

Rolnummer 599
Arrest nr. 25/94 van 22 maart 1994

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State in zake R. Louvigny tegen de Belgische Staat.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters K. Blanckaert, L. François, Y. de Wasseige, G. De Baets en E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij zijn arrest nr. 43.874 van 27 augustus 1993 in zake Robert Louvigny tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, heeft de Raad van State, afdeling administratie, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 22 van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, in zoverre het tweede lid ervan bepaalt dat de privé-detective niet moet voldoen aan de in artikel 3, 5°, bedoelde opleidingsvereiste indien hij op 15 april 1991 is ingeschreven in het handelsregister, en in zoverre het vierde lid ervan bepaalt dat de privé-detective gedurende drie jaar zijn beroepswerkzaamheden verder mag uitoefenen, ook zonder dat de vergunning hem is afgegeven, indien hij op 15 april 1991 in het handelsregister is ingeschreven en binnen drie maanden na de inwerkingtreding van de wet een vergunning aanvraagt, artikel 6 van de Grondwet doordat het, door te verwijzen naar het begrip ' privé-detective ', zoals omschreven in artikel 1 van de wet, de toepassing van die bepalingen uitsluitend bestemt voor de privé-detectives die als natuurlijke persoon op 15 april 1991 als zodanig ingeschreven waren in het handelsregister, en doordat het de privé-detectives uitsluit die op dezelfde datum hun werkzaamheden uitoefenden als orgaan van een handelsvennootschap ? ».

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

R. Louvigny is sedert 1974 zaakvoerder van de b.v.b.a. B.D.R.I. (« Bureau de documentation, recherche et investigation »), die als activiteit onder meer het detectivebedrijf heeft, dat hetzij door R. Louvigny zelf, hetzij door medewerkers wordt uitgeoefend, die hetzij krachtens een arbeidsovereenkomst in dienst zijn, hetzij als zelfstandige worden opgegeven.

Op 19 juli 1991 neemt de wetgever een wet aan « tot regeling van het beroep van privé-detective » (*Belgisch Staatsblad* van 2 oktober 1991). Voortaan mag, naar luid van artikel 2 van de voormelde wet, niemand « het beroep van privé-detective uitoefenen of zich als dusdanig bekend maken indien hij daartoe niet vooraf vergunning heeft verkregen van de Minister van Binnenlandse Zaken, na advies van de Minister van Justitie ». Dezelfde wet voorziet in een overgangsmaatregel die van toepassing is op diegenen die het beroep reeds uitoefenden vóór de inwerkingtreding. Die maatregel luidt :

« De privé-detective die op 15 april 1991 reeds zijn beroepswerkzaamheden uitoefent, beschikt over een termijn van drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet om de in artikel 2 bedoelde vergunning aan te vragen.

Hij moet niet aan de in artikel 3, 5°, bedoelde opleidingsvereiste voldoen indien hij op 15 april 1991 als zodanig in het handelsregister is ingeschreven ». (Artikel 22, eerste en tweede lid)

« Indien hij op 15 april 1991 reeds als privé-detective in het handelsregister is ingeschreven en binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet een vergunning aanvraagt, mag hij gedurende drie jaar zijn beroepswerkzaamheden verder uitoefenen, ook zonder dat de vergunning hem is afgegeven ». (Artikel 22, vierde lid)

Op 12 augustus 1992 vraagt R. Louvigny een vergunning aan om het beroep van privé-detective uit te oefenen. Aangezien hij niet persoonlijk in het handelsregister is ingeschreven, legt hij het bewijs over van de inschrijving van de b.v.b.a. B.D.R.I. waarvan hij de zaakvoerder is.

Op 7 juni 1993 neemt de Minister van Binnenlandse Zaken een besluit waarbij R. Louvigny de vergunning wordt geweigerd om het beroep van privé-detective uit te oefenen omdat hij niet de voorwaarde van opleiding

vervult waarin artikel 3, 5<sup>o</sup>, van de wet van 19 juli 1991 voorziet, en dat hij daarvan niet is vrijgesteld; dat hij anderzijds niet het voordeel geniet van de bepalingen waarin artikel 22 voorziet.

Op 28 juni 1993 stelt R. Louvigny bij de Raad van State een vordering tot schorsing in van het ministerieel besluit van 7 juni 1993.

Bij zijn arrest van 27 augustus 1993 gelast de Raad van State de schorsing van de uitvoering van het bestreden ministerieel besluit en stelt de voormelde prejudiciële vraag aan het Hof.

### III. *De rechtspleging voor het Hof*

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de overzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, die op 8 september 1993 op de griffie is ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen aanleiding was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij op 30 september 1993 ter post aangetekende brieven, die op 1 en 4 oktober 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 oktober 1993.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Wetstraat 16, en de Minister van Binnenlandse Zaken, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Koningsstraat 62-66, hebben elk een memorie ingediend bij op 10 november 1993 ter post aangetekende brieven, die op 12 november 1993 op de griffie zijn ontvangen.

Robert Louvigny, wonende te 5500 Dinant, Quai Prosper Van Geert 8, die woonplaats heeft gekozen ten kantore van Mr. A. Tulcinsky, advocaat te 1060 Brussel, Schotlandstraat 24, heeft een memorie ingediend bij op 12 november 1993 ter post aangetekende brief, die op 16 november 1993 op de griffie is ontvangen.

Bij beslissing van 21 december 1993 heeft het Hof rechter E. Cerexhe aangewezen om de zetel aan te vullen.

Afschriften van de voormelde memories zijn conform artikel 89 van de organieke wet overgezonden bij op 28 december 1993 ter post aangetekende brieven, die op 29 en 30 december 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De Ministerraad en de Minister van Binnenlandse Zaken hebben een gezamenlijke memorie van antwoord overgezonden bij op 24 januari 1994 ter post aangetekende brief, die op 25 januari 1994 op de griffie is ontvangen.

R. Louvigny heeft een memorie van antwoord overgezonden bij op 26 januari 1994 ter post aangetekende brief, die op 27 januari 1994 op de griffie is ontvangen.

Bij beschikking van 9 februari 1994 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting vastgesteld op 3 maart 1994.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 9 februari 1994 ter post aangetekende brieven, die op 10 en 11 februari 1994 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Bij beschikking van 16 februari 1994 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, tot 8 september 1994 verlengd.

Op de terechtzitting van 3 maart 1994 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Tulcinsky, advocaat bij de balie te Brussel, voor R. Louvigny;

. Mr. M. Mahieu, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad en de Minister van Binnenlandse Zaken;

- hebben de rechters E. Cerexhe en K. Blanckaert verslag uitgebracht;

- zijn voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

#### IV. *In rechte*

- A -

##### *Standpunt van de Ministerraad*

A.1. De Ministerraad herinnert eraan dat de overgangsmaatregelen waarin de wet van 19 juli 1991 voorziet twee onderscheiden bevatten waarvan slechts het tweede het onderwerp is van de prejudiciële vraag. Dat tweede onderscheid is het onderscheid dat wordt gemaakt onder de detectives die - ervan uitgegaan wordt officieel - het beroep uitoefenden vóór de inwerkingtreding van de wet, tussen degenen die het individueel uitoefenden, als natuurlijke persoon, en die in die hoedanigheid in het handelsregister waren ingeschreven op 15 april 1991, en degenen die het beroep uitoefenden via een rechtspersoon. Slechts de eerste groep is vrijgesteld van de voorwaarde van beroepsopleiding, de tweede groep daarentegen niet.

De Ministerraad wijst erop dat de Raad van State in zijn schorsingsarrest heeft gesteld dat het criterium van onderscheid dat door de wet in aanmerking wordt genomen, in zoverre het slechts onvolkomen aan de bedoelingen van de wetgever beantwoordt, op het eerste gezicht moeilijk te verenigen lijkt met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

In werkelijkheid is, volgens de Ministerraad, het in het geding zijnde criterium van onderscheid verenigbaar met artikel 6 van de Grondwet, allereerst gelet op de twee doelstellingen die door dat verschil in behandeling worden nagestreefd, namelijk, enerzijds, het controleren van het beroep en, anderzijds, het regelen van de bijzondere situatie van de bestaande detectives. Aangezien, aldus de Ministerraad, de wetgever die twee doelstellingen soeverein kan kiezen, zou het Hof slechts kunnen veroordelen in zoverre het door de wetgever gekozen criterium niet adequaat zou zijn ten opzichte van de nagestreefde doelstelling. Het betwiste criterium is dat van de uitoefening, in het verleden, van de activiteit van privé-detective, als natuurlijke persoon, voor zover de betrokkene in het handelsregister is ingeschreven. Die vereiste van een inschrijving in het handelsregister is volgens de Ministerraad een objectief criterium dat aangepast is aan de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

Het criterium van onderscheid is ook bestaanbaar met de aard van de in het geding zijnde beginselen : door het beroep van privé-detective aan strikte voorwaarden van eerbaarheid en beroepsopleiding te onderwerpen, heeft de wetgever de eerbiediging van het privé-leven willen waarborgen, welk recht duidelijk verband houdt met het beroep van privé-detective.

Tenslotte is het criterium van onderscheid eveneens evenredig ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen en de in het geding zijnde beginselen. De identificatie van een natuurlijke persoon als een beoefenaar van de activiteit van privé-detective aan de hand van zijn inschrijving in het handelsregister, is immers een zeker criterium. Daartegenover staat dat het niet redelijk zou zijn geweest het voordeel van de overgangsmatregelen uit te breiden tot al diegenen die zouden hebben beweerd effectief het beroep te hebben uitgeoefend via een rechtspersoon, dit omdat er verschillende problemen zouden zijn gerezen met betrekking tot het vaststellen van de begunstigden. De Ministerraad erkent evenwel dat er tal van gereglementeerde beroepsactiviteiten bestaan waarbij is voorzien in dergelijke criteria van vaststelling van de natuurlijke personen die, aangezien zij het beroep uitoefenen via een rechtspersoon, als vergunningshouder kunnen of moeten worden beschouwd. Maar de Ministerraad voegt eraan toe dat dergelijke criteria slechts voor de toekomst mogelijk waren.

In werkelijkheid kunnen diegenen die, zoals R. Louvigny, niet de vrijstelling van de opleidingsvoorwaarde genieten vanwege het feit dat zij het beroep niet uitoefenden als natuurlijke persoon vóór de inwerkingtreding van de wet, niet klagen over het feit dat zij het slachtoffer zijn van een discriminatie, wel over een noodzakelijk gevolg van de inwerkingtreding van een nieuwe, ongetwijfeld strikte wetgeving waarvan de doelstellingen impliceerden dat de overgangsmatregelen op een eveneens strikte wijze werden beschouwd. Een dergelijke situatie is het onvermijdelijk gevolg van elke verandering van wetgeving.

#### *Standpunt van R. Louvigny*

A.2. Volgens R. Louvigny kan aan de hand van het in aanmerking genomen criterium van onderscheid het met de overgangsmatregelen nagestreefde doel niet worden bereikt. Niet alleen was de verplichting voor de privé-detective om in het handelsregister ingeschreven te zijn reeds op zich twijfelachtig - bepaalde griffies weigerden die inschrijving omdat de privé-detectives een vrij beroep uitoefenden -, maar waren zelfs diegenen die hun activiteit van privé-detective als bediende of als bestuurder of zaakvoerder van een handelsvennootschap uitoefenden steeds in de onmogelijkheid een inschrijving in het handelsregister te verkrijgen aangezien zij niet persoonlijk de hoedanigheid van handelaar hadden.

R. Louvigny stelt ook dat de wetgever andere criteria van onderscheid had kunnen vinden en bijvoorbeeld, net zoals in het koninklijk besluit van 6 september 1993 tot bescherming van de beroepstitel en de uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar, ervan had kunnen uitgaan dat de inschrijving in het handelsregister slechts een mogelijk criterium van onderscheid is.

Tenslotte wenst R. Louvigny te doen opmerken dat de wetgever, door het regelen van een beroep dat vroeger vrij kon worden uitgeoefend, een uitzondering instelt op het principe van vrijheid van handel en nijverheid.

R. Louvigny wijst er ten slotte op dat de Minister van Binnenlandse Zaken herhaaldelijk het bestaan van een discriminatie heeft erkend en zelfs heeft toegegeven dat, indien er dwalingen blijken, de wet zal moeten worden gewijzigd.

#### *De memories van antwoord*

A.3. In zijn memorie van antwoord maakt de Ministerraad aanvullende opmerkingen waartoe de door R. Louvigny ingediende memorie aanleiding geeft. De Ministerraad stelt dat het aangevoerde beroepsverbod dat zou voortvloeien uit de inwerkingtreding van de wet van 19 juli 1991 in werkelijkheid geen betrekking heeft op de aan het Hof ter beoordeling voorgelegde wetsbepaling, maar slechts op uitvoeringsmaatregelen die het Hof niet kan toetsen.

Met betrekking tot het door de wetgever in aanmerking genomen criterium van de inschrijving in het handelsregister stelt de Ministerraad dat de enige grief waarop de prejudiciele vraag betrekking heeft, over de eventuele discriminatie gaat die zou bestaan tussen de privé-detectives die, aangezien zij hun activiteit via een rechtspersoon hebben uitgeoefend, niet zouden zijn ingeschreven, om die reden en om die reden alleen, in het handelsregister, en andere detectives, die hun activiteit uitoefenen als natuurlijke persoon en die wel zouden zijn ingeschreven.

In verband met het beweerdelijk geschonden beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid wenst de Ministerraad eraan te herinneren dat dit juist door de wetgever kan worden aangepast om redenen van algemeen belang.

Ten slotte stelt de Ministerraad dat het verwijzen, door de verzoekende partij voor de Raad van State, naar de reglementaire bepalingen betreffende de uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar ten deze irrelevant is, aangezien de regeling van dat beroep specifiek is en de door de wetgever nagestreefde doelstellingen verschillend zijn.

A.4. In zijn memorie van antwoord verstrekt R. Louvigny bijkomende gegevens en onder meer een verwijzing naar andere schorsingsarresten van de Raad van State om te trachten te bewijzen dat zijn situatie geen op zichzelf staand geval is. Voor het overige verklaart R. Louvigny dat hij zijn eerste memorie staande houdt en legt hij vooral de nadruk op de grief in verband met het feit dat het criterium van persoonlijke inschrijving in het handelsregister het niet mogelijk maakt de twee eerder omschreven doelstellingen van de wet volledig te verwezenlijken.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de overeenstemming met artikel 10 van de Grondwet (vroeger artikel 6) van het tweede en vierde lid van artikel 22 van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective in zoverre de toepassing van de overgangsmaatregelen die in die bepalingen vervat zijn, onder verwijzing naar het begrip privé-detective dat wordt omschreven in artikel 1 van de wet, slechts geldt voor de privé-detectives die als natuurlijke persoon in die hoedanigheid in het handelsregister waren ingeschreven op 15 april 1991 en in zoverre die maatregelen niet gelden voor de privé-detectives die op dezelfde datum hun functie uitoefenden als orgaan van een handelsvennootschap.

B.2. Artikel 22 van de wet van 19 juli 1991 bepaalt in het eerste, tweede en vierde lid :

«De privé-detective die op 15 april 1991 reeds zijn beroepswerkzaamheden uitoefent, beschikt over een termijn van drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet om de in artikel 2 bedoelde vergunning aan te vragen.

Hij moet niet aan de in artikel 3, 5°, bedoelde opleidingsvereiste voldoen indien hij op 15 april 1991 als zodanig in het handelsregister is ingeschreven.

(...)

Indien hij op 15 april 1991 reeds als privé-detective in het handelsregister is ingeschreven en binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet een vergunning aanvraagt, mag hij gedurende drie jaar zijn beroepswerkzaamheden verder uitoefenen, ook zonder dat de vergunning hem is afgegeven. »

B.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.1. De eerste doelstelling van de wet van 19 juli 1991 is de uitoefening van het beroep van privé-detective te controleren door het slechts toegankelijk te maken voor betrouwbare personen die een adequate opleiding hebben gevolgd (Memorie van toelichting, *Gedr. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1259/1, p. 2 en Verslag van de Commissie van Binnenlandse Zaken, *Gedr. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1259/2, p. 4).

B.4.2. De tweede doelstelling van de wet van 19 juli 1991 is dat via een overgangsstelsel de bijzondere situatie wordt geregeld van diegenen die het beroep van privé-detective uitoefenden vóór de inwerkingtreding van de wet.

Daartoe roept de wet een onderscheid in het leven tussen de privé-detectives naargelang zij op 15 april 1991 al dan niet waren ingeschreven in het handelsregister.

In het ene geval worden zij, mits zij hun activiteit uitoefenden op 15 april 1991 en een aanvraag om een vergunning indienden binnen een termijn van drie maanden na de inwerkingtreding van de wet, van de opleidingsvoorwaarde bedoeld in artikel 3, 5°, vrijgesteld; bovendien kunnen zij, indien zij een aanvraag om een vergunning hebben ingediend, hun functie gedurende drie jaar blijven uitoefenen, zelfs zonder dat de vergunning hun is verleend.

In het andere geval moeten zij daarentegen hun activiteiten opschorten totdat zij aan de vereisten van de wet hebben voldaan.

B.4.3. Om de eerste groep van de tweede te onderscheiden heeft de wetgever dus als enig criterium de inschrijving van de privé-detective in het handelsregister op 15 april 1991 in aanmerking genomen. De bestaanbaarheid van dat enig criterium van onderscheid met artikel 10 van de Grondwet (vroeger artikel 6) is het onderwerp van de prejudiciële vraag.

B.5.1. Door als enig criterium van onderscheid de inschrijving in het handelsregister in



aanmerking te nemen, sluit de wetgever met name de natuurlijke personen uit die, hoewel zij de vereisten van eerbaarheid en beroepsopleiding vervulden, de activiteit van privé-detective uitoefenden als orgaan van een rechtspersoon en dus niet op persoonlijke titel in het handelsregister konden worden ingeschreven. Het in aanmerking genomen criterium beantwoordt dus slechts onvolkomen aan de door de wetgever met de overgangsmaatregelen van de wet van 19 juli 1991 nagestreefde doelstelling, namelijk het behoud in hun functie van diegenen die hun activiteit hadden uitgeoefend met inachtneming van de vereisten van eerbaarheid en beroepsopleiding.

B.5.2. Het criterium van de inschrijving in het handelsregister is op zich weliswaar een objectief criterium van onderscheid, maar het is niet aangetoond - en het Hof ziet niet in - dat door de wetgever geen andere criteria kunnen worden aangelegd om het voordeel van de overgangsmaatregel op zodanige wijze toe te kennen dat natuurlijke personen die in het verleden, in welke hoedanigheid ook, het beroep van privé-detective met inachtneming van de vereisten van eerbaarheid en beroepsopleiding hebben uitgeoefend, daarvan niet worden uitgesloten.

Het criterium van de inschrijving in het handelsregister, dat als toereikend en uitsluitend criterium van onderscheid in aanmerking wordt genomen, roept aldus onder privé-detectives een discriminatie in het leven die noch evenredig is, noch pertinent ten opzichte van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.6. Bijgevolg schenden het tweede en het vierde lid van artikel 22 van de wet van 19 juli 1991 artikel 10 van de Grondwet (vroeger artikel 6).

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 22 van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, in zoverre het tweede lid ervan bepaalt dat de privé-detective niet moet voldoen aan de in artikel 3, 5°, bedoelde opleidingsvereiste indien hij op 15 april 1991 is ingeschreven in het handelsregister, en in zoverre het vierde lid ervan bepaalt dat de privé-detective gedurende drie jaar zijn beroepswerkzaamheden verder mag uitoefenen, ook zonder dat de vergunning hem is afgegeven, indien hij op 15 april 1991 in het handelsregister is ingeschreven en binnen drie maanden na de inwerkingtreding van de wet een vergunning aanvraagt, schendt artikel 10 van de Grondwet (vroeger artikel 6) doordat het, door te verwijzen naar het begrip 'privé-detective', zoals omschreven in artikel 1 van de wet, de toepassing van die bepalingen uitsluitend bestemt voor de privé-detectives die als natuurlijke persoon op 15 april 1991 als zodanig ingeschreven waren in het handelsregister, en doordat het de privé-detectives uitsluit die op dezelfde datum hun werkzaamheden uitoefenden als orgaan van een handelsvennootschap.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 22 maart 1994, door het Hof samengesteld uit wnd. voorzitter L. François en voorzitter L. De Grève, en de rechters K. Blanckaert, P. Martens, Y. de Wasseige, G. De Baets en E. Cerexhe, wegens wettige verhindering van voorzitter M. Melchior de uitspraak van huidig arrest, waarover hij mede heeft beraadslaagd, bij te wonen.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

H. Van der Zwalmen

L. François