



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 152/2024
van 12 december 2024
Rolnummer : 8190**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023 « houdende diverse bepalingen inzake economie », ingesteld door het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 6 maart 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 8 maart 2024, heeft het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Matthias Storme, advocaat bij de balie te Gent, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023 « houdende diverse bepalingen inzake economie » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 december 2023).

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderde de verzoekende partij eveneens de schorsing van dezelfde wetsbepaling. Bij het arrest nr. 69/2024 van 20 juni 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.069), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 4 september 2024, tweede editie, heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Valérie De Schepper en mr. Jean-François De Bock, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 september 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Danny Pieters en Kattrin Jadin te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was,

dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 9 oktober 2024 de dag van de terechtzitting bepaald op 6 november 2024.

Op de openbare terechtzitting van 6 november 2024 :

- zijn verschenen :
 - . mr. Matthias Storme, voor de verzoekende partij;
 - . mr. Valérie De Schepper, tevens *loco* mr. Jean-François De Bock, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers Danny Pieters en Kattrin Jadin 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. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij. De bestreden bepaling heeft geen negatieve weerslag op haar wettelijke opdracht, noch op haar persoonlijk belang. Er wordt haar geen enkele bevoegdheid ontnomen. Meer nog, de bestreden bepaling werd genomen na overleg met de verzoekende partij, die bovendien haar akkoord gaf, zoals blijkt uit het mailverkeer dat werd toegevoegd aan de stukken. Verschillende experts verbonden aan het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants hebben bovendien meegewerkt aan het ontwerp van koninklijk besluit dat uitvoering zal geven aan de bestreden bepaling.

A.1.2. Volgens de verzoekende partij werd zij in het verleden misleid over de draagwijdte van de bestreden bepaling. In elk geval raakt deze aan haar bevoegdheden, waardoor zij over het vereiste belang beschikt.

Ten aanzien van het enige middel

A.2.1. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023 « houdende diverse bepalingen inzake economie » (hierna : de wet van 5 november 2023), van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij klaagt aan dat de bevoegdheid voor het vaststellen van de procedureregels aan de Koning wordt toegekend, terwijl dat niet het geval is voor andere beroepsautoriteiten, die zelf hun procedureregels kunnen bepalen. Volgens haar is dat verschil in behandeling niet redelijk verantwoord.

A.2.2. De Ministerraad voert aan dat de verzoekende partij niet verduidelijkt waarom zij enkel de vergelijking maakt met de Nationale Kamer van Notarissen, de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders en de ordes van advocaten. Het blijkt niet waarom die toezichtautoriteiten vergelijkbaar zouden zijn met de categorie van toezichtautoriteiten waartoe de verzoekende partij behoort. Het is evenmin duidelijk waarom de beroepsbeoefenaars die worden gecontroleerd door het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants niet veeleer vergelijkbaar zouden zijn met de andere groepen van beroepsbeoefenaars die onderworpen zijn aan de wet van 18 september 2017 « tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten » (hierna : de wet van 18 september 2017), zoals het Beroepsinstituut van de Vastgoedmakelaars. Dat laatste Instituut werd zelfs niet aangewezen als toezichtautoriteit. Voor de bedrijfsrevisoren is de toezichtautoriteit evenmin het Instituut van Bedrijfsrevisoren, maar wel het College van toezicht op de bedrijfsrevisoren.

Zelfs indien de categorieën van toezichtautoriteiten, en dus onrechtstreeks ook van beroepsbeoefenaars, vergelijkbaar zouden zijn, streeft artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023 een wettig doel na, namelijk de organisatie van een voorspelbaar en coherent systeem van kwaliteitstoetsing. De maatregel is bovendien gebaseerd op objectieve criteria en is proportioneel. Er worden geen bevoegdheden ontnomen aan het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants, dat integendeel een adviesbevoegdheid krijgt. Bovendien was de verzoekende partij zelf akkoord, en zelfs vragende partij, voor het opstellen van een allesomvattend koninklijk besluit, dat mogelijk wordt gemaakt door artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 116, tweede lid, van de wet van 17 maart 2019 « betreffende de beroepen van accountant en belastingadviseur » (hierna : de wet van 17 maart 2019), zoals ingevoegd bij artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023 « houdende diverse bepalingen inzake economie » (hierna : de wet van 5 november 2023).

B.1.2. Vóór de wijziging ervan bij artikel 119 van de wet van 5 november 2023 bepaalde artikel 116 van de wet van 17 maart 2019 :

« De Raad van het Instituut is bevoegd om administratieve sancties uit te spreken zoals voorzien in de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten ».

B.1.3. Het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants is een toezichtautoriteit in de zin van artikel 85, § 1, van de wet van 18 september 2017 « tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten » (hierna : de wet van 18 september 2017). De toezichtsbevoegdheden

en -maatregelen van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants in het kader van de wet van 18 september 2017 worden opgesomd in de artikelen 117 en 118 van die wet, die luiden :

« Art. 117. Onverminderd de prerogatieven die hen zijn toegekend door of krachtens andere wettelijke of reglementaire bepalingen, stellen de toezichtautoriteiten bedoeld in artikel 85, § 1, 1°, en 7° tot en met 12°, een toezichtregime vast, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 48, leden 1 en 2, van richtlijn 2015/849, om door de onderworpen entiteiten bedoeld in artikel 5, § 1, 1°, 24° tot en met 28°, en 32°, de naleving te verzekeren van de bepalingen van boek II en van artikel 66, § 2, tweede en derde lid, van deze wet en de besluiten en reglementen genomen ter uitvoering ervan, alsook de uitvoeringsmaatregelen van richtlijn 2015/849.

Indien de toezichtautoriteiten bedoeld in het eerste lid nalaten de in hetzelfde lid bedoelde mechanismen op te stellen of in de toekomst te wijzigen, kan de Koning deze mechanismen Zelf aannemen of wijzigen.

Art. 118. § 1. Onverminderd andere bij deze wet of bij andere wettelijke of reglementaire bepalingen voorgeschreven maatregelen, kunnen de toezichtautoriteiten bedoeld in artikel 85, § 1, 7° tot en met 12°, of, in voorkomend geval, de bij andere wetten aangewezen autoriteiten, wanneer zij vaststellen dat een onder hun bevoegdheid vallende onderworpen entiteit, bedoeld in artikel 5, § 1, 1°, 24° tot en met 28°, en 32°, een inbreuk heeft begaan op de bepalingen van boek II van deze wet of op de besluiten en reglementen genomen ter uitvoering ervan, of op artikel 66, § 2, tweede en derde lid, van deze wet, of op de uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2015/849 of op de waakzaamheidsplichten bedoeld in de bindende bepalingen betreffende financiële embargo's, de volgende maatregelen nemen ten aanzien van de betrokken onderworpen entiteit :

1° het uitbrengen van een publieke verklaring waarin de identiteit van de natuurlijke of rechtspersoon en de aard van de inbreuk worden vermeld;

2° het door een bevel gelasten dat de natuurlijke of rechtspersoon het gedrag staakt en niet meer herhaalt;

3° de intrekking of schorsing van de vergunning indien de onderworpen entiteit vergunningsplichtig is;

4° een tijdelijk verbod opleggen tegen elke persoon met managementverantwoordelijkheden in een onderworpen entiteit of elke voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke persoon, om managementfuncties bij onderworpen entiteiten uit te oefenen.

§ 2. Bij het vaststellen van de maatregelen bedoeld in paragraaf 1 wordt er rekening gehouden met de omstandigheden bedoeld in artikel 96.

§ 3. De toezichtautoriteiten bedoeld in artikel 85, § 1, 7° tot en met 11° en 14°, elk voor hun bevoegdheden, stellen de nodige procedureregels vast voor het opleggen van de in paragraaf 1 bedoelde maatregelen, alsook de verhaalmiddelen ».

B.1.4. Artikel 119 van de wet van 5 november 2023 bepaalt :

« In artikel 116 van de wet van 17 maart 2019 betreffende de beroepen van accountant en belastingadviseur, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het vroegere enig lid, dat het eerste lid wordt, worden de woorden ‘ administratieve maatregelen te nemen en ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ is bevoegd om ’ en de woorden ‘ administratieve sancties uit te spreken ’;

2° het artikel wordt aangevuld met een lid, luidende :

‘ De Koning legt, na advies van de Raad van het Instituut, de nadere regels over de in het eerste lid bedoelde administratieve maatregelen en administratieve sancties vast. De Raad van het Instituut brengt zijn advies uit binnen drie maanden te rekenen vanaf de dag van ontvangst van de adviesaanvraag over het ontwerp van koninklijk besluit. Wordt er binnen deze termijn geen advies uitgebracht, dan wordt de Raad van het Instituut geacht geen opmerkingen te hebben op het ontwerp dat hem wordt voorgelegd. ’ ».

B.1.5. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de delegatie aan de Koning bedoeld is om toe te laten de administratieve maatregelen en administratieve sancties die de Raad van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants moet nemen krachtens de wet van 18 september 2017 in het wettelijk, reglementair en normatief kader van de beroepen van accountant en belastingadviseur in te passen (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3392/001, p. 74). Hierover ondervraagd door de afdeling wetgeving van de Raad van State, verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting omtrent de draagwijdte van de opdracht die aan de Koning wordt verleend :

« De delegatie aan de Koning zorgt ervoor dat er nadere regels kunnen worden uitgewerkt in een koninklijk besluit en dat hiermee de verplichtingen in het wettelijk, reglementair en normatief kader van het beroep van accountant en belastingadviseur ingebed worden. Dat verhoogt de rechtszekerheid voor de beroepsbeoefenaar die onderworpen is aan de antiwitwaswetgeving en tevens verduidelijkt het de procedures binnen ITAA en ten aanzien van de beroepsbeoefenaar.

Voor de gecertificeerde accountants en de gecertificeerde belastingadviseurs is het koninklijk besluit van 9 december 2019 tot vastlegging van een reglement inzake de kwaliteitstoetsing van de externe leden van het Instituut van de accountants en de belastingconsulenten en tot nadere regeling van het gebruik van de opdrachtbrief nog van toepassing voor de toetsing van de beroepsbeoefenaars aan het wettelijk, reglementair en normatief kader van hun beroep, met inbegrip van de wet van 18 september 2017. Dit kb zal worden vervangen door een nieuw te nemen kb met de wet van 17 maart 2019 als rechtsgrond.

In hoofdzaak zal het nieuwe kb zoals het kb van 9.12.2019 onder meer de procedures regelen, maar niet al te beperkend tot louter procedures : ook bijvoorbeeld wie inbreukdossiers mag behandelen, wie op de hoogte moet worden gesteld, en hoe de opvolging daarvan, na het nemen van de maatregelen en de sancties door de Raad van het Instituut, moet worden geregeld » (*ibid.*, pp. 175-176).

Ten aanzien van het belang

B.2.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof 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.2.3. Aangezien het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants een toezichtautoriteit is in de zin van artikel 85, § 1, van de wet van 18 september 2017, doet het in voldoende mate blijken van het vereiste belang.

Ten gronde

B.3. Het enige middel is afgeleid uit een schending, door artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de bevoegdheid om de procedureregels op te stellen, wat de verzoekende partij betreft, wordt toegekend aan de Koning, terwijl dat niet het geval is voor de ordes van advocaten, de Nationale Kamer voor Gerechtsdeurwaarders en de Nationale Kamer van Notarissen.

B.4. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende

beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.1. Volgens de Ministerraad zijn de verschillende autoriteiten waarnaar de verzoekende partij verwijst, alsook de door hen gecontroleerde beroepsgroepen, niet vergelijkbaar. Uit artikel 85, § 1, van de wet van 18 september 2017 zou namelijk blijken dat, naast de autoriteiten en beroepsgroepen waarmee de verzoekende partij zich wenst te vergelijken, eveneens een grote verscheidenheid aan autoriteiten bevoegd is voor het toezicht ten aanzien van andere beroepsgroepen, zoals de bedrijfsrevisoren en de vastgoedmakelaars.

B.5.2. De beroepsbeoefenaars waarnaar wordt verwezen door de verzoekende partij, bevinden zich ten aanzien van de wet van 18 september 2017 in vergelijkbare situaties, aangezien zij allen activiteiten uitoefenen die in voorkomend geval voor witwasdoeleinden zouden kunnen worden misbruikt. Ook de ordes van advocaten, de Nationale Kamer van Notarissen, de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders en het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants zijn ten aanzien van de wet van 18 september 2017 voldoende vergelijkbaar, aangezien zij, of hun organen, allen werden aangewezen als toezichtautoriteit in de zin van artikel 85, § 1, van die wet.

Dat houdt echter niet in dat die toezichtautoriteiten, of de door hen gecontroleerde beroepsbeoefenaars, op identieke wijze moeten worden behandeld ten aanzien van elk aspect van het toezicht, noch dat het toezicht op identieke wijze moet worden georganiseerd.

B.5.3. De richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 « inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie » (hierna : de richtlijn (EU) 2015/849), die onder andere wordt omgezet bij de wet van 18 september 2017, bepaalt dat de lidstaten van de bevoegde autoriteiten verlangen dat zij effectief toezien op de naleving van de richtlijn en dat zij de nodige maatregelen nemen om die naleving te waarborgen (artikel 48, lid 1). In het geval van de in artikel 2, lid 1, punt 3), a), van de richtlijn bedoelde externe accountants en belastingconsulenten kunnen de lidstaten toestaan dat die taken worden

verricht door een « zelfregulerend orgaan » (artikel 48, lid 9). Door het Instituut van de Belastingadviseurs aan te wijzen als toezichtautoriteit, heeft de Belgische wetgever gebruikgemaakt van de beoordelingsmarge die hem bij de richtlijn (EU) 2015/849 is gelaten.

B.5.4. Op grond van het advies van de Hoge Raad voor de Economische Beroepen van 11 mei 2021 omtrent het voorstel van procedurereglement dat het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants zelf had opgesteld, kon de wetgever redelijkerwijze oordelen dat de bestreden delegatie noodzakelijk is om het adequate toezicht door het Instituut voor de Belastingadviseurs en Accountants te waarborgen, zoals verplicht bij artikel 48, lid 1, van de richtlijn (EU) 2015/849.

Zoals blijkt uit de in B.1.5 vermelde parlementaire voorbereiding, beoogt de bestreden delegatie eveneens de rechtszekerheid voor de beroepsbeoefenaar die onderworpen is aan de antiwitwaswetgeving, te verhogen, en tevens de procedures, binnen het Instituut van de Belastingadviseurs en van de Accountants en ten aanzien van de beroepsbeoefenaar, te verduidelijken. In het licht van die doelstelling is het redelijk verantwoord dat de wetgever ervoor kiest om de noodzakelijke aanpassingen te organiseren op een wijze die zo goed mogelijk aansluit bij de reeds bestaande regeling van de andere bevoegdheden van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants. Bovendien wordt een adviesbevoegdheid toegekend aan de Raad van het Instituut.

B.5.5. Tot slot blijkt niet dat de bestreden delegatie onevenredige gevolgen zou hebben. In zoverre de verzoekende partij kritiek uit op de specifieke organisatie van het toezicht, heeft het enige middel in werkelijkheid betrekking op de uitvoering van artikel 116, tweede lid, van de wet van 17 maart 2019. Een dergelijke kritiek valt niet onder de bevoegdheid van het Hof. Het staat aan de bevoegde rechter om eventuele gebreken in de toepassing van de bestreden bepaling te onderzoeken.

B.6. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 12 december 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen