiteit is, zonder onderscheid naargelang van de soort gegevens waarvan sprake ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Valérie Conradt, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Aline Charlier, advocate bij de balie Luik-Hoei;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bernard Renson, advocaat bij de balie te Brussel.

Valérie Conradt heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 9 oktober 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Katrin Jadin en Danny Pieters te hebben gehoord, beslist :

- dat de zaak in staat van wijzen was,

- de partijen te verzoeken voorafgaandelijk de volgende vragen te beantwoorden door middel van een aanvullende memorie, met in voorkomend geval elk nuttig document, in te dienen bij ter post aangetekende brief uiterlijk op 14 november 2024, alsook, via mail, aan de griffie van het Hof (griffie@const-court.be), en binnen dezelfde termijn mee te delen aan de andere partij :

« 1. Aan de Ministerraad wordt gevraagd om mee te delen of het wetsontwerp ‘ tot regeling van de private opsporing ’, aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers tijdens haar plenaire vergadering van 8 mei 2024 (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3935/009), werd bekrachtigd en afgekondigd en, zo ja, op welke datum. Bij een bevestigend antwoord wordt de Ministerraad eveneens gevraagd om mee te delen op welke datum de bekendmaking van die nieuwe wet in het *Belgisch Staatsblad* wordt gepland.

2. Aan Valérie Conrardt en aan de Ministerraad wordt gevraagd om hun standpunt uiteen te zetten over de eventuele weerslag die de inwerkingtreding van die nieuwe wet zou kunnen hebben op de situatie van Valérie Conrardt, op het beroep tot vernietiging dat hangende is voor het verwijzende rechtscollege en op de voorliggende prejudiciële vraag »,

- dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en

- dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zouden worden gesloten op 14 november 2024 en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- Valérie Conrardt;
- de Ministerraad.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 19 juli 2022 dient Valérie Conrardt, die een activiteit van vastgoedexpert en vastgoedmakelaar uitoefent in hoofdberoep, een vergunningsaanvraag in om het beroep van privédetective in bijberoep uit te oefenen. Op 29 september 2022 weigert de administratieve overheid de gevraagde vergunning toe te kennen. Zij steunt die weigeringsbeslissing op artikel 3, § 1, 3°, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 « tot regeling van het beroep

van privé-detective » (hierna : de wet van 19 juli 1991), dat bepaalt dat de gelijktijdige uitoefening van het beroep van privédetective en van een beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens ambtshalve wordt beschouwd als houdende een gevaar in voor de openbare orde in de zin van artikel 3, § 1, 3^o, eerste lid, van die wet, tenzij het beroep van privédetective een inherent bestanddeel van de genoemde activiteit is. Te dezen stelt de administratieve overheid vast dat de hoofdactiviteit van vastgoedexpert en vastgoedmakelaar toegang geeft tot persoonsgegevens en dat de activiteit van privédetective geen inherent onderdeel van die andere activiteit vormt.

Valérie Conrard stelt tegen de weigeringsbeslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State. Zij voert met name de schending aan van het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, dat is gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet. De Raad van State merkt op dat artikel 3, § 1, 3^o, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 voor de toepassing ervan geen beoordelingsbevoegdheid aan de administratieve overheid toekent. Hij oordeelt ook dat het begrip « persoonsgegevens », zoals het was omschreven in artikel 1, § 5, van de wet van 8 december 1992 « tot bescherming van de persoonlijke [levenssfeer] ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens » en zoals het thans is gedefinieerd in artikel 4, punt 1), van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) », ruimer is dan hetgeen in de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling wordt beoogd. Volgens de Raad van State lijkt de tekst van de in het geding zijnde bepaling niet overeen te stemmen met de bedoeling van de wetgever. De Raad van State herformuleert de prejudiciële vraag die door Valérie Conrard is voorgesteld en beslist om de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof en die van de Raad van State merkt de Ministerraad allereerst op dat de vrije uitoefening van een beroepsactiviteit, gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, door de wet kan worden beperkt voor zover die beperking verantwoord is door vereisten van algemeen belang en zij noodzakelijk en evenredig is. Volgens hem blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de voorwaarden bepaald in artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 « tot regeling van het beroep van privé-detective » (hierna : de wet van 19 juli 1991) ertoe strekken de toegang tot het beroep van privédetective te beperken vanwege het gevaar voor een schending van het privéleven van de burgers, en de toegang tot dat beroep voor te behouden aan personen die alle afdoende waarborgen bieden. Hij verwijst in dat verband naar de arresten van het Hof nrs. 42/94 (ECLI:BE:GHCC:1994:ARR.042) en 37/98 (ECLI:BE:GHCC:1998:ARR.037), alsook naar de rechtspraak van de Raad van State. Hij doet gelden dat de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van privédetective aldus beantwoorden aan vereisten van algemeen belang en dat zij adequaat, noodzakelijk en evenredig zijn.

Wat meer bepaald de voorwaarde van artikel 3, § 1, 3^o, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 betreft, is de Ministerraad van mening dat, gelet op het zeer ruime karakter van het begrip « persoonsgegevens », de wetgever op geldige wijze vermocht te oordelen dat het risico van belangenvermenging tussen het beroep van privédetective en een beroep dat toegang geeft tot persoonsgegevens, zoals dat van vastgoedmakelaar, dermate aanzienlijk en ernstig is dat de gelijktijdige uitoefening van de twee beroepen ambtshalve een gevaar vormt voor de openbare orde. Hij wijst erop dat het daarbij de bedoeling is te vermijden dat de gegevens waartoe een persoon toegang heeft via een bepaald beroep, worden gebruikt voor een activiteit van privédetective. Hij voegt eraan toe dat de wet van 19 juli 1991 tot doel heeft een doorgedreven controle van de sector van de privédetectives mogelijk te maken, wat hun achtbaarheid, betrouwbaarheid en beroepsernst betreft, en wat de gebruikte methodes en de toegang tot informatiebronnen betreft. De Ministerraad besluit hieruit dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met artikel 23 van de Grondwet.

A.1.2. In zijn aanvullende memorie geeft de Ministerraad in eerste instantie aan dat de datum van bekendmaking van de nieuwe wet « tot regeling van de private opsporing » nog niet is vastgesteld, maar dat het de bedoeling is dat die wet wordt bekendgemaakt en in werking treedt in het najaar van 2024. Hij merkt vervolgens op dat artikel 30, eerste lid, 4^o, van de nieuwe wet bepaalt dat de personen die in een sector van de private opsporing werken, niet tegelijkertijd een functie mogen uitoefenen met toegangsmogelijkheid tot niet publiek toegankelijke persoonsgegevens in het bezit van publieke rechtspersonen of tot niet publiek toegankelijke persoonsgegevens in

het bezit van private rechtspersonen die vallen onder het toepassingsgebied van artikel 9, lid 1, van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) » (hierna : de AVG). Hij wijst eveneens erop dat artikel 24 van de nieuwe wet in een specialiteitsbeginsel voorziet volgens hetwelk een onderneming voor private opsporing geen andere activiteiten kan uitoefenen dan activiteiten waarvoor zij is vergund op basis van die wet. Tot slot is de Ministerraad van oordeel dat de inwerkingtreding van de nieuwe wet geen invloed zal hebben op het voor het verwijzende rechtscollege hangende beroep tot nietigverklaring, aangezien zij de administratieve beslissingen die werden genomen op grond van de wet van 19 juli 1991 niet met terugwerkende kracht wijzigt.

A.2.1. Valérie Conrard, verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, voert aan dat de in het geding zijnde bepaling niet bestaandbaar is met artikel 23 van de Grondwet. Zij herinnert allereerst eraan dat die grondwetsbepaling het recht op arbeid, het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid en het recht op een billijke beloning waarborgt en dat zij op zijn minst een *standstill*-verplichting bevat. Zij wijst erop dat artikel 4 van de wet van 19 juli 1991 bepaalt dat het beroep van privédetective als bijberoep kan worden uitgeoefend gedurende de eerste vijf jaar, om personen die in dat beroep starten de mogelijkheid te bieden een klantenkring op te bouwen. Volgens haar brengt de in het geding zijnde bepaling die mogelijkheid niet alleen in gevaar wat betreft de personen die een beroep uitoefenen dat toegang geeft tot persoonsgegevens, maar verhindert zij die personen ook toegang te verkrijgen tot het beroep van privédetective als hoofdberoep zonder het risico te nemen om geen inkomen te hebben. Volgens haar wordt de vermindering van het beschermingsniveau van het grondrecht dat in de prejudiciële vraag wordt beoogd, niet redelijk verantwoord door motieven van algemeen belang. Zij stelt dat een eventuele onverenigbaarheid zou moeten worden beperkt tot de beroepen die een ruime toegang geven tot persoonsgegevens die niet voor het publiek toegankelijk zijn of die niet door de betrokkenen zelf zijn bekendgemaakt. Zij voegt eraan toe dat het onevenredig is dat de administratieve overheid niet over een beoordelingsbevoegdheid beschikt. Zij merkt aan de hand van een aantal voorbeelden op dat uit het ruime karakter van het begrip « persoonsgegevens » volgt dat eenieder die een beroepsactiviteit uitoefent noodzakelijkerwijs toegang heeft tot zulke gegevens. Voorts beklemtoont zij dat de AVG niet voorziet in enige onverenigbaarheid van beroepen en dat er voldaan is aan de vereiste van rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens (artikel 6 van de AVG), aangezien het beroep van privédetective geregeld is bij de wet van 19 juli 1991 en dat van vastgoedmakelaar geregeld is bij de wet van 11 februari 2013 « houdende organisatie van het beroep van vastgoedmakelaar » en bij het koninklijk besluit van 29 juni 2018 « tot goedkeuring van het reglement van plichtenleer van het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars ». Zij merkt op dat in de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 juli 1991 wordt verwezen naar beroepen die geenszins vergelijkbaar zijn met dat van vastgoedmakelaars, die slechts toegang hebben tot de gegevens die hun klanten hun in alle vrijheid meedelen. De verwijzing, door de Ministerraad, naar het voormelde arrest van het Hof nr. 42/94 is volgens haar niet pertinent. Zij betwist ook het standpunt van de Ministerraad over de omvang van de persoonsgegevens die toegankelijk zijn voor een vastgoedmakelaar. Zij beklemtoont dat zij volgens haar plichtenleer een onderzoeksopdracht met betrekking tot een klant van haar activiteit als vastgoedmakelaar zou moeten weigeren. Zij besluit dat, voor de specifieke categorie waartoe zij behoort, de beperking van de bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde rechten discriminerend is.

Vervolgens wijst Valérie Conrard erop dat er *in casu* sprake is van een conflict tussen grondrechten, namelijk, enerzijds, het recht op gegevensbescherming en, anderzijds, het recht op arbeid, het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid en het recht op een billijke beloning. Volgens haar kan een dergelijk conflict enkel worden opgelost via een evenredigheidstoets. Zij doet gelden dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij eenieder die toegang heeft tot persoonsgegevens ambtshalve uitsluit van de mogelijkheid om het beroep van privédetective uit te oefenen in bijberoep, niet voldoet aan de vereiste van noodzakelijkheid. Zij wijst erop dat een minder belastende alternatieve maatregel, namelijk een uitvoerig onderzoek van elke aanvraag, mogelijk zou zijn.

A.2.2. Valérie Conrard merkt op dat de toekomstige wet « tot regeling van de private opsporing » niet langer voorziet in zulk een verbod om eender welke activiteit die toegang geeft tot persoonsgegevens uit te oefenen. Zij merkt op dat de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies nr. 127/2020 van 27 november 2020 over het voorontwerp van wet dat tot de nieuwe wet heeft geleid, heeft gewezen op het te strenge karakter van het verbod bepaald in artikel 3, § 1, 3^o, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991, en tegelijk heeft gewezen op het risico van een te verregaande versoepeling. Wat dat laatste punt betreft, voert zij aan dat de voorbeelden die de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar advies aanhaalt, echter geenszins vergelijkbaar zijn met de situatie van een vastgoedmakelaar. Zij merkt op dat de memorie van toelichting bij die toekomstige wet bevestigt dat het verbod bepaald in artikel 3, § 1, 3^o, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991, een te absolute regel is. Volgens haar heeft de onverenigbaarheid waarin artikel 30, eerste lid, 4^o, van de toekomstige wet voortaan voorziet, geen betrekking op de situatie waarin zij zich bevindt.

In haar aanvullende memorie voegt zij eraan toe dat de toekomstige wet geen rechtstreekse invloed zal hebben op haar situatie. Aangezien de wettigheid van een bestuurshandeling wordt beoordeeld op het ogenblik van de aanneming ervan, zal de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving geen weerslag hebben op het voor het verwijzende rechtscollege hangende beroep tot nietigverklaring, en blijft het antwoord op de prejudiciële vraag pertinent. Zij preciseert dat zij, wat de toekomst betreft, een nieuwe vergunningsaanvraag zou kunnen indienen voor de uitoefening in bijberoep van het beroep van privédetective, op grond van de nieuwe wetgeving.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het verbod om gelijktijdig het beroep van privédetective, *in casu* in bijberoep, en een beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens uit te oefenen. De in het geding zijnde bepaling is artikel 3, § 1, 3^o, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 « tot regeling van het beroep van privé-detective » (hierna : de wet van 19 juli 1991), zoals zij van toepassing was vóór de opheffing ervan bij de wet van 18 mei 2024 « tot regeling van de private opsporing ».

B.2. De wet van 19 juli 1991 strekt ertoe het beroep van privédetective streng te reglementeren en de toegang ertoe te beperken vanwege het met dat beroep verbonden risico op een schending van het privéleven van de burgers. De memorie van toelichting bij het ontwerp dat aan die wet ten grondslag ligt, vermeldt :

« Het onderhavige wetsontwerp strekt er toe het beroep van privé-detective aan een specifieke en beperkende regeling te onderwerpen. Het heeft geenszins de bedoeling een verdere uitbreiding van het aantal detectives in de hand te werken of aan de detectives bijzondere faciliteiten te verlenen. Detectives zijn en blijven immers particulieren die zich inlaten met het privé-leven van andere particulieren - hun medeburgers - en het ligt niet in de intenties van de regering om dergelijke activiteiten te stimuleren. Juist omdat privé-detectives beroepshalve vaak geïnteresseerd zijn in feiten die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van hun medeburgers, mag het beroep enkel toegankelijk zijn voor betrouwbare figuren die geen ongeoorloofde methodes gebruiken » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1259/1, p. 1).

Tijdens de bespreking in de Senaatscommissie beklemtoonde de bevoegde minister dat het de bedoeling is de sector van de privédetectives te « saneren » en te « [vermijden] dat de sector uitbreidt » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1259/2, pp. 7-8). Hij zette uiteen dat « de voornaamste bedoeling van het [...] ontwerp is het beroep van privé-detective onaantrekkelijk

te maken », met andere woorden dat het erom gaat « het aantal privé-detectives zoveel mogelijk te beperken » (*ibid.*, pp. 10 en 16).

B.3. Krachtens artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 wordt in principe als privédetective beschouwd « elke natuurlijke persoon die gewoonlijk, al of niet in ondergeschikt verband, tegen betaling en voor een opdrachtgever activiteiten uitoefent bestaande uit » « 1° het opsporen van verdwenen personen of verloren of gestolen goederen », « 2° het inwinnen van informatie omtrent burgerlijke stand, gedrag, moraliteit en vermogenstoestand van personen », « 3° het verzamelen van bewijsmateriaal voor het vaststellen van feiten die aanleiding geven of kunnen geven tot conflicten tussen personen, of die aangewend kunnen worden voor het beëindigen van die conflicten », « 4° het opsporen van bedrijfsspionage » of « 5° elke andere activiteit bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit ».

B.4. Krachtens artikel 2 van de wet van 19 juli 1991 mag het beroep van privédetective enkel worden uitgeoefend indien daartoe een vergunning van de minister van Binnenlandse Zaken is verkregen. De vergunning wordt verleend voor een termijn van vijf jaar en kan voor termijnen van tien jaar worden hernieuwd.

B.5.1. Artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 stelt de toekenningsvoorwaarden van de vergunning vast. Zoals het werd vervangen bij de wet van 30 december 1996 « tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective » (hierna : de wet van 30 december 1996) bepaalt artikel 3, § 1, 3°, van de wet van 19 juli 1991 :

« Indien de aanvrager een vestigingsplaats in België heeft, wordt de vergunning slechts verleend indien hij voldoet aan de volgende voorwaarden :

[...]

3° niet tegelijkertijd activiteiten uitoefenen in een bewakingsonderneming, een beveiligingsonderneming of een interne bewakingsdienst, activiteiten betreffende de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en de handel in munitie dan wel enige andere activiteit verrichten die, doordat ze door een privé-detective wordt uitgeoefend, een gevaar kan opleveren voor de openbare orde of voor de in- of uitwendige veiligheid van de Staat.

Wordt ambtshalve beschouwd als houdende een gevaar voor de openbare orde in de zin van het eerste lid, de gelijktijdige uitoefening van het beroep van detective en van een beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens, tenzij het beroep van detective een inherent bestanddeel van de genoemde activiteit is ».

B.5.2. De voorwaarde bepaald in het eerste lid van artikel 3, § 1, 3°, van de wet van 19 juli 1991 was in essentie reeds vervat in de oorspronkelijke versie van die wet. Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 juli 1991 strekt die voorwaarde ertoe « te vermijden dat de detective, die zich beroepshalve bepaalde opsporingstechnieken eigen maakte, omwille van bepaalde activiteiten een gevaar voor de openbare orde of staatsveiligheid zou opleveren » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1259/1, p. 7).

B.5.3. Het verbod om gelijktijdig het beroep van privédetective en een beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens uit te oefenen, waarin het tweede lid van artikel 3, § 1, 3°, van de wet van 19 juli 1991 voorziet, werd ingevoerd bij de wet van 30 december 1996.

Die onverenigbaarheid wordt als volgt verantwoord :

« Vele functies, onder andere in de openbare sector, geven toegang tot vertrouwelijke inlichtingen die de betrokken personen enkel mededelen omdat de bewaarder van de informatie gehouden is aan de meest strikte discretie, aan het beroepsgeheim en aan een zeer duidelijke discretieplicht.

Het zou vanzelfsprekend onduelbaar zijn dat een persoon die beroepsmatig over deze inlichtingen beschikt, zou worden verleid ze in de hoedanigheid van detective met andere oogmerken aan te wenden.

De belangenvermenging zou onvermijdelijk zijn » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 557/3, p. 2);

« [de doelstelling van het amendement bestaat in] de vaststelling van een onverenigbaarheid tussen de uitoefening van het beroep van privé-detective en van een beroepsactiviteit - onder andere in de openbare sector - die toegang geeft tot persoonsgegevens, tenzij het beroep van detective een inherent bestanddeel van de genoemde activiteit is » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 557/4, p. 13).

De uitzondering die geldt wanneer het beroep van privédetective een inherent bestanddeel is van de beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens, wordt als volgt verantwoord :

« De voorziene uitzondering beoogt in feite het personeel dat werkt voor rekening van verzekeringsmaatschappijen of banken, dat bovenop zijn administratieve taak ten bijkomstigen titel wordt belast met het voeren van bepaalde onderzoeken, met name op het gebied van de regeling van geschillen » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 557/3, p. 2).

B.6. In artikel 4 van de wet van 19 juli 1991 is het beginsel neergelegd dat het beroep van privédetective enkel als hoofdberoep mag worden uitgeoefend, en zijn de gevallen vastgelegd waarin van dat beginsel mag worden afgeweken. Dat artikel bepaalt :

« Het beroep van privé-detective mag, behoudens uitzondering toegestaan door [het] Ministerie van Binnenlandse Zaken of door een agent die hij heeft aangewezen, enkel als hoofdberoep worden uitgeoefend.

De in het eerste lid bedoelde uitzondering zal kunnen worden toegekend :

- hetzij aan de privé-detective waarvan de activiteit een inherent bestanddeel uitmaakt van de hoofdactiviteit;

- hetzij aan de privé-detective die voor de eerste maal de vergunning tot uitoefening van het beroep ontvangt. In dit geval zal de vergunning tot uitoefening als bijberoep slechts worden toegekend voor de eerste termijn van vijf jaar ».

De mogelijkheid tot afwijking gedurende de eerste periode van vijf jaar heeft tot doel « een beginnende detective, die wellicht moeilijk voltijds kan starten, de kans te geven zijn praktijk uit te bouwen » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1259/1, p. 8). De afwijkingen moeten worden beperkt « teneinde elk amateurisme in de uitoefening van het beroep uit te sluiten » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 557/3, p. 3).

Ten gronde

B.7.1. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag en de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat aan het Hof wordt gevraagd of artikel 3, § 1, 3^o, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 bestaanbaar is met het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid dat is gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, in zoverre de gelijktijdige uitoefening van een beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens zich verzet tegen de toekenning van een vergunning om het beroep van privédetective uit te oefenen in bijberoep, tenzij het beroep van privédetective een inherent bestanddeel van die activiteit is, zonder onderscheid naargelang van de soort gegevens.

B.7.2. Bij gebrek aan een specifieke definitie van het begrip « persoonsgegevens » in de wet van 19 juli 1991, interpreteert het verwijzende rechtscollege dat begrip volgens de definitie die ervan wordt gegeven in de algemene reglementering inzake gegevensbescherming.

Zoals het van toepassing was bij de aanneming van de wet van 30 december 1996, bepaalde artikel 1, § 5, van de wet van 8 december 1992 « tot bescherming van de persoonlijke [levenssfeer] ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens » :

« Geacht worden ‘ persoonsgegevens ’ te zijn, de gegevens die betrekking hebben op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd ».

Thans bepaalt artikel 4, 1), van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) » :

« Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder :

1) ‘ persoonsgegevens ’ : alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (‘ de betrokkene ’); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon ».

Het Hof onderzoekt de prejudiciële vraag rekening houdend met die interpretatie van het verwijzende rechtscollege.

B.8.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

[...] ».

B.8.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

B.9. In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden aangenomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.

B.10. Uit de in B.2 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever voornamelijk ervoor wilde zorgen dat het privéleven van de burgers zou worden beschermd, door het beroep van privédetective streng te reglementeren en de toegang tot dat beroep te beperken. Het is in het licht van dat hoofddoel dat de in het geding zijnde bepaling dient te worden gelezen, zodat uit de in B.5.3 vermelde parlementaire voorbereiding niet kan worden afgeleid dat de in het geding zijnde bepaling enkel vertrouwelijke gegevens beoogt. Met de in het geding zijnde bepaling wordt ernaar gestreefd belangenconflicten te voorkomen en te vermijden dat een persoon voor een activiteit van privédetective de persoonsgegevens gebruikt waartoe een andere beroepsactiviteit hem toegang geeft. Die doelstellingen zijn legitiem.

B.11. Wanneer de wetgever, vanwege het risico op een inbreuk op het privéleven van de burgers dat verbonden is aan de activiteit van een privédetective, wenst dat de toegang tot dat beroep wordt beperkt en wordt voorbehouden aan personen die in ieder opzicht voldoende waarborgen bieden, is het bepalen van strenge toegangsvoorwaarden voor dat beroep een geschikt middel om dat doel te bereiken.

B.12. Rekening houdend met de in B.10 vermelde doelstellingen, met de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever ter zake en met de uiteenlopende situaties die zich kunnen voordoen, kon de wetgever redelijkerwijs voorzien in een onverenigbaarheid die algemeen van toepassing is op elke beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens,

in plaats van een onderscheid te maken naargelang van de soort gegevens of de administratieve overheid daarover een beoordelingsbevoegdheid te verlenen.

In het licht van de in B.10 vermelde doelstellingen doet het niet ter zake dat het beroep van privédetective, indien het gelijktijdig zou worden uitgeoefend met een beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens, in hoofdberoep dan wel in bijberoep wordt uitgeoefend.

B.13. De in het geding zijnde bepaling heeft geen onevenredige gevolgen voor de personen die het beroep van privédetective wensen uit te oefenen. Die bepaling betreft enkel de gelijktijdige uitoefening van het beroep van privédetective en een beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens. Zij belet dus niet dat de betrokken persoon het beroep van privédetective kan uitoefenen nadat hij de beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens heeft stopgezet. De wetgever heeft overigens in een uitzondering voorzien wanneer het beroep van privédetective een inherent bestanddeel is van de beroepsactiviteit die toegang geeft tot persoonsgegevens, zoals toegelicht in B.5.3.

B.14. Ten slotte leidt het feit dat in een nieuwe onverenigbaarheidsregel is voorzien bij een nieuwe wetgeving, niet tot een andere conclusie. Het feit dat de wetgever van mening is dat een nieuwe regel verkieslijk is boven de vroegere, volstaat niet om aan te tonen dat de vroegere bepaling onbestaanbaar zou zijn met artikel 23 van de Grondwet.

B.15. Zonder dat het nodig is te onderzoeken of de onverenigbaarheid vastgelegd bij de in het geding zijnde bepaling, die werd ingevoerd bij de wet van 30 december 1996, een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid teweegbrengt, volgt uit het voorgaande dat de in het geding zijnde maatregel redelijk verantwoord is.

B.16. Artikel 3, § 1, 3°, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 is bestaanbaar met artikel 23 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 3, § 1, 3^o, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 « tot regeling van het beroep van privé-detective » schendt artikel 23 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 6 februari 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul