



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 69/2024
van 20 juni 2024
Rolnummer : 8190**

In zake : de vordering tot schorsing 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 Katrin Jadin, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de vordering 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, een vordering tot schorsing 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 vordert de verzoekende partij eveneens de vernietiging van dezelfde wetsbepaling.

Bij beschikking van 13 maart 2024 heeft het Hof de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 10 april 2024, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 3 april 2024 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partij over te zenden, alsook aan de griffie van het Hof via mail op het adres « griffie@const-court.be ».

Bij beschikking van 20 maart 2024 heeft het Hof beslist de verzoekende partij uit te nodigen tegen 3 april 2024 de inhoud mee te delen van het ontwerp van koninklijk besluit « tot

vastlegging van een reglement inzake de kwaliteitstoetsing van de beroepsbeoefenaars van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants en tot nadere regeling van het gebruik van de opdrachtbrief ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Valérie De Schepper en Mr. Jean-François De Bock, advocaten bij de balie te Brussel, heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 10 april 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 voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.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.

Ten aanzien van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

A.2.1. Volgens de verzoekende partij leidt artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023 « houdende diverse bepalingen inzake economie » (hierna : de wet van 5 november 2023) ertoe dat haar bestaande procedurereglement niet langer geldig is. Omdat er ook nog geen koninklijk besluit met een nieuwe regeling bestaat, voert zij aan dat dit betekent dat zij haar opdracht in het kader 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) niet langer kan uitvoeren. Dit houdt een risico in van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, zowel wat betreft haar bevoegdheden en de door haar behartigde belangen, als wat betreft de ruimere doelstellingen van de wet van 18 september 2017.

A.2.2. De Ministerraad herhaalt zijn opmerkingen ten aanzien van het belang van de verzoekende partij. Artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023 ontnemt geen enkele bevoegdheid aan de verzoekende partij. Hij merkt eveneens op dat er geen enkele reden is om aan te nemen dat de verzoekende partij, zolang er geen koninklijk besluit is, haar wettelijke opdracht niet zou kunnen uitvoeren. De verzoekende partij is verplicht om haar wettelijke opdracht uit te oefenen. Het feit dat dit momenteel niet zou gebeuren, is niet het gevolg van artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023, maar van een uitdrukkelijke beslissing van de verzoekende partij zelf. Uit de stukken die de verzoekende partij voorlegt, blijkt bovendien dat er sinds de inwerkingtreding van artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023 toch dossiers zijn opgestart. Tegelijk blijkt uit de website van de verzoekende partij dat vóór de inwerkingtreding van artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023, weinig beslissingen werden genomen op basis van haar bevoegdheden als toezichtautoriteit. Uit dit alles volgt dat enig moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet te wijten is aan artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023, maar aan de houding van de verzoekende partij zelf.

Ten aanzien van de ernst van het enige middel

A.3.1. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door artikel 119, 2°, van 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.3.2. 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 orden 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 Accountants niet veeleer vergelijkbaar zouden zijn met de andere groepen van beroepsbeoefenaars die onderworpen zijn aan de wet van 18 september 2017, zoals bijvoorbeeld het Instituut 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 wordt mogelijk 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 en de vordering tot schorsing zijn 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).

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij reeds werd gevraagd om tegen ten laatste 8 maart 2024 advies te verlenen over een ontwerp van koninklijk besluit « tot vastlegging van een reglement inzake de kwaliteitstoetsing van de beroepsbeoefenaars van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants en tot nadere regeling van het gebruik van de opdrachtbrief ».

Ten aanzien van het belang

B.2.1. Aangezien de vordering tot schorsing ondergeschikt is aan het beroep tot vernietiging, dient de ontvankelijkheid van het beroep, inzonderheid het voorhanden zijn van het vereiste belang bij het instellen ervan, reeds bij het onderzoek van de vordering tot schorsing te worden betrokken.

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. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij.

B.2.4. 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, lijkt het, op grond van het beperkte onderzoek waartoe het Hof in verband met de vordering tot schorsing is kunnen overgaan, in voldoende mate te doen blijken van het vereiste belang.

Ten aanzien van de voorwaarden voor de schorsing

B.3. Naar luid van artikel 20, 1°, van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 dient aan twee voorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd, moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat een van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Ten aanzien van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.4. De schorsing van een wetsbepaling door het Hof moet het mogelijk maken te vermijden dat, voor de verzoekende partijen, een ernstig nadeel voortvloeit uit de onmiddellijke toepassing van die norm, nadeel dat niet of moeilijk zou kunnen worden hersteld in geval van een vernietiging van die norm.

Uit artikel 22 van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 blijkt dat, om te voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 20, 1°, van die wet, de personen die een vordering tot schorsing instellen, in hun verzoekschrift concrete en precieze feiten moeten uiteenzetten waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepalingen waarvan zij de vernietiging vorderen, hun een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Die personen moeten met name het bestaan van het risico van een nadeel, de ernst ervan en het verband tussen dat risico en de toepassing van de bestreden bepalingen aantonen.

B.5. De verzoekende partij voert aan dat artikel 116, tweede lid, van de wet van 17 maart 2019, zoals ingevoegd bij artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023, het voor haar onmogelijk maakt om haar wettelijke opdracht als toezichtautoriteit uit te oefenen. Zij beperkt daarbij de omschrijving van dat risico tot de hypothese dat er geen koninklijk besluit wordt aangenomen dat de uitoefening van die opdracht regelt.

Artikel 116, tweede lid, van de wet van 17 maart 2019, geeft aan de Koning de opdracht om de nadere regels over de in artikel 116, eerste lid, bedoelde administratieve maatregelen en administratieve sancties vast te leggen. Tot op het moment dat de Koning die opdracht heeft uitgevoerd, is de manier waarop de verzoekende partij haar wettelijke opdracht uitoefent, niet gewijzigd ten opzichte van de situatie die bestond vóór de inwerkingtreding van artikel 119 van de wet van 5 november 2023.

Zodra er daarentegen een dergelijk koninklijk besluit in werking is getreden, oefent de verzoekende partij, zoals zij zelf aanvoert, haar opdracht uit op basis van dat besluit.

In beide gevallen is het bestaan van het door de verzoekende partij aangevoerde risico niet aangetoond.

B.6. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de verzoekende partij niet aantoont dat de onmiddellijke toepassing van artikel 116, tweede lid, van de wet van 17 maart 2019, zoals ingevoegd bij artikel 119, 2°, van de wet van 5 november 2023, haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkent.

Daar een van de bij artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereiste voorwaarden niet is vervuld, kan de vordering tot schorsing niet worden ingewilligd.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 juni 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen