

Rolnummer 5224
Arrest nr. 116/2012 van 10 oktober 2012

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 3, §§ 3 tot 7, en 9 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, gesteld door de Rechtbank van Koophandel te Charleroi.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

### I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 12 oktober 2011 in zake het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars tegen Geoffrey Englebert, de bvba « IMMO 9 » en Grégory Francotte, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 oktober 2011, heeft de Rechtbank van Koophandel te Charleroi de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de wet van 8 december 1992 ‘ tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens ’ het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, door de overeenkomstig de wet van 19 juli 1991 ‘ tot regeling van het beroep van privé-detective ’ erkende privédetectives niet op te nemen in de uitzonderingen die zij in de paragrafen 3 tot 7 van artikel 3 ervan opsomt voor bepaalde categorieën van beroepen of instellingen waarvan de activiteit door de bepalingen van de wet zou kunnen worden geraakt, waarbij de erkende privédetectives van hun kant zijn onderworpen aan de verplichtingen die zijn vervat in artikel 9 van de wet, dat tot gevolg kan hebben dat hun activiteit gedeeltelijk onwerkzaam wordt ? ».

Memories zijn ingediend door :

- het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars, waarvan de zetel is gevestigd te 1000 Brussel, Luxemburgstraat 16/B;
- Geoffrey Englebert, wonende te 1380 Lasne, rue du Fond Agny 18, en de bvba « IMMO 9 », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 6000 Charleroi, rue Dourlet 98;
- de Nationale beroepsunie van privédetectives van België, waarvan de zetel is gevestigd te 1050 Brussel, Renbaanlaan 122;
- De vzw « Beroepsvereniging van verzekeringsinspecteurs en -experts », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1000 Brussel, de Meeûsquare 29;
- de Ministerraad.

De vzw « Beroepsvereniging van verzekeringsinspecteurs en -experts » en de Ministerraad hebben memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 28 maart 2012 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. Y. Paquay, advocaat bij de balie te Luik, voor het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars;
  - . Mr. L. Varretta *loco* Mr. A. Tulcinsky, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Nationale beroepsunie van privédetectives van België;
  - . Mr. S. Bredael, tevens *loco* Mr. L. Misson, advocaten bij de balie te Luik, voor de vzw « Beroepsvereniging van verzekeringsinspecteurs en -experts »;

. Mr. P. Crabbé *loco* Mr. B. Renson, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

Bij beschikking van 16 mei 2012 heeft het Hof de debatten heropend en de dag van de terechtzitting bepaald op 26 juni 2012 na de partijen te hebben verzocht om, in een uiterlijk op 15 juni 2012 in te dienen aanvullende memorie waarvan zij binnen dezelfde termijn een afschrift aan de andere partijen doen toekomen, hun standpunt uiteen te zetten :

1. over de weerslag, op het voorwerp van het geschil, van artikel 13 van de wet van 19 juli 1991 « tot regeling van het beroep van privé-detective », volgens hetwelk het de privédetective verboden is zijn activiteiten uit te oefenen ten behoeve van publiekrechtelijke rechtspersonen, behoudens toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken, rekening houdend met het feit dat het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars (eiser voor de verwijzende rechter) dat werd opgericht bij het koninklijk besluit van 17 februari 1995 en belast is met opdrachten die zijn vastgelegd bij de kaderwet betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 3 augustus 2007, kan worden beschouwd als een publiekrechtelijke rechtspersoon;

2. over de bestaanbaarheid van artikel 3, §§ 3 tot 7, en van artikel 9 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, met artikel 13, lid 1, onder g), van de richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, rekening houdend, enerzijds, met het feit dat die bepaling de lidstaten de mogelijkheid biedt om wettelijke maatregelen te treffen ter beperking van de reikwijdte van de in artikel 6, lid 1, artikel 10, artikel 11, lid 1, artikel 12 en artikel 21 van de richtlijn bedoelde rechten en plichten indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen en, anderzijds, met het feit dat die richtlijn gegrond is op artikel 100 A van het toenmalige Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (thans artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) en dat zij bijgevolg in principe een integrale harmonisatie nastreeft van de wetgeving van de lidstaten op het door de richtlijn beoogde grondgebied, behoudens toepassing van artikel 100 A, lid 4, van het voormelde Verdrag (thans artikel 114, lid 4 en lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

De vzw « Beroepsvereniging van verzekeringsinspecteurs en -experts », het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars en de Ministerraad hebben aanvullende memories ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 26 juni 2012 :

- zijn verschenen :

. Mr. Y. Paquay, advocaat bij de balie te Luik, voor het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars;

. Mr. L. Varretta *loco* Mr. A. Tulcinsky, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Nationale beroepsunie van privédetectives van België;

. Mr. S. Bredael, tevens *loco* Mr. L. Misson, advocaten bij de balie te Luik, voor de vzw « Beroepsvereniging van verzekeringsinspecteurs en -experts »;

. Mr. B. Renson, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- 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 bodemgeschied*

Het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars (hierna : BIV) verzoekt de verwijzende rechter om, enerzijds, ten aanzien van G. Englebert, G. Francotte en de bvba « IMMO 9 » het bestaan vast te stellen van handelingen die in strijd zijn met de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming, in het bijzonder met de artikelen 84, 88, 6°, 91, 2° en 4°, 95, 96, 1°, c), en 4°, ervan (namelijk de schending van het koninklijk besluit van 6 september 1993 tot bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar) en, anderzijds, de staking van diverse vastgoedactiviteiten van de twee eerstgenoemden te bevelen.

De Rechtbank stelt vast dat het BIV, dat instaat voor de toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen met betrekking tot het voeren van de titel en de uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar, zijn vordering steunt op feitelijke elementen die, zoals vaak, zijn verzameld door privédetectives waarop het een beroep heeft gedaan, en vraagt zich af welke waarde aan dergelijk bewijs moet worden toegekend. Zij merkt op dat het Hof van Beroep te Bergen, in een arrest van 2 maart 2010, heeft geoordeeld dat een door een detective opgemaakt verslag was opgesteld in strijd met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, aangezien het een verwerking van private gegevens in de zin van die wet uitmaakte, aangezien het informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon bevatte en aangezien die gegevens een « geautomatiseerde verwerking » hadden ondergaan.

Die wet legt onder meer aan de verantwoordelijken voor die verwerking de verplichting op om de betrokkene vooraf in kennis te stellen van de in artikel 9 ervan opgesomde elementen, met name het bestaan van de verwerking en de doeleinden ervan, hetgeen betekent dat de detective moet aangeven voor wie hij optreedt en waartoe de gevraagde inlichtingen zullen dienen; wanneer de gegevens onrechtstreeks bij een derde worden verzameld, moet die informatie vanaf de registratie van de gegevens worden meegedeeld.

De Rechtbank, die zich afvraagt wat de waarde is van de bewijzen die zijn afgeleid uit de door de privédetectives verzamelde elementen en vaststelt dat het BIV van mening is dat de strikte toepassing van de voormelde wet van 8 december 1992 de specifieke activiteit van privédetective (die nochtans in de wet is geregeld) onmogelijk maakt en dat de wet van 8 december 1992, door de in artikel 3, §§ 3 tot 7, van de wet bedoelde uitzonderingen op de toepassing van artikel 9 voor categorieën van beroepsbeoefenaars of instellingen van openbaar nut waarvan de activiteit door de bepalingen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan worden geraakt, niet uit te breiden tot de activiteit van privédetective, in strijd lijkt met het gelijkheidsbeginsel, stelt de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomsten*

A.1.1. De vzw « Beroepsvereniging van verzekeringsinspecteurs en -experts » (hierna : BVVIE) wijst erop dat zij ongeveer 300 leden telt die de hoedanigheid van privédetective hebben (van de 1 000 erkende privédetectives zijn er 700 verzekeringsinspecteurs en -experts) en van wie zij de collectieve belangen vertegenwoordigt. Die belangen kunnen worden geraakt door de beslissing die het Hof zal nemen over de toepasbaarheid, op de privédetectives, van artikel 9 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Zij is tegelijk van mening dat in die bepaling voor die laatstgenoemde uitzonderingen zouden moeten worden gecreëerd en, in tegenstelling tot wat de verwijzende rechter stelt, dat die bepaling niet op hen van toepassing is. Artikels in verschillende tijdschriften doen blijken van haar bekommernissen.

A.1.2. De Nationale beroepsunie van privédetectives van België (hierna : NBPDB) wijst erop dat zij tot doel heeft het professionele belang van haar leden, die privédetectives zijn die hun activiteit in hoofdberoep uitoefenen en door het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn erkend, te bestuderen, te beschermen en te ontwikkelen. De aan het Hof gestelde prejudiciële vraag heeft rechtstreeks betrekking op die activiteit.

#### *Ten aanzien van de toepasbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen*

A.2.1. De vzw « BVVIE » is van mening dat artikel 9 van de in het geding zijnde wet niet van toepassing is op de privédetectives om reden dat de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective de inzage van het opgemaakte verslag uitsluitend aan de opdrachtgever voorbehoudt en de private speurder verbiedt om de inlichtingen die hij tijdens het onderzoek heeft ingewonnen, aan iemand anders bekend te maken (artikelen 9 en 10 van de wet van 19 juli 1991), onder voorbehoud van het parket wanneer het gaat om misdaden of wanbedrijven (artikel 16, § 2). Aangezien de verwijzende rechter evenwel van het omgekeerde (verkeerde) uitgangspunt uitgaat, voert de vzw « BVVIE » aan dat die bepaling de Grondwet schendt.

A.2.2. De NBPDB brengt de in het geding zijnde bepalingen in herinnering en wijst op de modaliteiten volgens welke de privédetectives, krachtens de artikelen 5 tot 10 van de wet van 19 juli 1991, hun activiteit kunnen uitoefenen. Die kan enkel worden uitgeoefend op voorwaarde dat zulks geschiedt met een legitiem doel dat in een voorafgaande overeenkomst is vastgelegd en binnen een strikt vastgesteld kader en op voorwaarde dat de detective erkend is. Het bekendmaken aan derden van de door de privédetective verzamelde gegevens zou een schending van het beroepsgeheim uitmaken.

De activiteit van de detective past in het kader van de artikelen 4 tot 8 van de in het geding zijnde wet van 8 december 1992, die de gevallen bepalen waarin de verwerking van persoonsgegevens geoorloofd is. De wet van 19 juli 1991, die een nadere uitwerking van het kader van artikel 22 van de Grondwet vormt, verleent de betrokkenen geen toegang tot de door de privédetective verzamelde gegevens; zij regelt het toezicht op de privédetectives, en de personen die ertoe zijn gemachtigd dat toezicht uit te oefenen, dienen krachtens artikel 17 zelf de nodige maatregelen te treffen om het vertrouwelijke karakter van de verzamelde gegevens te beschermen. Dat toezicht rechtvaardigt de niet-toepasbaarheid van artikel 9 van de in het geding zijnde wet op de privédetectives. De prejudiciële vraag dient dus ontkennend te worden beantwoord.

A.2.3. De Ministerraad antwoordt dat het bij artikel 10 van de wet van 19 juli 1991 aan de privédetectives opgelegde verbod om aan andere personen dan hun opdrachtgever de informatie mee te delen die zij hebben verzameld ertoe strekt hun te verhinderen voordeel eruit te halen door ze te verkopen of ze te gebruiken voor chantage, maar niet de persoon die het voorwerp van het onderzoek heeft uitgemaakt te verhinderen kennis ervan te krijgen.

*Ten aanzien van de toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken die is vereist om het een privédetective mogelijk te maken zijn activiteiten uit te oefenen voor rekening van publiekrechtelijke rechtspersonen (artikel 13 van de wet van 19 juli 1991)*

A.2.4. In hun aanvullende memorie die ingevolge een door het Hof gestelde vraag is ingediend, vermelden het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars (hierna : BIV), de BVVIE en de Ministerraad dat de privédetectives op wie de aan de feitenrechter voorgelegde zaak betrekking heeft, door de minister van Binnenlandse Zaken werden gemachtigd om hun activiteit voor rekening van het BIV uit te oefenen. De vergunningen worden voorgelegd.

*Ten gronde*

A.3.1. Het BIV brengt de feiten van de zaak in herinnering en wijst erop dat de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective voor derden in waarborgen voorziet, zowel met betrekking tot hun persoonlijke levenssfeer als wat betreft de toegang tot het beroep van privédetective.

Die elementen leiden ertoe dat artikel 9 van de in het geding zijnde wet als niet op het beroep van privédetective van toepassing zijnde of, op zijn minst, als zijnde in strijd met het gelijkheidsbeginsel wordt beschouwd in zoverre dat beroep niet wordt beoogd bij de in de paragrafen 3 tot 7 van die bepaling bedoelde uitzonderingen. Die situatie bedreigt de grondslag zelf van het beroep die inhoudt dat, met inachtneming van de wet waarbij het beroep wordt geregeld, in voorkomend geval naspeuringen kunnen worden verricht zonder medeweten van de betrokkene die, zoals vaak geschiedt in de door het BIV gevoerde interne onderzoeken, weinig medewerking blijkt te verlenen of te kwader trouw blijkt, zodat onderzoeken « op het terrein » noodzakelijk kunnen zijn; zij worden toevertrouwd aan privédetectives, die concreet deelnemen aan het bezoeken van panden als gewone consument en eventuele gangbare frauduleuze praktijken vaststellen, zonder ze uit te lokken. Het BIV moet over dergelijke informatie kunnen beschikken indien het strafrechtelijke inbreuken bij de gerechtelijke overheid wenst aan te geven of een vordering tot staking wil instellen om een einde eraan te maken. Het onderwerpen van de privédetectives aan het in het geding zijnde artikel 9 door hun te verplichten zich bekend te maken, zal de betrokkene ertoe brengen een ander gedrag aan te nemen dan hetwelk zou worden aangenomen zonder die bekendmaking en zal het BIV verhinderen zijn wettelijke controleopdracht te vervullen; die heeft betrekking op de toegang tot de markt van diegenen die het beroep van vastgoedmakelaar uitoefenen en raakt daardoor de consumentenbescherming en, zoals in een arrest van het Hof van Cassatie van 29 november 2007 is beslist, de openbare orde.

Het BIV is bovendien van mening dat de in het geding zijnde bepalingen een discriminatie teweegbrengen tussen de privédetectives en de categorieën van personen die zich kunnen beroepen op de in die bepalingen bedoelde uitzonderingen, en onder meer de journalisten die persoonsgegevens verzamelen om ze in het openbaar bekend te maken, terwijl die welke door de privédetectives zijn verzameld, enkel aan hun opdrachtgever kunnen worden meegedeeld (te dezen het BIV dat ze enkel kan meedelen in de gerechtelijke of tuchtrechtelijke sfeer).

Dat verschil in behandeling is des te meer onverantwoord daar de privédetective een onwettig gedrag niet zal kunnen rapporteren en vaak een bediende is van wie een tekortkoming ernstig kan worden bestraft.

A.3.2. Wat artikel 9, § 2, betreft, is het BIV van mening dat de informatieplicht die het oplegt, niet verantwoord is wanneer geen enkele inbreuk wordt vastgesteld. Derden kunnen immers ertoe worden gebracht hun medewerking te weigeren indien zij weten dat de betrokkene steeds op de hoogte zal worden gebracht van de elementen die zij meedelen, zelfs indien geen enkele inbreuk wordt vastgesteld, hetgeen de controleopdracht van het BIV kan aantasten en zinloze conflicten tussen particulieren kan veroorzaken. Artikel 9, § 2, kan daarentegen een grondwetsconforme interpretatie krijgen indien het onderzoek ertoe leidt dat een onwettige situatie wordt vastgesteld, aangezien de betrokkene aan wie de tijdens het onderzoek verzamelde elementen moeten worden meegedeeld, in dat geval toegang kan hebben tot alle gegevens in een procedure die zijn rechten van verdediging waarborgt.

A.4.1. De vzw « BVVIE » voert aan dat de in het geding zijnde wet, indien zij van toepassing is op de privédetectives zonder voor hen in een uitzondering te voorzien, de uitoefening van hun nochtans door de wetgever afgebakende en dus erkende beroep bedreigt. Zij wenst een onderscheid te maken tussen de gevallen bedoeld in artikel 9, § 1, en in artikel 9, § 2.

A.4.2. Zij bekritiseert artikel 9, § 1, om redenen die analoog zijn aan die welke door het BIV zijn aangevoerd en die in A.3.1 zijn vermeld.

Zij merkt bovendien op dat de voorafgaande informatieplicht niet wordt opgelegd met betrekking tot de bij derden verzamelde gegevens of de beeldopnames op voor het publiek toegankelijke plaatsen; in het arrest-Verlière dat op 28 juni 2001 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is gewezen, wordt trouwens aanvaard dat zulks het geval is, door een overwegend belang toe te kennen aan de verzekeraar wiens vermogensrechten moeten worden gevrijwaard, en door te oordelen dat het onderzoek, wanneer het binnen redelijke perken plaatsvindt, in overeenstemming is met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.4.3. Met betrekking tot de gegevens die bij derden zijn verkregen (artikel 9, § 2), zijn de verplichtingen die de wet aan de privédetectives oplegt, ongeacht het resultaat van het onderzoek en, in voorkomend geval, ten nadele van de doeltreffendheid van de strafrechtelijke bestraffing, ook discriminerend: buitensporige verstoringen kunnen daaruit voortvloeien indien de informatieplicht niet op zijn minst afhankelijk wordt gesteld van het resultaat van het onderzoek.

Indien het onderzoek geen fraude van de verzekerde aan het licht brengt, kan de informatie die vervolgens krachtens artikel 9, § 2, aan hem is gegeven, immers de handels- en vertrouwensrelatie aantasten die hem met de verzekeraar bindt, en de ondervraagde derden ertoe aanzetten hun medewerking te weigeren. Enkel indien het onderzoek de verzekeraar de mogelijkheid biedt om over elementen te beschikken die een weigering tot tegemoetkoming rechtvaardigen, is het verantwoord de verzekerde daarvan op de hoogte te brengen, hetgeen in elk geval zou gebeuren indien de zaak een gerechtelijke nasleep zou kennen. Bovendien zou men zich kunnen voorstellen dat de verzamelde gegevens niet voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt of worden vernietigd na het betalen van de vergoeding en het verstrijken van de verjaringstermijn.

A.4.4. De vzw « BVVIE » en het BIV doen eveneens gelden dat artikel 13 van de richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, in navolging van artikel 8.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, voorziet in een mogelijkheid van uitzondering op de informatieplicht (waarvan de ontstentenis de bepaling strijdig maakt met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet) wanneer dat noodzakelijk is om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. Met betrekking tot het BIV gaat het echter wel degelijk erom een instelling van openbaar nut de mogelijkheid te bieden haar wettelijke controleopdrachten uit te voeren, te waken over het vrijwaren van een gezonde concurrentie en over de bescherming van de consument en doeltreffend te strijden tegen het toenemende aantal misdrijven ter zake en, met betrekking tot de BVVIE, de legitieme belangen van de verzekeringsmaatschappijen veilig te stellen die, door dergelijke onderzoeken uit te voeren, hun patrimoniale belangen beschermen en aldus een verhoging van de premies vermijden. Het gaat ook om de legitieme belangen van de detectives die hun werk zouden verliezen indien dergelijke onderzoeken niet meer worden gevoerd. De « passende waarborgen » die bij artikel 11 van dezelfde richtlijn zijn vereist wanneer de wet voorziet in het registreren en het verstrekken van de gegevens, vloeien voort uit de verplichtingen die bij de voormelde wet van 19 juli 1991 aan de privédetectives worden opgelegd en, te dezen, uit de band van ondergeschiktheid die bestaat tussen hen en de verzekeraar die hen tewerkstelt.

A.4.5. De vzw « BVVIE » voert aan dat de vaststelling van ongrondwettigheid die uit het voorgaande voortvloeit, kan worden vermeden door aan de in het geding zijnde bepalingen een grondwetsconforme interpretatie te geven. Doordat artikel 9, § 2, van de in het geding zijnde wet artikel 11, lid 2, van de voormelde richtlijn ten uitvoer legt, wordt men immers ervan vrijgesteld de betrokkene *a posteriori* op de hoogte te brengen « wanneer de registratie of de verstrekking van de persoonsgegevens verricht wordt met het oog op de toepassing van een bepaling voorgeschreven door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie ». De privédetective is echter niet iemand die informatie voor zijn rekening verzamelt (hij verzamelt ze in het kader van een welbepaalde opdracht, na zich te hebben vergewist van de legitimiteit ervan, met de wettelijke en contractuele verplichting om ze aan zijn opdrachtgever, alsook aan het parket in het geval van een misdaad of wanbedrijf, over te zenden); hij moet dus worden vrijgesteld van die verplichting.

Een tweede interpretatie komt eveneens aan de belangen van de partijen tegemoet indien de informatieplicht zich voordoet bij de registratie van de gegevens, niet door de privédetective maar door de verzekeraar, of bij de eerste mededeling ervan aan een derde, zoals een rechter. Indien dat het geval is, zouden enkel de onderzoeken die onregelmatigheden of fraude aan het licht brengen, en bijgevolg uitlopen op een gerechtelijke betwisting, aanleiding moeten geven tot het op de hoogte brengen van de betrokkene.

A.4.6. De vzw « BVVIE » voert ook aan dat een uitzondering op de informatieplicht eveneens vereist is in geval van fraude, wanneer een onderzoek betrekking heeft op misdaden en wanbedrijven die krachtens artikel 16, § 2, van de wet van 19 juli 1991 door de privédetectives bij het parket moeten worden aangegeven. De verzekerde kan immers eventuele elementen *à charge* laten verdwijnen indien hij op de hoogte wordt gebracht van het onderzoek waarvan hij het voorwerp uitmaakt. De informatieplicht zou dus enkel onder het toezicht van het parket moeten worden toegepast. Zo niet worden de bescherming van de openbare veiligheid en de doeltreffendheid van de strafrechtelijke bestrafing bedreigd.

A.5.1. De Ministerraad brengt de feiten van de zaak en de in het geding zijnde bepalingen in herinnering. Hij wijst erop dat artikel 3, §§ 3 tot 7, van de wet van 8 december 1992 letterlijk de artikelen 9 en 13 van de voormelde richtlijn 95/46/EG overneemt, die voorzien in beperkingen en vrijstellingen van de informatieplicht. Die hebben geen betrekking op de activiteiten van de privédetectives, die zich onderscheiden van die van de journalisten omdat de bestemming van de informatie die zij verzamelen, volledig verschillend is van die van de inlichtingendiensten van de Staat, van de overheid en van « Child Focus » omdat de privédetective een gewone « particulier » is die zich bezighoudt met de persoonlijke levenssfeer van andere particulieren : hij kan geen dwangmiddelen gebruiken en zijn getuigenis heeft in rechte niet meer waarde dan dat van elke andere burger. Zijn beroep is geregeld en kan enkel worden uitgeoefend indien de betrokkene geen enkele veroordeling wegens een inbreuk op de in het geding zijnde wet heeft opgelopen. Aangezien de privédetective niet meer of minder kan doen dan een andere burger, zou die wet discriminerend zijn ten aanzien van die laatstgenoemde indien zij een bijzondere regeling zou voorbehouden aan de privédetectives.

A.5.2. De Ministerraad voert aan dat de in het geding zijnde maatregel evenredig is met het nagestreefde doel en dat de prejudiciële vraag is gebaseerd op een verkeerd uitgangspunt door aan te nemen dat de in het geding zijnde wet ertoe zou leiden dat de activiteiten van de privédetectives onwerkzaam worden.

Enerzijds, omdat, indien de gegevens rechtstreeks bij de betrokkene worden verkregen (artikel 9, § 1, van de wet van 8 december 1992), bevestigt de verplichting om hem op de hoogte te brengen op het ogenblik van het verzamelen van de gegevens alleen maar het deloyale karakter van het mechanisme van de uitlokking bevestigt door de verplichting op te leggen dat elk bezoek, elk telefonisch onderhoud of elke briefwisseling die een privédetective met de betrokkene zou kunnen hebben, enkel tot stand kan komen nadat duidelijke informatie is verstrekt over onder meer de identiteit van de verantwoordelijke voor de verwerking en de doeleinden van de verwerking door de privédetective. In tegenstelling tot wat sommige partijen beweren, gaat het hier niet om een overdreven verplichting : het is integendeel essentieel dat de ondervraagde persoon behoorlijk op de hoogte wordt gebracht en vrij kan blijven om al dan niet bepaalde verklaringen af te leggen.

Anderzijds, omdat, indien de gegevens niet rechtstreeks bij de betrokkene worden verkregen, die enkel op de hoogte moet worden gebracht bij de mededeling aan een derde, hetgeen artikel 5 van de wet van 19 juli 1991 bevestigt.

Die analyse, die in de rechtsleer is bevestigd, maakt het mogelijk te verantwoorden dat de wetgever, die de privédetectives aan een restrictieve wetgeving had willen onderwerpen waarbij hun geen enkele bijzondere faciliteit wordt toegekend, voor hen geen uitzondering in de in het geding zijnde wet heeft gecreëerd. Een dergelijke uitzondering zou niet verantwoord zijn aangezien de activiteit van de privédetectives, in tegenstelling tot de activiteit van diegenen die de uitzondering genieten, niet wordt aangetast door de wet van 8 december 1992; de gezamenlijke toepassing van die wet en van de wet van 19 juli 1991 waarborgt een billijk en redelijk evenwicht tussen het recht op eerbiediging van het privéleven, de waarborg van een eerlijk proces en de vrije uitoefening en de doeltreffendheid van het werk als detective.

A.5.3. In zijn memorie van antwoord verwerpt de Ministerraad het argument dat is afgeleid uit de bedreiging die de in het geding zijnde bepalingen zouden vormen voor de instandhouding van handelsrelaties, door te doen gelden dat een commercieel argument niet tegenover de op het spel staande belangen, namelijk de eerbiediging van het privéleven, kan worden geplaatst. De betrokkenen die het voorwerp van een onderzoek zouden uitmaken, worden daarvan trouwens vaak zelfs vóór de toepassing van artikel 9 op de hoogte gebracht en, indien zij zichzelf niets te verwijten hebben, zouden de gevolgen commercieel gezien nog nadeliger zijn indien zij pas daarna het bestaan zouden vernemen van het onderzoek waarvan zij het voorwerp zouden uitmaken. Het argument dat is afgeleid uit de doeltreffendheid van de strafrechtelijke bestrafing, is evenmin gegrond aangezien de leden van de politiediensten zelf de betrokkenen op de hoogte brengen van hun rechten en van hun hoedanigheid van politieagent.



A.6.1. G. Englebert en de bvba « IMMO 9 » zijn van mening dat het in het geding zijnde verschil in behandeling kan worden gemaakt aangezien de in het geding zijnde activiteiten niet vergelijkbaar zijn : terwijl de personen die de in de in het geding zijnde bepalingen bedoelde uitzonderingen genieten, activiteiten uitoefenen die in hogere beginselen zijn verankerd (vrijheid van meningsuiting, van gedachte en van mening, persvrijheid en recht op informatie) of belast zijn met het bestuur van de Staat, oefent de privédetective geen opdracht van algemeen belang uit; het is omdat zijn privéactiviteit een « risicovolle » activiteit is dat zij strikt moet worden afgebakend.

A.6.2. Zij zijn van mening dat dat verschil een objectief criterium vormt en geen onevenredige gevolgen heeft, aangezien artikel 9 voorziet in de gevallen waarin de informatie aan de betrokkene moet worden meegedeeld. De eventuele moeilijkheid die de wet van 8 december 1992 veroorzaakt wat betreft de uitoefening van het beroep van privédetective (onmiddellijke informatieplicht wanneer hij gegevens rechtstreeks bij de betrokkene verzamelt), is gering ten opzichte van het met de wet nagestreefde doel wanneer de wet de journalisten, schrijvers, artiesten en overheden van haar toepassingsgebied uitsluit met inachtneming van de hiervoor in herinnering gebrachte hogere beginselen.

A.7.1. In haar memorie van antwoord doet de BVVIE gelden dat het argument dat is afgeleid uit de omzetting van de voormelde richtlijn 95/46/EG in het Belgische recht enkel relevant is met betrekking tot de journalistieke, literaire of artistieke activiteiten, waarvoor die richtlijn inderdaad een uitzondering voorschrijft. Daarentegen, met betrekking tot de activiteiten van de inlichtingendiensten en van de andere overheden en met betrekking tot de « bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen » (bedoeld in artikel 13, g)), die de grondslag had kunnen vormen van een uitzondering voor de privédetectives, in elk geval voor de verzekeringsdetectives, beperkt de richtlijn zich ertoe in een uitzonderingsmogelijkheid te voorzien, zodat geen enkel verschil in behandeling kan worden afgeleid uit de bepalingen ervan met betrekking tot de regels die in die twee gevallen van toepassing zijn.

A.7.2. De BVVIE is van mening dat de privédetectives, net zoals de diensten en instellingen die de in de in het geding zijnde bepalingen bedoelde uitzondering genieten, onderzoeksactiviteiten verrichten en informatie verzamelen. Merkwaardig genoeg hebben de journalistieke, literaire en artistieke activiteiten, die de uitzondering genieten, betrekking op informatie die bestemd is om openbaar te worden gemaakt, in tegenstelling tot die van de privédetectives. Ten aanzien van de in het geding zijnde uitzondering kan het criterium van onderscheid tussen de enen en de anderen niet enkel steunen op de bescherming van hogere beginselen van algemeen belang, aangezien diegenen die de eerstgenoemde activiteiten uitoefenen, zich kunnen beroepen op de vrijheid van meningsuiting en op de persvrijheid, terwijl diegenen die de laatstgenoemde activiteiten uitoefenen, zich kunnen beroepen op het vrijwaren van de patrimoniale belangen van de verzekeringsmaatschappijen en op de uitoefening van het geregelde beroep van de privédetectives. Op dezelfde wijze verantwoordt de omstandigheid dat de door de privédetectives verzamelde informatie bestemd is voor een particulier, in tegenstelling tot die welke bestemd is voor de inlichtingendiensten van de Staat en voor de overheden, niet de onevenredige beperkingen die zijn gesteld aan de uitoefening van een legitieme economische activiteit die de opsporing van fraude vereist. Dat geldt des te meer daar de praktijken waartegen de wet van 19 juli 1991 optreedt, de bekritiseerbare praktijken van de onafhankelijke allround detectives zijn en niet die van de private verzekeringsdetectives die bijzondere waarborgen bieden. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, is het niet door voor die laatstgenoemden een specifieke regeling in te voeren dat de wetgever het beginsel van gelijkheid ten aanzien van de andere burgers zou schenden, maar wel door er geen in te voeren, want dat leidt tot het ontkennen van die bijzondere waarborgen.

A.7.3. De BVVIE neemt akte van de interpretatie van artikel 9, § 2, die door de Ministerraad en door G. Englebert is gegeven, volgens welke de gegevens die niet bij de betrokkene zijn verkregen, enkel aan hem kunnen worden meegedeeld op het ogenblik dat zij in rechte worden gebruikt, en is van mening dat artikel 9, § 2, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bijgevolg niet schendt.

Artikel 9, § 1, daarentegen kan niet worden verantwoord aangezien de verzwijging die het verbiedt (en die niet noodzakelijk synoniem met uitlokking is) onontbeerlijk kan blijken, zoals de observatie en de beeldopnames zonder medeweten van de betrokkene op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Aangezien het beginsel van het legitieme doel en het evenredigheidsbeginsel die in de in het geding zijnde wet voorkomen, een voldoende waarborg vormen, belemmert de wet die die onderzoeksmaatregelen onmogelijk maakt, de doeltreffende uitoefening van het beroep van privédetective, dat nochtans is geregeld.

*Ten aanzien van de bestaanbaarheid van artikel 3, §§ 3 tot 7, en van artikel 9 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens met artikel 13, lid 1, onder g), van de richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens*

A.8.1. In zijn aanvullende memorie die ingevolge een door het Hof aan de partijen gestelde vraag is ingediend, wijst het BIV erop dat, zoals blijkt uit de overwegingen 7 en 8 van de richtlijn 95/46/EG, de Europese wetgever, die zich bewust was van de belangrijke verschillen die tussen de lidstaten bestaan wat betreft het niveau van bescherming van die rechten en vrijheden, een doel van volledige harmonisatie heeft willen nastreven.

A.8.2. Volgens het BIV en volgens de BVVIE zijn artikel 3, §§ 3 tot 7, en artikel 9 van de wet van 8 december 1992 in strijd met artikel 13, lid 1, onder d) en g), van de voormelde richtlijn dat het de lidstaten mogelijk maakt maatregelen te nemen die de reikwijdte beperken van de informatieverplichtingen waarin zij voorziet, en zulks ter vrijwaring van de bescherming van de betrokkene of van de vrijheden van anderen en ter vrijwaring van het voorkomen, het onderzoeken, het opsporen en het vervolgen van strafbare feiten of schendingen van de beroepscode voor gereguleerde beroepen; aan de privédetectives wordt immers het recht ontzegd om hun beroep volledig en doeltreffend uit te oefenen wat, te dezen, het gereguleerde beroep van vastgoedmakelaar betreft.

A.8.3. Volgens het BIV en volgens de BVVIE werd aan het bij de richtlijn nagestreefde doel van harmonisatie niet tegemoetgekomen door de Belgische wet zoals daaraan bijvoorbeeld door de Franse wet nr. 2004-801 van 6 augustus 2004 (lees : nr. 78-17 van 6 januari 1978) is tegemoetgekomen, die in artikel 32-VI ervan bepaalt dat de informatieplicht niet van toepassing is op de verwerking van gegevens met het oog op het voorkomen, het onderzoeken, het vaststellen of het vervolgen van strafbare feiten; dat maakt het de Franse detective, die ermee is belast een verzekeringsfraude of de onregelmatige uitoefening van een gereguleerd beroep op te sporen, mogelijk te werken zonder aan de aan de Belgische detective opgelegde verplichtingen te zijn gehouden. Het bij de Belgische wet gehandhaafde beschermingsniveau ligt dus hoger dan dat waarin in de richtlijn is voorzien, belemmert de goede werking van de interne markt en de uitoefening van het beroep en doet een discriminatie tussen privédetectives ontstaan naargelang zij in België of bijvoorbeeld in Frankrijk werken. De Franse « *Commission nationale de l'informatique et des libertés* » heeft de geoorlooftheid van dergelijke naspeuringen uitdrukkelijk erkend.

De BVVIE voegt daaraan toe dat de Poolse wet die het beroep van privédetective regelt, een afwijking bevat die soortgelijk is aan de informatieplicht; een Luxemburgse wet voorziet eveneens in een afwijking teneinde onder meer de bescherming van de betrokkene of de rechten en vrijheden van anderen te vrijwaren, hetgeen kan worden toegepast op elke legitieme onderzoeksactiviteit. De Nederlandse wet voorziet in uitzonderingen voor verzekeringen met betrekking tot de medische gegevens, waardoor de privédetectives toegang kunnen krijgen tot het strafregister, en maakt het bovendien mogelijk om de betrokkene niet te informeren wanneer zulks noodzakelijk blijkt, hetzij teneinde hem of de rechten en vrijheden van anderen te beschermen, hetzij teneinde strafbare feiten te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen.

Volgens de BVVIE zou België voor de privédetectives in een uitzondering op de informatieplicht moeten voorzien, en zulks ofwel in de wet van 8 december 1992, ofwel in die van 19 juli 1991, teneinde onder meer geen afbreuk te doen aan de bij artikel 13, lid 1, onder d) en g), van de richtlijn en bij de artikelen 15, 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde rechten.

A.8.4. De BVVIE is eveneens van oordeel dat de in het geding zijnde wet afbreuk doet aan de artikelen 10 en 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 13, lid 1, onder d) en g), van de richtlijn 95/46/EG, met de vrijheid van handel en nijverheid en met artikel 23 van de Grondwet, doordat zij geen gebruik maakt van een mogelijkheid tot afwijking die noodzakelijk wordt geacht om rechten en vrijheden te vrijwaren die op supranationaal niveau zijn gewaarborgd (zowel door het Verdrag, met betrekking tot het vrije verkeer van personen, van goederen en van diensten, als door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie met betrekking tot het recht op de vrije uitoefening van een beroepsactiviteit, de vrijheid van ondernemen en het recht op het ongestoord genot van de eigendom), terwijl zij in artikel 3, §§ 3 tot 7, andere uitzonderingsmogelijkheden in werking stelt die bij hetzelfde artikel 13 van de genoemde richtlijn worden geboden ten voordele van de inlichtingendiensten en andere openbare overheden of verenigingen.

Een andere interpretatie bestaat erin te stellen dat de wet, door geen precieze uitzondering op de informatieplicht op te leggen, niet tegemoetkomt aan het doel van harmonisatie van de richtlijn, zodat zij artikel 100 A van het Verdrag schendt.

A.8.5. Volgens het BIV en volgens de BVVIE staat het aan het Hof de noodzaak te beoordelen om aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag over de geldigheid of tot interpretatie te stellen. Volgens het BIV is het niettemin mogelijk om van de wet een interpretatie te geven die in overeenstemming is met de richtlijn door de in overweging 23 van de richtlijn bedoelde wetgeving voor bepaalde sectoren in aanmerking te nemen, met name de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective : artikel 5 van die wet verbiedt het hanteren van bespiedingstechnieken op niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en artikel 7 verbiedt de privédetective om, betreffende de personen die het voorwerp van zijn beroepsactiviteiten uitmaken, informatie in te winnen omtrent hun politieke, godsdienstige, filosofische of vakbondsovertuiging, omtrent de uiting van die overtuiging, omtrent hun lidmaatschap van een ziekenfonds, hun seksuele geaardheid, de gezondheid of nog de raciale of etnische herkomst. Die bepalingen, die in die zin worden geïnterpreteerd dat zij de mogelijkheid in werking stellen die bij artikel 13, lid 1, onder g), van de richtlijn aan de lidstaten is gelaten om af te wijken van de verplichting tot het informeren van de betrokkene, komen tegemoet aan het bij de richtlijn nagestreefde doel, zodat de detectives niet aan die verplichting worden onderworpen.

De BVVIE is op haar beurt van mening dat een schending kan worden vastgesteld los van de hiervoor vermelde problematiek van het gemeenschapsrecht, en zulks op grond van alleen de nationale normen; zij brengt in dat verband de verzoenende interpretatie in herinnering die in haar memorie is gesuggereerd, die op de niet-toepasbaarheid van artikel 9 van de wet van 8 december 1992 is gebaseerd en die op overweging 23 van de richtlijn kan steunen.

A.9. De Ministerraad wijst erop dat de richtlijn een dubbel doel heeft : de wetgevingen van de Europese landen harmoniseren en daarbij tevens de persoonlijke levenssfeer van de burgers versterken, waarbij het ene niet ertoe kan leiden dat het andere wordt afgezwakt, zoals overweging 10 ervan aangeeft. In de Belgische wet werd in de uitzonderingen voorzien die noodzakelijk zijn voor de toepassing van artikel 9 van de richtlijn teneinde de vrijheid van meningsuiting te waarborgen; hij brengt in dat verband het fundamentele verschil tussen, enerzijds, de privédetectives en, anderzijds, de journalisten en de schrijvers in herinnering.

Bij artikel 3, §§ 4 tot 7, van de in het geding zijnde wet werd artikel 13 van de richtlijn daarenboven uitgevoerd door de in de artikelen 6, lid 1, 10, 11, lid 1, 12 en 21 van de richtlijn bedoelde plichten en rechten te beperken, en die beperkingen hebben tijdens de parlementaire voorbereiding tot geen enkel bezwaar aanleiding gegeven. Op dat artikel 3 valt dus niets aan te merken, rekening houdend met het bij de richtlijn nagestreefde doel van versterking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het is niet verantwoord om voor de privédetective in uitzonderingen te voorzien zoals daarin voor de journalist en de schrijver is voorzien, aangezien de eerstgenoemde, die een burger als een ander is, met name geen « bescherming » of « grondrechten » in de zin van artikel 13, lid 1, onder g), van de richtlijn kan aanvoeren. Artikel 9 van de richtlijn vereist van de Staten een afweging tussen, enerzijds, het recht op de persoonlijke levenssfeer en, anderzijds, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid om informatie te ontvangen en mee te delen. Een dergelijke afweging is niet gepast met betrekking tot de privédetectives die de bescherming van een fundamenteel recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet kunnen aanvoeren. Dergelijke uitzonderingen komen noch in de Franse wet nr. 78-17 van 6 januari 1978, noch in de Deense, Britse, Luxemburgse en Zwitserse wetgevingen voor.

- B -

### *Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 3, §§ 3 tot 7, en 9 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

B.1.2. Artikel 9 van die wet bepaalt de informatie die door de verantwoordelijke voor een verwerking van persoonsgegevens moet worden meegedeeld aan de persoon wiens gegevens worden verwerkt. Het bepaalt :

« § 1. Indien persoonsgegevens betreffende de betrokkene bij hemzelf worden verkregen, moet de verantwoordelijke voor de verwerking of diens vertegenwoordiger uiterlijk op het moment dat de gegevens worden verkregen aan de betrokkene ten minste de hierna volgende informatie verstrekken, behalve indien hij daarvan reeds op de hoogte is :

a) de naam en het adres van de verantwoordelijke voor de verwerking en, in voorkomend geval, van diens vertegenwoordiger;

b) de doeleinden van de verwerking;

c) het bestaan van een recht om zich op verzoek en kosteloos tegen de voorgenomen verwerking van hem betreffende persoonsgegevens te verzetten, indien de verwerking verricht wordt met het oog op direct marketing;

d) andere bijkomende informatie, met name :

- de ontvangers of de categorieën ontvangers van de gegevens,

- het al dan niet verplichte karakter van het antwoord en de eventuele gevolgen van niet-beantwoording,

- het bestaan van een recht op toegang en op verbetering van de persoonsgegevens die op hem betrekking hebben;

behalve indien die verdere informatie, met inachtneming van de specifieke omstandigheden waaronder de persoonsgegevens verkregen worden, niet nodig is om tegenover de betrokkene een eerlijke verwerking te waarborgen;

e) andere informatie afhankelijk van de specifieke aard van de verwerking, die wordt opgelegd door de Koning na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

§ 2. Indien de persoonsgegevens niet bij de betrokkene zijn verkregen, moet de verantwoordelijke voor de verwerking of zijn vertegenwoordiger, op het moment van de registratie van de gegevens of wanneer mededeling van de gegevens aan een derde wordt overwogen, uiterlijk op het moment van de eerste mededeling van de gegevens, ten minste de volgende informatie verstrekken, tenzij de betrokkene daarvan reeds op de hoogte is :

a) de naam en het adres van de verantwoordelijke voor de verwerking en, in voorkomend geval, van diens vertegenwoordiger;

b) de doeleinden van de verwerking;

c) het bestaan van een recht om zich op verzoek en kosteloos tegen de voorgenomen verwerking van hem betreffende persoonsgegevens te verzetten, indien de verwerking verricht wordt met het oog op direct marketing; in dit geval dient de betrokkene in kennis te worden gesteld vooraleer de persoonsgegevens voor de eerste keer aan een derde worden verstrekt of voor rekening van derden worden gebruikt voor direct marketing;

d) andere bijkomende informatie, met name :

- de betrokken gegevenscategorieën;
- de ontvangers of de categorieën ontvangers;
- het bestaan van een recht op toegang en op verbetering van de persoonsgegevens die op hem betrekking hebben;

behalve indien die verdere informatie, met inachtneming van de specifieke omstandigheden waaronder de gegevens verwerkt worden, niet nodig is om tegenover de betrokkene een eerlijke verwerking te waarborgen;

e) andere informatie afhankelijk van de specifieke aard van de verwerking, die wordt opgelegd door de Koning na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De verantwoordelijke voor de verwerking wordt van de in deze paragraaf bedoelde kennisgeving vrijgesteld :

a) wanneer, met name voor statistische doeleinden of voor historisch of wetenschappelijk onderzoek of voor bevolkingsonderzoek met het oog op de bescherming en de bevordering van de volksgezondheid, de kennisgeving aan de betrokkene onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost;

b) wanneer de registratie of de verstrekking van de persoonsgegevens verricht wordt met het oog op de toepassing van een bepaling voorgeschreven door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de voorwaarden voor de toepassing van het vorige lid.

Indien de eerste mededeling van de gegevens geschiedde vóór de inwerkingtreding van deze bepaling, moet de mededeling van de informatie, in afwijking van het eerste lid, uiterlijk geschieden binnen een termijn van 3 jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van deze bepaling. De informatie moet evenwel niet worden meegedeeld indien de verantwoordelijke voor de verwerking was vrijgesteld van de verplichting om de betrokkene in kennis te stellen van de registratie van de gegevens krachtens de wettelijke en reglementaire bepalingen van toepassing op de dag voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van deze bepaling ».

B.1.3. Bij artikel 3, §§ 3 tot 7, van dezelfde wet worden bepaalde categorieën van personen of instellingen vrijgesteld van de bij het voormelde artikel 9 opgelegde verplichtingen. Beperkt tot de bepalingen ervan die naar artikel 9 verwijzen, bepaalt artikel 3, §§ 3 tot 7 :

« [...] »

b) Artikel 9, § 1, is niet van toepassing op verwerkingen van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke, artistieke of literaire doeleinden wanneer de toepassing ervan de verzameling van gegevens bij de betrokken persoon in het gedrang zou brengen.

Artikel 9, § 2, is niet van toepassing op verwerkingen van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke, artistieke of literaire doeleinden wanneer de toepassing ervan tot één of meer van de volgende gevolgen zou leiden :

- door de toepassing wordt de verzameling van gegevens in het gedrang gebracht;
- door de toepassing wordt een voorgenomen publicatie in het gedrang gebracht;
- de toepassing zou aanwijzingen verschaffen over de bronnen van informatie.

[...]

§ 4. De artikelen 6 tot 10, 12, 14, 15, 17, 17*bis*, eerste lid, 18, 20 en 31, §§ 1 tot 3, zijn niet van toepassing op de verwerkingen van persoonsgegevens door de Veiligheid van de Staat, door de Algemene Dienst inlichting en veiligheid van de Krijgsmacht, door de overheden bedoeld in de artikelen 15, 22*ter* en 22*quinquies* van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen en het beroepsorgaan opgericht bij wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, door de veiligheidsofficieren en door het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten en de Dienst Enquêtes ervan, en door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse indien die verwerkingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun opdrachten.

§ 5. De artikelen 9, 10, § 1, en 12 zijn niet van toepassing :

1° op de verwerkingen van persoonsgegevens beheerd door openbare overheden met het oog op de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie;

2° op de verwerkingen van persoonsgegevens beheerd door de politiediensten bedoeld in artikel 3 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, met het oog op de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie;

3° op de verwerkingen van persoonsgegevens beheerd, met het oog op de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie, door andere openbare overheden die aangewezen zijn bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

4° op de verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn geworden ten gevolge van de toepassing van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld;

5° op de verwerking van persoonsgegevens beheerd door het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten en de Dienst Enquêtes ervan met het oog op de uitoefening van hun wettelijke opdrachten.

§ 6. De artikelen 6, 8, 9, 10, § 1, en 12 zijn niet van toepassing na een machtiging door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, op de verwerkingen beheerd door het Europees Centrum voor vermiste en seksueel uitgebuite kinderen, hierna genoemd 'het Centrum', instelling van openbaar nut die is opgericht bij akte van 25 juni 1997 en erkend bij koninklijk besluit van 10 juli 1997 voor de ontvangst, de verzending aan de gerechtelijke overheid en de opvolging van gegevens betreffende personen die ervan verdacht worden in een bepaald dossier van vermissing of seksuele uitbuiting, een misdaad of wanbedrijf te hebben begaan. Dit besluit bepaalt de duur en de voorwaarden van de machtiging na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het Centrum kan geen bestand houden betreffende personen die ervan verdacht worden een misdaad of wanbedrijf te hebben begaan of van veroordeelde personen.

De raad van beheer van het Centrum wijst onder de personeelsleden van het Centrum een aangestelde voor de gegevensverwerking aan die kennis heeft van het beheer en de bescherming van persoonsgegevens. De uitoefening van zijn taken mag voor de aangestelde geen nadelen ten gevolge hebben. Hij mag in het bijzonder, niet ontslagen of als aangestelde vervangen worden wegens de uitoefening van de taken die hem zijn toevertrouwd. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de taken van de aangestelde en de wijze waarop deze worden uitgevoerd, alsmede de wijze waarop het Centrum verslag dient uit te brengen aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de verleende machtiging.

De personeelsleden en degenen die voor het Centrum persoonsgegevens verwerken, zijn tot geheimhouding verplicht.

Elke schending van die geheimhoudingsplicht wordt gestraft overeenkomstig het bepaalde in artikel 458 van het Strafwetboek.

In het raam van zijn ondersteunende taken inzake de opsporing van de als vermist of ontvoerd opgegeven kinderen, kan het Centrum alleen telefoongesprekken opnemen wanneer de oproeper hierover geïnformeerd wordt en voor zover hij zich daartegen niet heeft verzet.

§ 7. De artikelen 6 tot 10, § 1, en 12, zijn niet van toepassing op de verwerkingen beheerd door het Europees Centrum voor vermiste en seksueel uitgebuite kinderen, hierna genoemd 'het Centrum', instelling van openbaar nut die is opgericht bij akte van 25 juni 1997 en erkend bij koninklijk besluit van 10 juli 1997, met het oog op het verrichten van de taken vastgesteld door of krachtens de overeenkomst inzake het profiel en de monitoring van de trajecten van de niet-begeleide minderjarige asielaanvragers gesloten tussen de Belgische Staat en het Centrum.

Deze bepaling treedt in werking op 1 januari 2003 en verstrijkt op 31 december 2003 ».

*Ten aanzien van de draagwijdte van het onderzoek van het Hof*

B.2.1. Verschillende partijen doen gelden dat artikel 9 van de wet van 8 december 1992 niet van toepassing is op de privédetectives.

B.2.2. Zowel uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag als uit de motivering van het vonnis waarbij aan het Hof een vraag wordt gesteld, blijkt dat de verwijzende rechter oordeelt dat die bepaling van toepassing is op de privédetectives. Het Hof neemt doorgaans de bepalingen in aanmerking die de verwijzende rechter toepast op het aan hem voorgelegde geschil, in de interpretatie die hij eraan geeft.

De exceptie wordt verworpen.

B.2.3. In de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak oefenen de in het geding zijnde detectives hun activiteit uit ten behoeve van het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars (BIV) dat een publiekrechtelijke rechtspersoon is en beschikken zij daartoe over de toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken overeenkomstig artikel 13 van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot dat geval.

*Ten gronde*

B.3. De wet van 8 december 1992 werd aangenomen om een evenwicht tot stand te brengen tussen de vereisten van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en die van



het bestuurlijk, economisch en sociaal bestel (*Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1610/1, p. 4), waarbij « de klemtoon [wordt] gelegd op de doorzichtigheid en op de informatie van de betrokken particulier » (*ibid.*, 1991-1992, nr. 413/12, p. 6).

Zij werd in ruime mate herschreven bij de wet van 11 december 1998 om de richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, in het Belgische recht om te zetten. Die richtlijn, waarvan de artikelen 9 en 13 zijn weergegeven in artikel 3, §§ 3 tot 7, van de in het geding zijnde wet, « heeft tot doel het vrij verkeer van persoonsgegevens in de Europese Gemeenschap te bevorderen door in alle lidstaten van de Europese Gemeenschap met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens aan de natuurlijke personen een hoog niveau van bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden te bieden, inzonderheid van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1566/10, p. 3). De wijzigingswet brengt niet de « fundamentele uitgangspunten van de wet van 8 december 1992 » in het gedrang (*ibid.*, nr. 1566/1, p. 6, en nr. 1566/10, p. 9), evenwel met dien verstande dat, terwijl die laatste de verwerking van persoonsgegevens toestond - behalve wanneer het gaat om gevoelige of gerechtelijke gegevens -, de Europese richtlijn dat enkel toestaat in de gevallen opgesomd in artikel 7 ervan.

B.4.1. De voormelde bepalingen van artikel 3 creëren een verschil in behandeling tussen de in paragraaf 3 beoogde personen die een journalistieke, artistieke of literaire activiteit uitoefenen, de in de paragrafen 4 en 5 beoogde overheidsdiensten die bevoegd zijn inzake politie en veiligheid en het in de paragrafen 6 en 7 beoogde Europese Centrum voor vermiste en seksueel uitgebuite kinderen, enerzijds, en de personen die het bij de wet van 19 juli 1991 geregelde beroep van privédetective uitoefenen, anderzijds, doordat alleen de eerstgenoemden worden vrijgesteld van de informatieverplichtingen van artikel 9.

B.4.2. In tegenstelling tot hetgeen de eerste twee verwerende partijen voor de verwijzende rechter beweren, zijn de in B.4.1 omschreven categorieën van personen vergelijkbaar omdat beide categorieën personen bevatten die als activiteit de verwerking van persoonsgegevens hebben.

B.4.3. De vrijstelling met betrekking tot het Centrum en die betreffende de journalistieke, artistieke en literaire activiteiten werden ingevoerd bij de wet van 11 december 1998; over de tweede vrijstelling, opgelegd bij artikel 9 van de richtlijn 95/46/EG, werd uitvoerig gedebatteerd (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1566/1, pp. 18, 20 en 179; nr. 1566/10, pp. 11 en 72) wegens het verband ervan met de vrijheid van meningsuiting (*ibid.*, nr. 1566/1, pp. 18 en 23). De situatie van de privédetectives werd echter niet onderzocht; de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 december 1996 tot wijziging van de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective toont evenwel aan dat er amendementen werden aangenomen om de overeenstemming ervan met de wet van 8 december 1992 te waarborgen (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 557/4, pp. 6, 16 en 20).

B.5. De in B.1.3 bedoelde categorieën van personen of instellingen zijn krachtens artikel 3, §§ 3 tot 7, van de wet van 8 december 1992 vrijgesteld van de in artikel 9 van dezelfde wet bedoelde informatieverplichting, rekening houdend met de activiteit die zij ontplooiën en die, naar gelang van het geval, betrekking heeft op de verdediging van de fundamentele rechten van de zwaksten, de handhaving van de openbare veiligheid en orde, de informatie van het publiek of het culturele leven. De aantasting van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die die vrijstellingen impliceren, kan door de wetgever op rechtmatige wijze als noodzakelijk zijn beschouwd, wegens de fundamentele rechten en belangen die in het geding zijn.

B.6. De privédetectives bevinden zich in dat opzicht in een wezenlijk verschillende situatie omdat hun activiteit vreemd is aan de bescherming van die fundamentele rechten en belangen, en over het algemeen betrekking heeft op de verdediging van privébelangen.

B.7. De beroepsactiviteit van privédetectives wordt weliswaar, bij de voormelde wet van 19 juli 1991, tegelijk vergund en gereguleerd; die wet heeft tot doel - naast de bescherming van de opdrachtgever tegen oneerlijke praktijken en de uitwerking van een controle- en sanctiesysteem - de bescherming van het privéleven van de burger te waarborgen door het opleggen van specifieke voorwaarden voor de uitoefening van het beroep (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 557/4, p. 5).

De omstandigheid dat dat beroep gereguleerd is, impliceert echter niet dat de uitoefening ervan van die aard is dat aan de belanghebbenden rechten worden toegekend die dermate zwaarwegend zouden worden geacht dat zij hen in staat zouden stellen afbreuk te doen aan het privéleven van de personen die zij volgen, onder dezelfde voorwaarden als de in B.4 vermelde personen en instellingen die belast zijn met de verdediging van fundamentele belangen.

B.8. Het BIV en de vzw « BVVIE », tussenkommende partij, voeren niettemin aan dat artikel 13, lid 1, onder d) en g), van de voormelde richtlijn 95/46/EG zou toelaten de privédetectives te ontslaan van de verplichting tot het informeren van de personen die zij nasporen, omdat dat noodzakelijk zou zijn voor het voorkomen, het onderzoeken, het opsporen en het vervolgen van strafbare feiten of schendingen van de beroepsregels voor gereguleerde beroepen of om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. Zij voegen daaraan toe dat die richtlijn is gebaseerd op artikel 100 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) (thans artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)), zodat zij ertoe strekt de volledige harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten te verwezenlijken, behoudens toepassing van artikel 100 A, lid 4, van het EG-Verdrag (thans artikel 114, leden 4 en 5, van het VWEU), en dat de wetgever, door voor de privédetectives niet in de hiervoor vermelde vrijstelling te voorzien, zich niet zou hebben gevoegd naar het bij de richtlijn nagestreefde doel van harmonisatie.

B.9.1. Het voormelde artikel 13, lid 1, van de richtlijn, dat de lidstaten de mogelijkheid biedt om de rechten en plichten te beperken waarin zij voorziet inzake verwerking en vrij verkeer van persoonsgegevens, bepaalt :

« De Lid-Staten kunnen wettelijke maatregelen treffen ter beperking van de reikwijdte van de in artikel 6, lid 1, artikel 10, artikel 11, lid 1, artikel 12 en artikel 21 bedoelde rechten en plichten indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van

- a) de veiligheid van de Staat;
- b) de landsverdediging;
- c) de openbare veiligheid;

d) het voorkomen, het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of schendingen van de beroepscode voor gereguleerde beroepen;

e) een belangrijk economisch en financieel belang van een Lid-Staat of van de Europese Unie, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden;

f) een taak op het gebied van controle, inspectie of regelgeving, verbonden, ook al is dit incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de onder c), d) en e), bedoelde gevallen;

g) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen ».

Artikel 11 van dezelfde richtlijn heeft betrekking op de onmiddellijke informatieverstrekking aan de betrokkene wanneer de gegevens niet bij hem zijn verkregen en stemt grotendeels overeen met het in het geding zijnde artikel 9, § 2, van de wet van 8 december 1992.

Artikel 11, lid 1, van de richtlijn bepaalt :

« 1. De Lid-Statens bepalen dat wanneer de gegevens niet bij de betrokkene zijn verkregen de voor de verwerking verantwoordelijke of diens vertegenwoordiger, op het moment van registratie van de gegevens of wanneer verstrekking van de gegevens aan een derde wordt overwogen, aan de betrokkene uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking van de gegevens ten minste de volgende informatie moet verstrekken, tenzij de betrokkene daarvan reeds op de hoogte is :

a) de identiteit van de voor de verwerking verantwoordelijke en, in voorkomend geval, van diens vertegenwoordiger,

b) de doeleinden van de verwerking,

c) verdere informatie zoals

- de betrokken gegevenscategorieën;

- de ontvangers of de categorieën ontvangers;

- het bestaan van een recht op toegang tot zijn eigen persoonsgegevens en op rectificatie van deze gegevens,

voor zover die, met inachtneming van de specifieke omstandigheden waaronder de verdere informatie verzameld wordt, nodig is om tegenover de betrokkene een eerlijke verwerking te waarborgen ».

B.9.2. *In casu* bevat de wet van 8 december 1992 geen uitzondering die vergelijkbaar is met het bepaalde in het voormelde artikel 13, lid 1, onder d) en g), *in fine*. Louter afgaande op de bewoordingen van de inleidende zin van artikel 13, lid 1, (« de lidstaten kunnen [...] »), staat het de lidstaten vrij de daarin voorziene beperkingen in hun interne wetgeving op te nemen of niet, zodat het de wetgever zou toekomen om, met inachtneming van de grondwettelijke en internationaalrechtelijke bepalingen, te beoordelen in welke mate privédetectives kunnen worden gemachtigd, rekening houdend met het voormelde artikel 13, lid 1, onder d) en g), om de personen die zij naspeuren te informeren onder voorwaarden die minder strikt zijn dan die welke zijn bepaald bij artikel 9, § 1, van de in het geding zijnde wet. In overweging 43 van de voormelde richtlijn wordt in dat opzicht aangegeven :

« Overwegende dat de Lid-Staten ook het recht van toegang en informatie alsmede bepaalde verplichtingen van de voor de verwerking verantwoordelijke mogen beperken voor zover zulks nodig is om bij voorbeeld de staatsveiligheid, de defensie, de openbare veiligheid, een zwaarwegend economisch of financieel belang van een Lid-Staat of van de Unie te vrijwaren en om strafbare feiten of schending van de beroepscode door een beoefenaar van een gereguleerd beroep op te sporen en te vervolgen; dat wat de uitzonderingen en beperkingen betreft, de noodzakelijke taken op het gebied van controle, inspectie of regelgeving op de drie voornoemde gebieden met betrekking tot de openbare veiligheid, het economisch of financieel belang en de strafvervolgning moeten worden opgesomd; dat deze opsomming van taken op die drie gebieden de rechtmatigheid van uitzonderingen en beperkingen om redenen van staatsveiligheid en defensie onverlet laten ».

B.9.3. De richtlijn 95/46/EG is evenwel vastgesteld op grond van artikel 100 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (het huidige artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) en beoogt derhalve in beginsel volledige harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten op het door de richtlijn bestreken gebied, behoudens toepassing van artikel 100 A, lid 4, van het voormelde Verdrag (thans artikel 114, lid 4 en lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

Ingevolge artikel 1 van de richtlijn waarborgen de lidstaten in verband met de verwerking van persoonsgegevens, de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer. Overeenkomstig hoofdstuk II moet elke verwerking van persoonsgegevens, behoudens de op grond van artikel 13 van de richtlijn toegestane uitzonderingen, stroken met de in artikel 6 van die

richtlijn genoemde beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens en met een van de zes in artikel 7 van de richtlijn genoemde beginselen betreffende de toelaatbaarheid van gegevensverwerking. Blijkens overweging 7 van de richtlijn kunnen de totstandbrenging en de werking van de interne markt door de verschillen tussen de nationale regelingen voor de verwerking van persoonsgegevens ernstig worden geschaad. In dat verband heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie eraan herinnerd dat de richtlijn 95/46/EG, zoals met name blijkt uit overweging 8, de bescherming van de rechten en vrijheden van personen op het stuk van de verwerking van persoonsgegevens in alle lidstaten op hetzelfde niveau wil brengen. In overweging 10 wordt daaraan toegevoegd dat de onderlinge aanpassing van de ter zake geldende nationale wetgevingen niet tot een verzwakking van de aldus geboden bescherming mag leiden, maar juist erop gericht moet zijn een hoog beschermingsniveau in de Unie te waarborgen (HvJ, 6 november 2003, *Lindqvist*, C-101/01, punt 95; HvJ, 16 december 2008, *Huber*, C-524/06, punt 50; HvJ, 24 november 2011, *Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF)* en *Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD)*, C-468/10 en C-469/10, punt 28).

In dat laatste arrest heeft het Hof van Justitie inzonderheid geoordeeld :

« 29 Eerder is dan ook geoordeeld dat de harmonisatie van vorenbedoelde nationale wettelijke regelingen zich niet beperkt tot een minimumharmonisatie, maar in beginsel tot een volledige harmonisatie dient te leiden. Vanuit die optiek wil richtlijn 95/46 het vrije verkeer van persoonsgegevens verzekeren maar tevens een hoog beschermingsniveau verzekeren van de rechten en belangen van de personen op wie die gegevens betrekking hebben (zie reeds aangehaald arrest *Lindqvist*, punt 96).

[...]

34 Van de beoordelingsmarge waarover de lidstaten krachtens voornoemd artikel 5 beschikken, kan dus enkel gebruik worden gemaakt in overeenstemming met het doel van richtlijn 95/46, dat erin bestaat een evenwicht tussen het vrije verkeer van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te verzekeren (zie reeds aangehaald arrest *Lindqvist*, punt 97).

35 Richtlijn 95/46 bevat regels die door een zekere soepelheid worden gekenmerkt, en laat het in tal van gevallen aan de lidstaten over om de bijzonderheden te regelen of een keuze uit verschillende mogelijkheden te maken (zie reeds aangehaald arrest *Lindqvist*, punt 83). Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, nationale maatregelen die voorzien in bijkomende vereisten die de reikwijdte van een in artikel 7 van richtlijn 95/46

genoemd beginsel wijzigen, en, anderzijds, nationale maatregelen die enkel voorzien in een nadere bepaling van een van die beginselen. Het eerste soort nationale maatregelen is verboden. Enkel in het kader van het tweede soort nationale maatregelen beschikken de lidstaten, krachtens artikel 5 van richtlijn 95/46, over een beoordelingsmarge.

[...]

40 Niettemin moet rekening worden gehouden met het feit dat de tweede van die voorwaarden noodzakelijkerwijs een afweging met zich meebrengt van de aan de orde zijnde tegengestelde rechten en belangen, welke in beginsel afhangt van de bijzondere omstandigheden van een concreet geval en in het kader waarvan de persoon of de instelling die de afweging uitvoert rekening dient te houden met het belang van de uit de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: ‘Handvest’) voortvloeiende rechten van de betrokkene.

41 In dat verband zij opgemerkt dat artikel 8, lid 1, van het Handvest bepaalt dat ‘[e]nieder recht [heeft] op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens’. Dat fundamentele recht houdt nauw verband met het in artikel 7 van het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van het privé-leven (arrest van 9 november 2010, *Volker en Markus Schecke en Eifert*, C-92/09 en C-93/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 47).

42 In deze omstandigheden dient enerzijds te worden vastgesteld dat de eerbiediging van het in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens gelijk welke informatie betreft aangaande een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (zie reeds aangehaald arrest *Volker en Markus Schecke en Eifert*, punt 52). Niettemin volgt uit de artikelen 8, lid 2, en 52, lid 1, van het Handvest dat aan dat recht, onder bepaalde voorwaarden, beperkingen kunnen worden gesteld.

43 Bovendien moeten de lidstaten bij de omzetting van richtlijn 95/46 erop toezien dat zij zich baseren op een uitlegging daarvan die het mogelijk maakt een juist evenwicht tussen de verschillende door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten te verzekeren (zie naar analogie arrest van 29 januari 2008, *Promusicae*, C-275/06, *Jurispr.* blz. I-271, punt 68) ».

Bijgevolg rijst de vraag of de in B.9.2 vermelde vrijheid van de wetgever al dan niet aan bepaalde beperkingen is onderworpen.

B.9.4. Artikel 267 van het VWEU verleent het Hof van Justitie bevoegdheid om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over zowel de uitlegging van de handelingen van de instellingen van de Unie als de geldigheid van die handelingen. Volgens de derde alinea ervan is een nationale rechterlijke instantie gehouden zich tot het Hof te wenden, indien haar beslissingen - zoals deze van het Hof - volgens het nationale recht niet

vatbaar zijn voor hoger beroep. Wanneer er twijfel is over de interpretatie of de geldigheid van een bepaling van het Unierecht die van belang is voor de oplossing van een voor dergelijk rechtscollege hangend geschil, dient dit rechtscollege, zelfs ambtshalve zonder dat één van de partijen daarom gevraagd heeft, het Hof van Justitie prejudicieel te ondervragen.

B.9.5. Gelet op de dubbele doelstelling van de richtlijn, enerzijds, en de noodzaak een juist evenwicht tussen de verschillende door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten te verzekeren, anderzijds, rijst de vraag of de in artikel 13, lid 1, onder g), *in fine*, genoemde beperking die op de hoger vermelde onmiddellijke informatieplicht kan worden aangebracht, een loutere faculteit betreft waarover de lidstaten naar eigen inzicht kunnen beschikken, dan wel of de lidstaten, naargelang de omstandigheden, - bijvoorbeeld wanneer dat, zoals ook in artikel 13 vermeld, « noodzakelijk is ter vrijwaring [...] van de rechten en vrijheden van anderen » - gehouden zijn bedoelde beperking over te nemen in hun interne wetgeving. Bijgevolg dient de eerste in het beschikkende gedeelte vermelde prejudiciële vraag te worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

B.10.1. Bovendien wordt de verplichting voor de privédetectives om de personen die zij naspeuren te informeren, ook bekritiseerd door het BIV en de vzw « BVVIE », zoals in B.8 is vermeld, omdat zulks een belemmering zou vormen voor ofwel het voorkomen, het onderzoeken, het opsporen en het vervolgen van strafbare feiten of schendingen van de beroepscode van gereguleerde beroepen, ofwel de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 13, lid 1, onder d) en g), *in fine*, van de voormelde richtlijn).

B.10.2. De wetgever kon weliswaar oordelen dat de bescherming van privé- of vermogensrechtelijke belangen waarop de activiteit van privédetectives zich toespitst, vreemd is aan de doelstellingen die in de in B.9.2 weergegeven overweging 43 van de richtlijn zijn vermeld. De opsporing en vervolging van strafbare feiten of van een schending van de beroepscode door een beoefenaar van een gereguleerd beroep - waarnaar wordt verwezen - behoren daarenboven niet tot de opdracht van personen zoals de vzw « BVVIE », noch van de privédetectives die zij zou tewerkstellen.



B.10.3. De beroepstitel en de uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar zijn echter beschermd bij het koninklijk besluit van 6 september 1993, en het Beroepsinstituut van vastgoedmakelaars is evenwel opgericht bij het koninklijk besluit van 17 februari 1995; die besluiten zijn uitgevaardigd krachtens de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen, waarvan de bepalingen thans zijn opgenomen in de kaderwet betreffende de dienstverlenende intellectuele beroepen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 3 augustus 2007, waarvan artikel 7 voorziet in erkennings- en controleorganismen die beroepsinstellingen worden genoemd; deze hebben als hoofdplicht de plichtenleer nader te preciseren of aan te vullen en te waken over de naleving ervan (artikel 3, § 1, vijfde lid) en omvatten een nationale raad die, krachtens artikel 8, § 1, derde lid, 1<sup>o</sup>, onder meer als opdracht heeft erop toe te zien dat de voorwaarden inzake toegang tot het beroep worden nageleefd en, met dat doel in rechte te treden, met name door elke inbreuk op de bepalingen tot bescherming van de beroepstitel en tot organisatie van het beroep, bij de gerechtelijke overheden aan te klagen. Die opdracht van het BIV, dat ertoe is gemachtigd gebruik te maken van de diensten van privédetectives zoals in B.2.3 is aangegeven, staat niet los van het voorkomen, het onderzoeken, het opsporen en het vervolgen van strafbare feiten of schendingen van de beroepsregels van gereguleerde beroepen, zoals bedoeld in het voormelde artikel 13 van de richtlijn.

B.10.4. De beroepsactiviteit van de privédetectives wordt geregeld bij de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective. Artikel 1 van die wet bepaalt :

« § 1. In de zin van deze wet wordt als privé-detective beschouwd elke natuurlijke persoon die gewoonlijk, al of niet in ondergeschikt verband, tegen betaling en voor een opdrachtgever activiteiten uitoefent bestaande uit :

1<sup>o</sup> het opsporen van verdwenen personen of verloren of gestolen goederen;

2<sup>o</sup> het inwinnen van informatie omtrent burgerlijke stand, gedrag, moraliteit en vermogenstoestand van personen;

3<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> het opsporen van bedrijfsspionage;

5<sup>o</sup> elke andere activiteit bepaald bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

§ 2. De personen die de in § 1 bedoelde activiteiten uitoefenen uitsluitend in het kader van het beroep van journalist, gerechtsdeurwaarder, notaris, advocaat, genealoog, worden niet als privé-detective beschouwd. De Koning stelt de lijst van andere beroepen en activiteiten vast die niet als activiteiten van privé-detective worden beschouwd.

§ 3. De informatie die ten gevolge van het uitoefenen van deze activiteiten wordt verkregen, moet uitsluitend bestemd zijn voor de opdrachtgever en bedoeld om in zijn voordeel te worden aangewend ».

Niemand mag het beroep van privédetective uitoefenen of zich als dusdanig bekend maken, indien hij daartoe vooraf geen vergunning heeft gekregen van de minister van Binnenlandse Zaken, na advies van de Veiligheid van de Staat en van de procureur des Konings van de wettige hoofdverblijfplaats van de betrokkene en, bij ontstentenis ervan, de minister van Justitie (artikel 2 van de wet van 19 juli 1991).

De artikelen 5 tot 7 van de wet van 19 juli 1991 bepalen :

« Art. 5. Het is de privé-detective verboden personen die zich bevinden in niet voor het publiek toegankelijke plaatsen, met behulp van enig toestel te bespieden of te doen bespieden, of opzettelijk beelden van hen op te nemen dan wel te doen opnemen, zonder dat de beheerder van die plaats en de betrokken personen daarvoor hun toestemming hebben gegeven.

Het is de privé-detective verboden enig toestel op te stellen, te doen opstellen of ter beschikking te stellen van de opdrachtgever of van derden met het opzet een van de in het eerste lid omschreven handelingen te verrichten.

Art. 6. De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het gebruik van bepaalde middelen en methoden door de privé-detectives in de uitoefening van hun activiteiten, beperken of verbieden.

Art. 7. Het is de privé-detective verboden betreffende de personen die het voorwerp zijn van zijn beroepsactiviteiten, informatie in te winnen omtrent de politieke, godsdienstige, filosofische of vakbondsovertuiging en omtrent de uiting van die overtuiging of omtrent het lidmaatschap van een ziekenfonds.

Het is de privé-detective verboden informatie in te winnen omtrent de seksuele geaardheid van de personen die het voorwerp zijn van zijn activiteiten, behalve indien het gaat om gedrag dat strijdig is met de wet of een reden tot echtscheiding kan opleveren indien hij optreedt op verzoek van een van de echtgenoten.

Het is de privé-detective verboden informatie in te winnen omtrent de gezondheid of de raciale of etnische herkomst van de personen die het voorwerp zijn van zijn activiteiten ».

De artikelen 10 tot 14 bepalen :

« Art. 10. Behoudens het bepaalde in artikel 16, § 2, mag de privé-detective de inlichtingen die hij bij het vervullen van zijn opdracht ingewonnen heeft, niet bekendmaken aan andere personen dan zijn opdrachtgever of degene die door deze behoorlijk zijn gemachtigd.

Hij mag gedurende een periode van drie jaar vanaf het eindverslag geen opdrachten aanvaarden strijdig met de belangen van de opdrachtgever.

De privé-detective mag zijn opdrachtgever enkel de informatie ter beschikking stellen die betrekking heeft op de opdracht zoals omschreven in de overeenkomst bedoeld in artikel 8, § 1 of in het opdrachtenregister bedoeld in artikel 8, § 2.

Art. 11. Elk document dat van de privé-detective in het kader van zijn beroepswerkzaamheden uitgaat, maakt melding van de beroepstitel van privé-detective en van de in artikel 2 bedoelde vergunning.

Art. 12. De privé-detective moet de in artikel 2 vermelde identificatiekaart steeds bij zich dragen tijdens de uitoefening van zijn beroepswerkzaamheden. Hij moet deze kaart, voor de tijd nodig voor de controle, overhandigen bij elke vordering van een lid van een politiedienst of van een ambtenaar bedoeld in het eerste lid van artikel 17.

Art. 13. Het is de privé-detective verboden zijn activiteiten uit te oefenen ten behoeve van publiekrechtelijke rechtspersonen, behoudens toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Art. 14. Het is de privé-detective verboden zich op enigerlei wijze voor te doen als lid van een politiedienst of een openbare inlichtingendienst.

Indien de privé-detective deel heeft uitgemaakt van een politiedienst of een openbare inlichtingendienst, mag hij in de uitoefening van zijn beroepswerkzaamheden daarvan geen melding maken ».

B.10.5. Artikel 13, lid 1, onder d) en g), *in fine*, van de richtlijn 95/46/EG lijkt bijgevolg voor interpretatie vatbaar wat betreft de vraag of de beroepsactiviteit van privédetectives die in de in B.10.3 en B.10.4 in herinnering gebrachte context optreden, al dan niet onder de in die bepaling bedoelde uitzondering valt. Bijgevolg dient de tweede in het beschikkende gedeelte vermelde prejudiciële vraag te worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

B.10.6. Indien het Hof van Justitie zou oordelen dat de beroepsactiviteit van de privédetectives, uitgevoerd in de in B.10.3 en B.10.4 in herinnering gebrachte context, niet

onder de in artikel 13, lid 1, onder d) en g), *in fine*, van de voormelde richtlijn bedoelde uitzondering valt, dient de derde in het beschikkende gedeelte vermelde prejudiciële vraag te worden gesteld, wat betreft de geldigheid van die bepaling ten aanzien van artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, meer bepaald ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Om die redenen,

het Hof

alvorens ten gronde uitspraak te doen, stelt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen :

1. Dient artikel 13, lid 1, onder g), *in fine*, van de richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens aldus te worden geïnterpreteerd dat het de lidstaten vrij staat al dan niet in een uitzondering te voorzien op de in artikel 11, lid 1, bedoelde onmiddellijke informatieplicht, indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen of zijn de lidstaten ter zake aan beperkingen onderworpen ?

2. Vallen de beroepsactiviteiten van privédetectives, die door het interne recht worden geregeld en worden uitgeoefend ten dienste van overheden die ertoe zijn gemachtigd elke inbreuk op de bepalingen tot bescherming van een beroepstitel en tot organisatie van een beroep aan te klagen bij de gerechtelijke overheden, naar gelang van de omstandigheden, onder de uitzondering bedoeld in artikel 13, lid 1, onder d) en g), *in fine*, van de voormelde richtlijn ?

3. Is, indien het antwoord op de tweede vraag ontkennend zou zijn, artikel 13, lid 1, onder d) en g), *in fine*, van de voormelde richtlijn verenigbaar met artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, meer bepaald met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie ?

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 10 oktober 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

R. Henneuse