

Rolnummer 1145
Arrest nr. 37/98 van 1 april 1998

A R R E S T

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 30 december 1996 tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, ingesteld door de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 augustus 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 augustus 1997, is beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 3, § 1, 5°, en § 2, 6°, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, zoals gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 30 december 1996 tot wijziging van voormelde wet (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 februari 1997), door de v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen, met zetel te 1030 Brussel, Milcampslaan 77, de v.z.w. Vereniging van de Officieren uit de Actieve Dienst, met zetel te 1000 Brussel, Karmelietenstraat 24, bus 6, de v.z.w. Koninklijk Onderling Verbond der Belgische Onderofficieren, met zetel te 1030 Brussel, Milcampslaan 77, W. Claeys, wonende te 9831 Deurle, Antoon de Peseroeyelaan 16, A. Beerts, wonende te 2990 Wuustwezel, Het Geleeg 6/1, J. Dolfeyn, wonende te 5140 Sombrefe, rue Agnelée 26, P. Bleyfuesz, wonende te 4000 Luik, rue Gaston Laboulle 10, en G. Berwouts, wonende te 5140 Sombrefe, rue Potriau 37.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 18 augustus 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 26 september 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 oktober 1997.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 28 oktober 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 20 november 1997 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 29 november 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 22 januari 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 14 augustus 1998.

Bij beschikking van 25 februari 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 18 maart 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 26 februari 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 18 maart 1998 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. E. Brewaeys, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en E. Cerexhe verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de bestreden bepaling*

Artikel 3 van de wet van 30 december 1996 tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective vervangt artikel 3 van de wet van 19 juli 1991, dat betrekking heeft op de voorwaarden waaronder een vergunning voor de uitoefening van het beroep van privé-detective kan worden verleend, door de volgende bepaling :

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

1° niet veroordeeld zijn, zelfs niet met uitstel, tot een gevangenisstraf van ten minste zes maanden wegens enig misdrijf, of tot een lagere correctionele straf wegens huisvredebreuk, schending van het briefgeheim, opzettelijk toebrengen van slagen of verwondingen, diefstal, afpersing, misbruik van vertrouwen, oplichting, valsheid in geschrifte, aanranding van de eerbaarheid, verkrachting, inbreuk op de wapenwetgeving en de wetgeving op de verdovende middelen, misdrijven bepaald bij artikel 379 tot 386^{ter} van het Strafwetboek, omkoping van ambtenaren, gebruikmaking van valse namen, heling, uitgifte van ongedekte cheques, meeneed, valsmunterij, overtreding van de artikelen 259^{bis} en 314^{bis} van het Strafwetboek, overtreding van artikel 111 van de wet van 21 maart 1991 houdende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, overtreding van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, overtredingen van artikel 227 van het Strafwetboek.

Personen die wegens soortgelijke feiten in het buitenland een in kracht van gewijsde gegane veroordeling hebben opgelopen of die in het buitenland veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf van tenminste zes maanden wegens enig misdrijf, worden geacht niet aan de hierboven gestelde voorwaarde te voldoen;

2° onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie;

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;

4° voldoen aan de door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding en ervaring;

5° sinds vijf jaar geen lid zijn geweest van een politie- of inlichtingendienst zoals bepaald in de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, noch een militair of openbaar ambt hebben bekleed dat voorkomt op een door de Koning bepaalde lijst, met dien verstande dat die termijn op tien jaar wordt gebracht voor degenen die werden afgezet of van ambtswege ontslagen uit het ambt;

6° volle 21 jaar oud zijn.

§ 2. Indien de aanvrager geen vestigingsplaats in België heeft, wordt de vergunning slechts verleend indien hij voldoet aan de volgende voorwaarden :

1° geen van de in § 1, 1°, bedoelde veroordelingen opgelopen hebben;

2° onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie;

3° een vestigingsplaats hebben gekozen bij een in België gevestigde vergunde privé-detective die ervoor instaat dat de aanvrager de artikelen 5, 6 en 7 naleeft;

4° niet tegelijkertijd in België of in het buitenland een activiteit uitoefenen die gelijkwaardig is aan de in § 1, 3°, vermelde activiteiten;

5° met goed gevolg de ingevolge § 1, 4°, bepaalde opleiding beëindigd of een gelijkwaardige opleiding genoten hebben;

6° in de loop van de vijf jaar die aan de aanvraag voorafgaan, geen lid zijn geweest van een dienst of geen ambt hebben bekleed, dat gelijkgesteld kan worden met deze vermeld in § 1, 5°;

7° volle 21 jaar oud zijn.

§ 3. De privé-detective moet gedurende de gehele periode tijdens welke hij zijn beroepswerkzaamheden uitoefent, voldoen aan de in dit artikel opgesomde voorwaarden.

De privé-detective bij wie de in § 2 bedoelde detective zijn vestigingsplaats heeft gekozen, moet gedurende dezelfde periode over de in artikel 2, § 1, eerste lid, bepaalde vergunning beschikken en mag niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een schorsing of intrekking van deze vergunning.

§ 4. Onafhankelijk van de verificatie van de in §§ 1 tot 3 opgesomde voorwaarden, beschikt de minister van Binnenlandse Zaken over een appreciatiebevoegdheid betreffende de door de detective of de kandidaat detective gepleegde feiten die, zelfs als ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling, een ernstige tekortkoming van de beroepsdeontologie uitmaken en daarom raken aan het vertrouwen in de betrokkene. »

IV. *In rechte*

Verzoekschrift

A.1.1. Het beroep is in hoofdorde gericht tegen artikel 3, § 1, 5°, en § 2, 6°, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, vervangen door de wet van 30 december 1996, en subsidiair tegen de zinsnede « noch een militair of openbaar ambt hebben bekleed dat voorkomt op een door de Koning bepaalde lijst », die voorkomt in vermelde bepalingen. Het beroep is tevens gericht tegen artikel 3 van de wet van 30 december 1996.

A.1.2. Het bestreden beroepsverbod vormt een deel van onder meer het statuut van de leden van de Belgische gewapende macht, in het bijzonder de militairen. De Raad van State heeft bij arrest nr. 41.795 van 27 januari 1993 het koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 5, §, van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen vernietigd wegens schending van een substantiële vormvereiste. Dat artikel komt overeen met het thans bestreden artikel 3, § 1, 5°, van de wet van 30 december 1996.

De verzoekende partijen, natuurlijke personen, zijn allen hetzij militairen in actieve dienst, hetzij gewezen militairen. Sommige verzoekers bekleden ook een mandaat in de verenigingen zonder winstoogmerk die optreden. De verzoeker Beerts werd bij arrest van het Militair Gerechtshof van 21 mei 1997 veroordeeld tot de afzetting.

De eerste drie verzoekende partijen zijn verenigingen zonder winstoogmerk waarvan de statuten zijn gepubliceerd in de bijlagen tot het *Belgisch Staatsblad*. Zij behartigen de belangen van de militairen.

A.2.1. Er worden twee middelen aangevoerd.

A.2.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en gecombineerd met de artikelen 23, derde lid, 1°, en 182 van de Grondwet.

De bestreden bepalingen machtigen de Koning om een lijst op te maken van de titularissen van een militair of openbaar ambt, waarvoor een beroepsverbod van respectievelijk vijf of tien jaar geldt naargelang ze al dan niet eervol ontslagen werden. Zij leggen een beroepsverbod op, uit te werken volgens de modaliteiten gekozen door de Koning, en maken deel uit van het statuut van de gewapende macht. De schending van de waarborgen verleend door de artikelen 23 en 182 van de Grondwet kan bijgevolg op ontvankelijke wijze worden aangevoerd. De betrokken grondrechten - de vrije arbeidskeuze en de vrijheid van arbeid verwoord in artikel 23 en het legaliteitsbeginsel verwoord in artikel 182 - hebben rechtstreekse werking. Ze leggen de wetgever de verplichting op zelf een eventuele beroepsreglementering vast te leggen en zich te onthouden van elke delegatie aan de uitvoerende macht.

Aansluitend stelt men een autonome schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vast, wanneer men de situatie van verzoekers vergelijkt met die van andere (Belgische) onderdanen. Er is wellicht een objectief onderscheid, namelijk het al of niet bekleden van een openbaar of militair ambt. Het is evenwel onredelijk dat de loutere hoedanigheid van ambtenaar of militair een aanneembaar motief kan uitmaken voor het beroepsverbod. Indien de wetgever een bepaalde doelstelling beoogt, dan nog is het kennelijk onredelijk erin te voorzien dat alle leden van de overheidssector in aanmerking (moeten) kunnen komen voor het beroepsverbod. De omstandigheid dat de Koning zelf criteria zal aanwenden, is ter zake irrelevant.

A.2.3. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De bestreden bepaling verhoogt de referentieperiode van vijf naar tien jaar wanneer de betrokken ambtenaar of militair werd afgezet of van ambtswege werd ontslagen. Dit is discriminerend. De verzoekers zien allereerst de geoorloofdheid zelf van de doelstellingen van de wetgever niet in. *Ipsa facto* aannemen dat men de burgermaatschappij voor een dergelijke ambtenaar of militair moet behoeden voor een periode van tien jaar lijkt een loutere bewering, die elke verantwoording ontbeert. Een persoon kan trouwens worden afgezet om veelvuldige redenen die geen enkel verband houden met het ongeoorloofd behandelen van vertrouwelijke informatie of persoonlijke gegevens. Hij kan die sanctie bijvoorbeeld hebben opgelopen omdat het statuut die mogelijkheid biedt om een hangende tuchtprocedure af te sluiten of omdat hij zijn vrijwillig ontslag niet verkrijgt.

Bovendien zijn de aangewende middelen kennelijk onevenredig met de beoogde doelstelling. Men ziet niet in waarom een persoon - die reeds te kampen heeft met de uitermate nadelige gevolgen van een afzetting of ontslag van ambtswege - bij wijze van bijkomende sanctie een dubbel zo lang beroepsverbod zou moeten oplopen. Subsidiair zou men minstens oog moeten hebben voor de precieze redenen van die statutaire maatregelen om daarna in voorkomend geval de verbodsperiode te verlengen. De bestreden bepaling is, gelet op de algemeenheid ervan, dus onredelijk en kennelijk niet (in alle gevallen) voor een redelijke verantwoording vatbaar.

Memorie van de Ministerraad

A.3.1. De bestreden bepaling is identiek aan die welke voorheen bestond, te weten artikel 3, 6°, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective. Het enige verschilpunt betreft het feit dat de wet van 30 december 1996 heeft gespecificeerd wat er onder politie- en inlichtingendienst dient te worden verstaan. Daarvoor wordt thans verwezen naar de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten.

Een beroep dat wordt ingesteld tegen een onderscheid dat werd ingevoerd door een bepaling die *ratione temporis* niet meer met een beroep tot vernietiging kan worden bestreden, is niet ontvankelijk. Weliswaar kent de Ministerraad de rechtspraak van het Hof die stelt dat wanneer de wetgever in een nieuwe wetgeving een vroegere bepaling overneemt, die omstandigheid in beginsel niet verhindert dat tegen de overgenomen bepaling een beroep kan worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking ervan, vermits de wetgever aldus zijn wil te kennen geeft om ter zake wetgevend op te treden. Toch moet erop worden gewezen dat de verzoekende partijen ook gehouden zijn tot het in acht nemen van de beginselen van behoorlijk burgerschap die tot uiting komen in de rechtspraak van de Raad van State. Het valt op dat geen enkele verzoeker het nodig heeft geoordeeld om een annulatieberoep in te stellen tegen het koninklijk besluit van 28 september 1992 tot vaststelling van de openbare en militaire ambten zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, 6°, van de wet van 19 juli 1991, dat verschenen is in het *Belgisch Staatsblad* van 27 oktober 1992. Uit het feit dat noch tegen de wet van 19 juli 1991, die een identieke bepaling als de thans bestreden bepaling bevatte, noch tegen het uitvoeringsbesluit werd geageerd, moet worden afgeleid dat de verzoekers hun recht hebben « verwerkt » om de nietigverklaring te vorderen van een gelijklopende bepaling.

Door haar gewichtigheid en de belangrijkheid van de gevolgen die *erga omnes* gelden, belangt de vernietiging in de eerste plaats de openbare orde aan. Het past dan ook niet dat de geldigheid van wetten, decreten en ordonnanties gedurende een onbepaalde tijd onzeker zou blijven naar gelang van de spoed welke de partijen aan de dag leggen om een beroep tot nietigverklaring in te stellen. Uit dat beginsel, dat moet worden verbonden met de rechtszekerheid, volgt dat het beroep in ieder geval op straffe van niet-ontvankelijkheid moet worden ingesteld binnen zes maanden na de publicatie van de bestreden norm in het *Belgisch Staatsblad*, en dat dit ook geldt voor, zoals *in casu*, bevestigende wetten.

Het beroep is bijgevolg onontvankelijk *ratione temporis*.

A.3.2. De bestreden bepalingen hebben betrekking op het statuut van de privé-detective en niet op het statuut van de militairen. Enkel gewezen militairen kunnen worden geraakt, en dan nog enkel diegenen die minder dan vijf (of tien) jaar geleden een militair ambt hebben bekleed.

Het belang van alle verzoekende partijen is onverbrekkelijk verbonden met de inhoud van het koninklijk besluit dat uitvoering moet geven aan de bestreden norm. Pas wanneer de (individuele) verzoekers voorkomen in de door de Koning te bepalen of bepaalde lijst van militaire of openbare ambten, kunnen zij volhouden dat de bestreden wetsbepaling op hen van toepassing is. Een bepaling die niet van toepassing is op de verzoekende partijen kan hun geen enkel nadeel berokkenen, zodat het beroep ertegen niet ontvankelijk is. Geen enkele der verzoekende partijen toont aan dat haar situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

A.3.3. Het belang van de verzoekende verenigingen mag niet beperkt zijn tot de individuele belangen van de leden. Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt dat de verzoekende partijen zich in hoofdzaak erover beklagen dat de mogelijkheid bestaat dat zij als militair of gewezen militair niet binnen een periode van vijf of tien jaar het beroep van privé-detective kunnen uitoefenen. Het gaat hier dus om een individueel belang van de leden. Het valt ook niet in te zien hoe de bestreden norm het maatschappelijk doel van de verzoekende verenigingen zou kunnen raken.

A.3.4. Geen enkele van de verzoekende partijen kan aantonen dat zij onder toepassing valt van artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 28 september 1992 en kan dus aantonen dat zij, ingevolge het uitvoeringsbesluit, rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door de bestreden norm.

A.4.1. Wat het eerste middel betreft moet allereerst worden opgemerkt dat de bestreden norm niet het statuut van de militairen regelt, maar wel de uitoefening van het beroep van privé-detective. Het loutere feit dat een gewezen militair gedurende een bepaalde periode niet kan optreden of niet kan worden erkend als privé-detective betekent niet dat aldus het statuut van de militairen wordt geregeld.

Hoewel artikel 182 van de Grondwet de normatieve bevoegdheid voorbehoudt aan de federale wetgever, sluit het evenwel niet uit dat de wetgever een beperkte uitvoeringsmacht toekent aan de Koning. De wetgever heeft het

algemeen beginsel vastgelegd dat personen die een militair ambt hebben bekleed gedurende een bepaalde periode moeten wachten vooraleer zij de vergunning kunnen verkrijgen om het beroep van privé-detective uit te oefenen. Aan de Koning wordt enkel de bevoegdheid verleend om het begrip « militair of openbaar ambt » te beperken, door het opstellen van een lijst. Het opstellen van een lijst door de Koning kan de doelgroep enkel beperken. Een dergelijke situatie kan de verzoekers niet tot nadeel strekken. Ofschoon artikel 182 van de Grondwet de wetgever ermee belast de rechten en de verplichtingen van de militairen te regelen, ontleent de Koning niettemin aan artikel 107 van de Grondwet de bevoegdheid om de draagwijdte van die rechten en verplichtingen te bepalen. De bestreden norm, of beter artikel 3, 6°, van de wet van 19 juli 1991, legt het algemeen beginsel vast. Bepaalde gewezen openbare ambtenaren of militairen kunnen gedurende een bepaalde periode geen vergunning verkrijgen om het beroep van privé-detective uit te oefenen. De wet geeft aan de uitvoerende macht de bevoegdheid om de lijst op te stellen van de ambten waarvoor dat verbod geldt. De uitvoerende macht geeft dat algemeen beginsel aldus concrete inhoud. Het zou trouwens grondwettelijk onmogelijk zijn geweest dat de wetgever die regeling in detail zou uitwerken. De oprichting en de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur en de rechtspositie van het daarin tewerkgestelde personeel, wat de burgerlijke ambtenaren betreft, worden door de Koning bepaald. Het gaat hier om een door de Grondwet aan de Koning gereserveerde bevoegdheid. De wetgever zou het beginsel van de scheiding der machten miskennen wanneer hij dat terrein zou betreden, behoudens voor de aangelegenheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt.

A.4.2. De verzoekers verwijzen ten onrechte naar artikel 23 van de Grondwet. Die bepaling bestond nog niet op het ogenblik van het tot stand komen van de wet van 19 juli 1991. Die bepaling is op zich niet uitvoerbaar. Zij kan immers niet in die zin worden geïnterpreteerd dat zij een absoluut recht verleent. De economische en sociale rechten vervat in artikel 23 van de Grondwet hebben geen directe werking en kunnen derhalve niet voor de rechter worden afgedwongen louter op grond van hun inschrijving in de Grondwet. Het staat aan de wetgever om aan die rechten concreet gestalte te geven en de uitoefeningsvoorwaarden ervan te bepalen. Ook de *standstill*-verbintenis die het zou bevatten mag niet blind worden toegepast. Er kan een evenredigheidsafweging gebeuren met bijvoorbeeld het algemeen belang of met andere grondrechten. Een maatregel is bijgevolg pas in strijd met artikel 23 van de Grondwet wanneer de schending dermate ernstig is dat ze iedere beroepsuitoefening onmogelijk maakt.

Door enkel een termijn vast te stellen gedurende welke ex-militairen geen aanvraag tot vergunning als privé-detective kunnen indienen, heeft de wetgever de uitoefening van een beroep niet onmogelijk gemaakt, doch enkel in zekere mate aan banden gelegd.

A.4.3. 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. Een van de voornaamste redenen voor het ontwerpen van de wetgeving was het beheersbaar en controleerbaar maken van de sector der privé-detectives. Die sector heeft in de jaren 1989-1990 een vrij grote expansie gekend, zonder dat enige controle erop werd uitgeoefend. Dat gebrek aan controle leidde ertoe dat ook een aantal niet betrouwbare personen zich als privé-detective gingen vestigen. De wet van 19 juli 1991 was de eerste wetgeving in West-Europa tot reglementering van het beroep van privé-detective. Het beheersbaar maken van de sector is echter een werk dat verscheidene jaren in beslag neemt, mede omdat men gestart is met de sanering zonder een echt goede kennis van wat zich op het terrein afspeelde.

Vele functies, onder andere in de openbare en militaire sector, geven toegang tot vertrouwelijke inlichtingen die de betrokken personen enkel medelen omdat de bewaarder van de informatie gehouden is tot de meest strikte discretie. Het zou vanzelfsprekend onduidelijk zijn dat een persoon die beroepsmatig over die inlichtingen beschikt, ertoe zou worden verleid ze in de hoedanigheid van detective met andere oogmerken aan te wenden. De belangenvermenging zou onvermijdelijk zijn. Bovendien zou een dergelijke situatie aanleiding kunnen geven tot oneerlijke concurrentie, aangezien de betrokken personen, die vroeger een militair of openbaar ambt zouden hebben uitgeoefend, en in die hoedanigheid over geheime of vertrouwelijke informatie konden beschikken, een voordeel zouden genieten ten opzichte van andere privé-detectives, die vroeger dergelijke informatie niet zouden hebben kunnen verkrijgen.

Een der grote doelstellingen van de wet van 19 juli 1991 was de collusie tussen de politie- en inlichtingendiensten en de private opsporing te verhinderen en de grote overloop vanuit bepaalde openbare en militaire ambten naar de privé-sector te vermijden. De wetgever wou inzonderheid tegengaan dat ervaren mensen, werkzaam in de publieke sector, over zouden stappen naar de privé-sector. De overheid investeert immers in opleidingen, terwijl het niet aangewezen zou zijn dat het bedrijfsleven over de meest gekwalificeerde elementen zou beschikken. Ook na een eventuele overgang naar de privé-sector blijven er altijd contacten bestaan met vroegere collega's. Het gevaar is niet denkbeeldig dat er een informeel informatienetwerk zou ontstaan tussen publieke en private speurders. De wetgever wou dat gevaar beperken door een tijdelijk overstapverbod in de wet op te nemen.

Het staat niet aan het Hof te zeggen of een termijn onredelijk is, noch te oordelen of een andere termijn buitensporig is, aangezien die kwestie tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoort.

Het staat niet aan het Hof vooruit te lopen op de manier waarop de aangevochten wet zal worden toegepast. Hoe ruim en onnauwkeurig de bij de aangevochten bepaling aan de Koning gegeven machtiging ook zou kunnen zijn, zij staat hem geenszins toe af te wijken van het beginsel volgens hetwelk een verschil in behandeling dat door een norm tussen verschillende categorieën van personen in het leven wordt geroepen, moet berusten op een objectieve en redelijke verantwoording, die wordt beoordeeld ten aanzien van het doel en de gevolgen van de desbetreffende maatregel. Het staat aan de administratieve en justitiële rechter toezicht uit te oefenen op de maatregel waarmee de Koning de Hem toegekende machtiging zou hebben overschreden.

A.4.4. In het tweede middel laten de verzoekende partijen gelden dat het discriminerend is de referentieperiode van vijf naar tien jaar te verhogen wanneer de betrokken ambtenaar of militair is afgezet of van ambtswege is ontslagen.

De afzetting is de zwaarste tuchtstraf voor ambtenaren, wat erop wijst dat de betrokken ambtenaar in ieder geval een onregelmatig gedrag heeft vertoond. De wetgever vermocht aldus een langere termijn op te leggen, vooraleer die gewezen overheidsambtenaar zich als privé-detective zou mogen vestigen.

Het ontslag van ambtswege wordt vaak toegepast wanneer een ambtenaar niet meer voldoet aan de voorwaarden inzake politieke rechten, lichamelijke geschiktheid of wanneer hij definitief beroepsongeschikt wordt bevonden, onder meer ten gevolge van negatieve beoordelingen. Ook wordt in de definitieve ambtsneerlegging voorzien wanneer de ambtenaar zich in een geval bevindt waarin de toepassing van de burgerlijke wetten en van de strafwetten de ambtsneerlegging tot gevolg heeft. Hetzelfde geldt voor de ambtenaar die ingevolge een tuchtrechtelijke procedure wordt afgezet.

Memorie van antwoord van de verzoekende partijen

A.5.1. De exceptie van onontvankelijkheid *ratione temporis* kan niet worden aangenomen. Het Hof heeft in zijn arrest nr. 81/95 geoordeeld dat zelfs wanneer men ervan uitgaat dat de betrokken bepaling een interpretatieve bepaling zou zijn, het Hof er toch niet van ontheven is de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te onderzoeken. Dat geldt ook voor bevestigende bepalingen.

De wijziging van de Grondwet op 31 januari 1994, waarbij artikel 23 van de Grondwet werd ingevoegd, heeft overigens tot gevolg dat de wetgever van 30 december 1996 andere normen in acht diende te nemen dan op 19 juli 1991.

De openbare orde vereist dat een tijdig geadieerde rechter zich uitspreekt over een verzoekschrift.

A.5.2. Het verweer van de Ministerraad inzake het belang faalt in rechte en in feite. De wetgever heeft alomvattende bevoegdheden aan de Koning toegekend. Bijgevolg kunnen de individuele verzoekers van de ene op de andere dag voorkomen op een door de Koning opgestelde lijst. Dat risico is wezenlijk, zeker wanneer men voor ogen houdt dat bepaalde verzoekers pas in ruste zijn gesteld of over één jaar in ruste zullen worden gesteld. Indien de wetgever zulk een bevoegdheid niet aan de Koning had toegekend, dan zou het risico om een beroepsverbod op te lopen niet bestaan. Het voordeel dat voortspruit uit een annulatiearrest is dus evident. Door het vernietigingsarrest komt *de iure* vast te staan dat de bestaande lijst onwettig is. Dat voordeel komt ten goede aan de leden van de verenigingen die nu reeds op de lijst van het beroepsverbod staan. *De facto* komen bepaalde leden van de verenigingen wel reeds voor op de lijst van het koninklijk besluit. Door het vernietigingsarrest zal blijken dat die lijst onwettig is.

A.5.3. Wat het eerste middel betreft toonden de verzoekende partijen in hun verzoekschrift reeds aan dat de bestreden bepaling wezenlijk deel uitmaakt van het statuut der militairen.

Het verweer van de Ministerraad faalt om verscheidene redenen. De militairen zijn te dezen het voorwerp van een beroepsverbod. De omstandigheid dat de Koning het statuut der ambtenaren vastlegt is dus niet ter zake dienend. Vermits de wetgever een algemeen principe heeft ingevoerd volgens hetwelk alle militairen mogen voorkomen op de verbodsjijst, zijn de bestreden wetsbepalingen zeker onredelijk vanwege de algemeenheid van de verboden categorie. Artikel 23 van de Grondwet kan wel degelijk worden aangevoerd (arrest nr. 34/96) voor een wet die dateert van 1996.

De bestreden wetsbepalingen zijn geconcipieerd als verkapte ontslagvoorwaarden. Het volstaat bijgevolg te verwijzen naar de vernietigingsarresten nrs. 81/95, 23/96 en 34/96. Uit de uiteenzetting van de Ministerraad blijkt ook dat de doelstelling van de wetgever ongeoorloofd is. Men ijvert immers om uit de sector van de privé-detectives de meest gekwalificeerde elementen te weren.

Het betreft hier aan de wetgever expliciet voorbehouden bevoegdheden. Het louter afwachten van het resultaat van de toetsing van de koninklijke besluiten is dus geen aanvaardbare verantwoording.

A.5.4. Precies vanwege de verscheidenheid aan gevallen is het onredelijk om alle van ambtswege ontslagen personen over dezelfde kam te scheren. Men ziet aldus niet in waarom een verdienstelijk ambtenaar die een dienstongeval oploopt en aldus ongeschikt wordt bevonden, verplicht wordt een verdubbelde wachtperiode van tien jaar in acht te nemen.

- B -

Ten aanzien van de omvang van het beroep

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen in hoofdde de vernietiging van artikel 3, § 1, 5°, en § 2, 6°, van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective, vervangen door artikel 3 van de wet van 30 december 1996 tot wijziging van voormelde wet, en in bijkomende orde de vernietiging van de woorden « noch een militair of openbaar ambt hebben bekleed dat voorkomt op een door de Koning bepaalde lijst » die in het voormelde artikel 3, § 1, 5°, voorkomen. Zij vorderen tevens de vernietiging van artikel 3 van de wet van 30 december 1996.

B.1.2. Hoewel de verzoekende partijen de vernietiging van het gehele artikel 3 van de wet van 30 december 1996 vorderen, stelt het Hof vast dat de aangevoerde middelen uitsluitend gericht zijn tegen artikel 3, § 1, 5°, en § 2, 6°, van de wet van 19 juli 1991, gewijzigd bij de wet van 30 december 1996, in zoverre die bepalingen bepaalde militaire of openbare ambten beogen. Het beroep is derhalve daartoe beperkt.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.2.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid *ratione temporis* van het beroep om reden dat de bestreden bepaling identiek is aan de daaraan voorafgaande bepaling van de wet van 19 juli 1991, die de verzoekers niet te gepasten tijde hebben bestreden en om reden dat zij evenmin het ter uitvoering daarvan genomen koninklijk besluit hebben bestreden.

B.2.2. Weliswaar blijkt uit de vergelijking tussen het nieuwe artikel 3, § 1, 5°, en § 2, 6°, en het oorspronkelijke artikel 3, 6°, van de wet van 19 juli 1991 dat de wetgever met de bestreden bepalingen de vroegere bepaling - deels letterlijk, deels inhoudelijk - heeft overgenomen, maar niettemin heeft hij zijn wil te kennen gegeven om in die aangelegenheid opnieuw wetgevend op te treden.

Wanneer de wetgever in een nieuwe wetgeving een oude bepaling overneemt, verhindert die omstandigheid niet dat tegen de overgenomen bepaling een beroep zou kunnen worden ingesteld

binnen zes maanden na de bekendmaking ervan.

De exceptie wordt verworpen.

B.3.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.3. De verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn, zijn hetzij militairen in actieve dienst, hetzij gewezen militairen. Zij kunnen rechtstreeks en ongunstig in hun situatie worden geraakt door een bepaling die de Koning machtigt de militaire ambten aan te wijzen waarvan de titularissen gedurende een periode van vijf of tien jaar na beëindiging ervan uitgesloten zijn van de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen voor de uitoefening van het beroep van privé-detective.

Zij doen daarentegen niet blijken van een belang bij de vernietiging van de bepalingen in zoverre die de Koning machtigen andere openbare ambten aan te wijzen.

B.3.4. De v.z.w. Nationaal Syndicaat der Militairen heeft luidens artikel 6 van haar statuten onder meer het bevorderen en verdedigen van de beroeps-, juridische, materiële en sociale belangen van de door haar vertegenwoordigde leden bij de bevoegde organen ten doel. De raad van bestuur van de vereniging heeft op 8 juli 1997 beslist het beroep in te stellen.

De v.z.w. Vereniging van de Officieren uit de Actieve Dienst heeft zich luidens artikel 3 van haar statuten onder meer ten doel gesteld : « de verdediging te verzekeren van de rechtmatige belangen van de officieren van de krijgsmacht ». De raad van bestuur van de vereniging heeft op 4 juli 1997 beslist het beroep in te stellen.

De v.z.w. Koninklijk Onderling Verbond der Belgische Onderofficieren heeft luidens artikel 3 van haar statuten onder meer ten doel : « om het even welke activiteit te ontplooiën die van aard is de verdediging te verzekeren van de rechten en beroeps-, sociale en materiële belangen van haar leden » en « de vertegenwoordiging van haar leden en de rechthebbenden te verzekeren bij de officiële instellingen ». De raad van bestuur van de vereniging heeft op 30 juli 1997 beslist het beroep in te stellen.

B.3.5. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat dit belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nagestreefd, wat moet blijken uit de concrete en duurzame werking van de vereniging, zowel in het verleden als in het heden.

De verzoekende verenigingen zonder winstoogmerk voldoen aan die voorwaarden.

B.3.6. De bestreden bepalingen kunnen het maatschappelijk doel van de verzoekende verenigingen, zoals omschreven in B.3.4, rechtstreeks en ongunstig raken doordat zij het mogelijk maken dat de Koning militaire ambten die door leden van de verzoekende verenigingen worden of werden bekleed, aanwijst als zijnde ambten waarvan de titularissen gedurende een periode van vijf of tien jaar na beëindiging ervan uitgesloten zijn van de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen voor de uitoefening van het beroep van privé-detective. Dat belang is onderscheiden, zowel van het algemeen belang als van de individuele belangen van elk van de leden van vermelde verenigingen, nu het een belang betreft dat alle militairen in actieve dienst of in ruste gemeen hebben.

De verzoekende verenigingen doen daarentegen niet blijken van een belang bij de vernietiging van de bestreden bepalingen in zoverre die de Koning machtigen andere openbare ambten aan te wijzen.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

B.4.1. Volgens het eerste middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en gecombineerd met de artikelen 23, derde lid, 1^o, en 182 van de Grondwet, zouden de bestreden bepalingen de Koning ten onrechte machtigen om ten aanzien van titularissen van een militair ambt afbreuk te doen aan de vrije arbeidskeuze en het legaliteitsbeginsel, door de verzoekende partijen beschouwd als grondrechten die worden gewaarborgd door voormelde grondwetsbepalingen. Bovendien zou er geen redelijke verantwoording zijn voor de mogelijkheid dat alle militairen voor het beroepsverbod in aanmerking komen.

B.4.2. Blijkens de parlementaire voorbereiding van het oorspronkelijke artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 - bepaling die grotendeels overeenstemt met het gedeeltelijk bestreden nieuwe artikel 3 van die wet - strekt die bepaling ertoe, door het opleggen van een aantal voorwaarden, de toegang tot het beroep van detective, vanwege het gevaar voor schending van het privé-leven van de burgers dat met de uitoefening van dat beroep verbonden is, af te schermen (*Gedr. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1259-1, pp. 1 en 6).

De in het geding zijnde voorwaarde beoogt te vermijden dat leden van reguliere politiekorpsen naar het detectiveberoep overstappen, te voorkomen dat het beroep van privé-detective door politieagenten en rijkswachters wordt uitgeoefend als bijberoep en, meer in het algemeen, uit te sluiten dat een vermenging ontstaat tussen de activiteiten van privé-detectives en die van de openbare veiligheidsdiensten (*ibidem*, pp. 3 en 7).

De wetgever beoogt met de betrokken bepaling alle personen die bekleed zijn met een, zij het beperkte, politionele bevoegdheid en die uit dien hoofde toegang hebben tot vertrouwelijke informatie of tot persoonsgegevens (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 557/1, p. 3).

B.4.3. Wanneer de wetgever, vanwege het gevaar voor inbreuk op het privé-leven van de burgers dat verbonden is aan de activiteit van een privé-detective, de toegang tot dat beroep wenst te beperken tot 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.

Wanneer hij, inzonderheid met het oog op het voorkomen van iedere collusie tussen privé-detectives en leden van politie- en inlichtingendiensten en tevens met het oog op het afremmen van het overstappen van leden van politie- en inlichtingendiensten naar het beroep van privé-detective, bepaalt dat die personen het beroep van privé-detective pas kunnen uitoefenen na het verstrijken van een bepaalde periode nadat zij hun ambt hebben verlaten, neemt hij een maatregel die geschikt is om het beoogde doel te bereiken.

De bestreden maatregel is niet onevenredig met het beoogde doel, nu de machtiging die de wetgever aan de Koning geeft om de lijst van de militaire ambten die zijn bedoeld op te stellen er niet toe strekt alle of een ruime categorie van militaire ambten te doen aanwijzen, doch slechts die militaire ambten welke vergeleken kunnen worden met ambten bij politie- en inlichtingendiensten. Het komt de gewone en de administratieve rechter, naar gelang van het geval, toe om na te gaan of die machtiging op een juiste wijze wordt aangewend.

B.4.4. Artikel 23 van de Grondwet, aangevoerd door de verzoekende partijen, bepaalt weliswaar, enerzijds, dat «de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten [waarborgen], waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen » en, anderzijds, dat die rechten « het recht op arbeid en op 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 » omvatten. Uit die bepalingen kan echter niet worden afgeleid dat de wetgever, na de beginselen te hebben vastgesteld zoals hij heeft gedaan in de bestreden bepalingen, aan de Koning niet bepaalde bevoegdheden zou kunnen opdragen.

B.4.5. De bestreden bepalingen zijn een onderdeel van het geheel aan voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om een vergunning voor de uitoefening van het beroep van privé-detective te kunnen verkrijgen. Evenwel, in zoverre zij aan personen die een door de Koning aangewezen militair ambt hebben bekleed gedurende een bepaalde periode na de beëindiging daarvan de mogelijkheid ontzeggen een vergunning te verkrijgen om het beroep van privé-detective uit te oefenen, stellen zij rechten en verplichtingen van militairen vast als bedoeld in artikel 182 van de Grondwet.

Uit de wet volgt, zoals werd gepreciseerd in B.4.3, dat door de Koning enkel militairen kunnen worden beoogd die bekleed zijn met een bevoegdheid van politie of ter zake van inlichtingen. Daardoor is voldaan aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 182 van de Grondwet.

B.4.6. Het middel kan niet worden aangenomen.

Wat het tweede middel betreft

B.5.1. Volgens het tweede middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zou de verhoging van de referentieperiode van vijf naar tien jaar in geval van afzetting of ontslag van ambtswege discriminerend zijn. De doelstelling die de wetgever daarmee zou nastreven, zou ongeoorloofd zijn. In ieder geval zouden de aangewende middelen kennelijk onevenredig zijn met de beoogde doelstelling.

B.5.2. De keuze van de wetgever om in geval van afzetting of ontslag van ambtswege uit het ambt de referentieperiode te verdubbelen kan redelijkerwijze niet onevenredig worden geacht met de doelstelling die erin bestaat de toegang tot het beroep van privé-detective voor te behouden aan personen die in ieder opzicht, inzonderheid op vlak van de moraliteit, voldoende waarborgen bieden. Het staat niet aan het Hof aan te geven dat die doelstelling ook met andere of minder vergaande maatregelen zou kunnen worden bereikt, nu die doelstelling met de gekritiseerde maatregel kan worden bereikt en die maatregel daarmee kennelijk niet onevenredig is.

B.5.3. Het middel kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 1 april 1998.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève