



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 83/2024
van 10 juli 2024
Rolnummer : 8111**

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 4 en 5 van de wet van 4 mei 2023 « houdende invoeging van boek XIX ‘ Schulden van de consument ’ in het Wetboek van economisch recht », in zoverre daarmee de artikelen XIX.7, §§ 1 en 2, XIX.12 en XV.6/2 *juncto* artikel XV.125/2/2 van het Wetboek van economisch recht toepasselijk worden verklaard op advocaten handelend binnen het kader van hun mandaat namens een cliënt, ingesteld door de Orde van Vlaamse balies en Peter Callens.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Willem Verrijdt, Katrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, 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 21 november 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 november 2023, is beroep tot vernietiging van de artikelen 4 en 5 van de wet van 4 mei 2023 « houdende invoeging van boek XIX ‘ Schulden van de consument ’ in het Wetboek van economisch recht », in zoverre daarmee de artikelen XIX.7, §§ 1 en 2, XIX.12 en XV.6/2 *juncto* artikel XV.125/2/2 van het Wetboek van economisch recht toepasselijk worden verklaard op advocaten handelend binnen het kader van hun mandaat namens een cliënt (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 mei 2023, tweede editie) ingesteld door de Orde van Vlaamse balies en Peter Callens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Hugo Lamon, advocaat bij de balie van Limburg.

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 partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 15 mei 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Willem Verrijdt en Magali Plovie 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.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, 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 de ontvankelijkheid

A.1. De eerste verzoekende partij is de Orde van Vlaamse balies. De tweede verzoekende partij is een advocaat. Zij zijn van mening dat zij over een belang bij het beroep tot vernietiging beschikken. De bestreden bepalingen van de wet van 4 mei 2023 « houdende invoeging van boek XIX ‘ Schulden van de consument ’ in het Wetboek van economisch recht » (hierna : de wet van 4 mei 2023) kunnen aanleiding geven tot strafsancties ten aanzien van advocaten die schulden invorderen voor rekening van hun cliënten, en voorzien voor bepaalde ambtenaren in een mogelijkheid om bij die advocaten controles uit te voeren. Zulke bepalingen tasten de onafhankelijkheid van de advocaten aan. Zij beïnvloeden het recht op toegang tot de rechter, op de rechtsbedeling en op juridische bijstand. De bestreden bepalingen zijn bijgevolg niet alleen nadelig voor de advocaten, maar ook voor de rechtzoekenden. Overigens betwisten de verzoekende partijen niet dat een advocaat als een ondernemer wordt beschouwd in de zin van het Wetboek van economisch recht. Zij zijn evenwel van mening dat, wanneer een advocaat optreedt als vertegenwoordiger van zijn cliënt, de eventuele overtreding van een wetsbepaling enkel toerekenbaar kan zijn aan die cliënt, ongeacht of de advocaat als een ondernemer dient te worden beschouwd.

A.2. De Ministerraad merkt op dat de wet van 4 mei 2023 als doelstelling heeft de belangen van de consumenten te beschermen. Het is bijgevolg niet duidelijk in welke mate het beroep tot vernietiging ten goede komt aan de rechtzoekende, van wie de verzoekende partij eveneens de belangen behartigt, overeenkomstig artikel 495, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Bovendien hebben de bestreden bepalingen louter betrekking op de minnelijke invordering van schulden van consumenten, en niet op de wezenlijke activiteiten van de advocaat. De tweede verzoekende partij toont daarnaast niet aan dat zij daadwerkelijk activiteiten van minnelijke invordering van schulden uitoefent en dat de bestreden bepalingen bijgevolg op haar van toepassing zijn, aldus de Ministerraad.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

A.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 12, tweede lid, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het algemeen beginsel van de onafhankelijkheid van de advocaat en met het rechtszekerheidsbeginsel.

A.3.2. Het eerste onderdeel van het eerste middel is gericht tegen artikel XIX.7, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 4 mei 2023. Die bepaling regelt de

aard en minimale inhoud van de ingebrekestelling die de schuldvorderaar aan de consument stuurt. Inbreuken op die bepaling worden bestraft met een sanctie van niveau 4 (artikel XV.125/2/2, 4^o, van het Wetboek van economisch recht).

Ten eerste dient de door de schuldvorderaar opgestelde ingebrekestelling krachtens artikel XIX.7, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, « duidelijk en bevattelijk » te zijn opgesteld. Volgens de verzoekende partijen zijn die woorden te vaag en kunnen zij op een willekeurige wijze worden geïnterpreteerd door de bevoegde instanties. De bestreden bepaling is daarom niet voldoende duidelijk en nauwkeurig, en is bijgevolg niet bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken en het rechtszekerheidsbeginsel. Zulks wordt bevestigd door het standpunt van de Ministerraad, die aanvoert dat de woorden « duidelijk en bevattelijk » betrekking hebben zowel op de ingebrekestelling in het geheel als op de in artikel XIX.7, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht opgesomde vermeldingen die de ingebrekestelling minstens dient te bevatten.

Ten tweede bevat artikel XIX.7, § 2, tweede lid, 2^o, van het Wetboek van economisch recht een verplichting om in de ingebrekestelling « de gegevens van het bevoegd toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie » te vermelden. Die verplichting geldt eveneens voor advocaten die als schuldvorderaar optreden, terwijl advocaten zijn vrijgesteld van de verplichting van de voorafgaande inschrijving bij de FOD Economie (artikel XIX.6, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht). De onafhankelijkheid van de advocaat verzet zich volgens de verzoekende partijen ertegen dat een advocaat wordt onderworpen aan het toezicht van enig bestuur. Bovendien zijn er reeds verschillende andere controle-instanties bevoegd ten aanzien van advocaten. Klachten tegen advocaten kunnen, overeenkomstig artikel 458 van het Gerechtelijk Wetboek, worden voorgelegd aan de stafhouder. Daarnaast kunnen consumenten zich, ter uitvoering van artikel XVI.24, § 1, van het Wetboek van economisch recht, tot de bevoegde entiteit voor buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen richten, te dezen de Ombudsdienst Consumentengeschillen Advocatuur. De bestreden bepaling roept bijgevolg een identieke behandeling in het leven van schuldvorderaars die zich in verschillende situaties bevinden. Daarenboven kunnen advocaten niet weten welk toezichthoudend bestuur zij dienen te vermelden op de ingebrekestelling. Ook om die reden is de bestreden bepaling niet bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken en het rechtszekerheidsbeginsel, aldus de verzoekende partijen.

A.3.3. Het tweede onderdeel van het eerste middel is gericht tegen artikel XIX.7, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 4 mei 2023. Die bepaling regelt de voorafgaande controle die de schuldvorderaar moet uitoefenen. Inbreuken op die bepaling worden bestraft met een sanctie van niveau 4 (artikel XV.125/2/2, 4^o, van het Wetboek van economisch recht).

Uit artikel XIX.7, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht volgt dat de advocaat geen ingebrekestelling naar een consument mag sturen namens zijn cliënt, indien hij vaststelt dat de cliënt artikel XIX.4 van hetzelfde Wetboek niet heeft nageleefd. Volgens de verzoekende partijen leidt zulks ertoe dat aan een advocaat een onevenredig zware strafsancie kan worden opgelegd voor de niet-naleving, door zijn cliënt, van bepaalde procedurele voorschriften. Om aan te tonen dat hij zich niet persoonlijk schuldig heeft gemaakt aan het misdrijf, dient de advocaat bovendien de vertrouwensrelatie met de cliënt te verbreken en/of het beroepsgeheim te schenden. In die mate is de bestreden bepaling niet bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken. De verzoekende partijen geven evenwel aan dat hun grondwettigheidsbezwaar zou vervallen, in zoverre het Hof uitdrukkelijk de interpretatie van de Ministerraad zou bevestigen volgens welke een advocaat-schuldvorderaar nooit strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de handelingen van zijn cliënt.

A.3.4. Het derde onderdeel van het eerste middel is gericht tegen artikel XIX.12 van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 4 mei 2023. Die bepaling heeft betrekking op de invordering van schulden waarvoor een afbetalingsplan is opgemaakt. Inbreuken op die bepaling worden bestraft met een sanctie van niveau 4 (artikel XV.125/2/2, 10^o, van het Wetboek van economisch recht).

Volgens de verzoekende partijen is artikel XIX.12 van het Wetboek van economisch recht niet bestaanbaar met het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel en het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Die bepaling verplicht de schuldvorderaar, in geval van een afbetalingsplan, aan de consument ten minste eenmaal per jaar een overzicht van de reeds betaalde bedragen en van het nog verschuldigde saldo te sturen. De schuldvorderaar dient daarnaast de consument onmiddellijk op de hoogte te brengen van het uitdoven van de schuld. Artikel XIX.12 heeft tot gevolg dat, wanneer de cliënt niet tijdig de rechtstreeks ontvangen betalingen meldt aan de advocaat-schuldvorderaar, die laatste een risico loopt op strafsancies. Het is mogelijk dat de cliënt nalaat de advocaat op de hoogte te brengen van eventuele betalingen, bijvoorbeeld als gevolg van een vergetelheid of een administratieve vergissing. Eveneens is het mogelijk dat de cliënt het mandaat van de advocaat na de opmaak van het afbetalingsplan heeft beëindigd. Ook in dergelijke situaties blijft de advocaat strafrechtelijk aansprakelijk indien

het voormelde overzicht niet tijdig aan de consument wordt gestuurd. Een dergelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid heeft onevenredige gevolgen ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling om de consument te beschermen. Eveneens tast de bestreden bepaling op fundamentele wijze de rechten van verdediging aan, aldus de verzoekende partijen.

A.4. De Ministerraad merkt op dat de verzoekende partijen geen andere grieven ontleen aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en aan het rechtszekerheidsbeginsel, dan aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken. In elk geval zetten de verzoekende partijen niet concreet uiteen in welk opzicht de bestreden bepalingen in strijd zouden zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie als dusdanig of met het algemeen beginsel van de onafhankelijkheid van de advocaat. Bijgevolg dient het Hof de vermeende schending van die beginselen niet te onderzoeken, aldus de Ministerraad.

A.5.1. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de verzoekende partijen uitgaan van een verkeerde lezing van de bestreden bepalingen, en dat het eerste middel daarom onontvankelijk is.

A.5.2. De Ministerraad preciseert dat de verplichting om, overeenkomstig artikel XIX.7, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, de ingebrekestelling aan de consument « duidelijk en bevattelijk » op te stellen, betrekking heeft op de volledige inhoud van de ingebrekestelling, en dus ook op de in het derde lid van die paragraaf opgesomde verplichte vermeldingen.

Wat betreft de verplichting om, overeenkomstig artikel XIX.7, § 2, tweede lid, 2°, van hetzelfde Wetboek, de gegevens te vermelden van het bevoegd toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie, verwijst de Ministerraad naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 mei 2023, waarin de precieze gegevens van dat bestuur worden vermeld. Die verplichting geldt voor iedereen die een activiteit van minnelijke invordering van schulden uitoefent, met inbegrip van de advocaten-schuldinvorderaars, en staat los van de voorafgaande inschrijving bedoeld in artikel XIX.6 van het Wetboek van economisch recht.

A.5.3. Voorts volgt niet uit artikel XIX.7, § 1, van het Wetboek van economisch recht dat de advocaat-schuldinvorderaar strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de niet-naleving, door zijn cliënt, van de vereisten van artikel XIX.4 van hetzelfde Wetboek. Er is volgens de Ministerraad louter sprake van een verplichting voor de advocaat-schuldinvorderaar om te verifiëren of de cliënt die vereisten heeft nageleefd, en in het bijzonder of de van de consument gevorderde bedragen correct zijn berekend.

A.5.4. Tot slot benadrukt de Ministerraad dat artikel XIX.12 van het Wetboek van economisch recht evenmin ertoe strekt advocaten-schuldinvorderaars strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor handelingen of vergetelheden van hun - al dan niet voormalige - cliënten. Die bepaling belet de advocaat-schuldinvorderaar niet om zich op een schulduitsluitingsgrond te beroepen, met name indien de cliënt niet tijdig melding heeft gemaakt van de ontvangen betalingen. Wat de vermeende schending van het beroepsgeheim betreft, verwijst de Ministerraad naar artikel 22 van de Codex Deontologie voor Advocaten van de Orde van Vlaamse balies. Krachtens die bepaling wordt « het beroepsgeheim [...] niet geschonden wanneer de advocaat vertrouwelijke informatie aanwendt die noodzakelijk is voor zijn eigen verdediging ».

A.6.1. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de bestreden bepalingen niet in strijd zijn met het wettigheidsbeginsel in strafzaken, en dat het eerste middel daarom niet gegrond is.

A.6.2. Allereerst zijn de woorden « duidelijk en bevattelijk » in artikel XIX.7, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht volgens de Ministerraad niet dermate vaag dat zij een willekeurige interpretatie ervan mogelijk zouden maken. De Ministerraad verwijst naar het arrest van het Hof nr. 99/2010 van 16 september 2010 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.099). Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de begrippen die worden gehanteerd in artikel 6 van de wet van 20 december 2002 « betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument », in het bijzonder de woorden « op een volledige en ondubbelzinnige wijze », de rechtzoekende niet verhinderden te bepalen welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid impliceren (B.7.4).

De Ministerraad meent daarnaast dat ook de verplichting om, overeenkomstig artikel XIX.7, § 2, derde lid, 2°, van het Wetboek van economisch recht, in de ingebrekestelling de gegevens te vermelden van het bevoegd toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie, voldoende duidelijk is. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat die verplichting de onafhankelijkheid van de advocaat in het gedrang brengt. Een dergelijke verplichting laat de consumenten toe te weten welke instantie zij kunnen contacteren in geval van klachten over de minnelijke invordering van hun schulden. Het is niet van belang dat er, zoals de verzoekende partijen opmerken,

nog andere controle instanties bestaan voor advocaten. Zowel de stafhouder als de Ombudsdienst Consumentengeschillen Advocatuur hebben specifieke bevoegdheden, respectievelijk het toezicht op de naleving van de deontologische verplichtingen van de advocaten, dan wel de buitengerechtelijke oplossing van geschillen tussen advocaten en consumenten. De omstandigheid dat het toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie eveneens bevoegd is ten aanzien van advocaten-schuldinvorderaars, waarborgt dat het toezicht op de naleving van boek XIX van het Wetboek van economisch recht op een uniforme wijze wordt uitgeoefend.

A.6.3. Wat betreft de artikelen XIX.7, § 1, en XIX.12 van het Wetboek van economisch recht, herhaalt de Ministerraad dat die bepalingen niet tot gevolg hebben dat advocaten-schuldinvorderaars strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor handelingen van hun cliënten.

Met betrekking tot de evenredigheid van de sancties die een advocaat-schuldinvorderaar riskeert wanneer hij de bij die bepalingen voorziene verplichtingen niet in acht neemt, wijst de Ministerraad erop dat de wetgever bijzonder zware straffen kan opleggen in aangelegenheden waar de misdrijven ernstig afbreuk kunnen doen aan de grondrechten van de individuen en aan de belangen van de gemeenschap. De doelstelling om een hoog beschermingsniveau te garanderen van de consument die zich in een situatie van betalingsachterstand bevindt, verantwoordt een gelijke behandeling van alle beroepsgroepen die de activiteit van minnelijke invordering van schulden uitoefenen, met inbegrip van de advocaten. De Ministerraad benadrukt dat inbreuken op de voormelde bepalingen niet noodzakelijk aanleiding geven tot een strafsancie, maar eveneens het voorwerp kunnen uitmaken van een transactieprocedure of een administratieve vervolging (artikel XV.60/1 van het Wetboek van economisch recht). De administratie kan ook beslissen geen procedure op te starten of louter een waarschuwing te geven aan de schuldinvorderaar. Bovendien worden de inbreuken op de bestreden bepalingen bestraft met een sanctie van niveau 4. Een dergelijke sanctie bestaat uit een strafrechtelijke geldboete van een minimumbedrag van 26 euro tot een maximumbedrag van 50 000 euro of tot 6 % van de totale jaaromzet, indien dit een hoger bedrag vertegenwoordigt (artikel XV.70, § 1, 4^o, van het Wetboek van economisch recht). Bij het opleggen van de sanctie wordt rekening gehouden met verschillende criteria, zoals de aard, de ernst, de omvang en de duur van de inbreuk (artikel XV.70, § 3, van het Wetboek van economisch recht). Bijgevolg kan in elke concrete situatie op een passende wijze worden opgetreden, aldus de Ministerraad. Voorts wijst de Ministerraad erop dat de betrokken ambtenaren, overeenkomstig artikel XV.60/5 van het Wetboek van economisch recht, hun bevoegdheid dienen uit te oefenen onder voorwaarden die hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid waarborgen. Eveneens dienen die ambtenaren de beginselen van behoorlijk bestuur na te leven. Tot slot voorziet artikel XV.60/15 van hetzelfde Wetboek in een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State.

Wat betreft het tweede middel

A.7.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 12, tweede lid, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van de onafhankelijkheid van de advocaat. Dat middel is gericht tegen artikel XV.6/2 van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 4 mei 2023.

A.7.2. De verzoekende partijen bekritisieren dat de door de minister aangestelde ambtenaren over een algemene bevoegdheid beschikken om de inbreuken op het Wetboek van economisch recht op te sporen en vast te stellen. Uit artikel XV.6/2 van het Wetboek van economisch recht volgt dat die bevoegdheid ook geldt ten aanzien van de advocaten die namens een cliënt optreden als schuldinvorderaar. Aldus wordt aan de uitvoerende macht een controlebevoegdheid toegekend die betrekking heeft op de kerntaken van de advocaat als vertegenwoordiger van zijn cliënt. Voordien was een controle door de uitvoerende macht enkel mogelijk wanneer de advocaat, als ondernemer, in eigen naam en voor eigen rekening optrad.

A.7.3. Volgens de verzoekende partijen maakt de bestreden bepaling het beroepsgeheim van de advocaat ondergeschikt aan de mogelijkheid voor de bevoegde ambtenaren om controles en onderzoeken uit te voeren. Bij zijn arrest nr. 111/2023 van 20 juli 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.111) heeft het Hof evenwel geoordeeld dat het beroepsgeheim van de advocaat een essentieel bestanddeel is van het recht op eerbiediging van het privéleven en van het recht op een eerlijk proces. Eveneens verwijzen de verzoekende partijen naar het in grote kamer gewezen arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 26 juni 2007 in zake *Orde van Franstalige en Duitstalige balies e.a.* (C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383, punt 32). Door aan bepaalde leden van de uitvoerende macht een dergelijke controle- en sanctiebevoegdheid toe te kennen ten aanzien van de advocaten-schuldinvorderaars, tast de wetgever op wezenlijke wijze het beroepsgeheim en de onafhankelijkheid van de advocaat aan, aldus de verzoekende partijen. Die onafhankelijkheid is een fundamenteel beginsel van de democratische rechtsstaat en raakt de openbare orde, zoals het Hof van Cassatie heeft bevestigd bij zijn arrest

nr. C.16.0177.N van 3 februari 2017 (ECLI:BE:CASS:2017:ARR.20170203.2). Het beginsel van de onafhankelijkheid van de advocatuur veronderstelt dat het niet aan de uitvoerende macht, maar aan de rechterlijke macht toekomt de handelingen te beoordelen die een advocaat namens zijn cliënt stelt.

A.7.4. De wetgever houdt daarnaast geen rekening met het specifieke karakter van de advocatuur. Advocaten zijn hoe dan ook aan specifieke wettelijke en deontologische verplichtingen onderworpen. De wetgever heeft ruime bevoegdheden toegekend aan de ordes van advocaten, teneinde de onafhankelijkheid van de beroepsgroep te waarborgen. Bij zijn arrest nr. 126/2005 van 13 juli 2005 (ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.126) heeft het Hof de bijzondere positie van de advocaten ten opzichte van de andere juridische beroepen erkend. Volgens de verzoekende partijen roept de bestreden bepaling daarom ook een identieke behandeling in het leven van verschillende categorieën van personen, namelijk de advocaten-schuldinvorderaars en de incassobureaus, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Die bepaling is bijgevolg ook in strijd met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.8. De Ministerraad merkt op dat de verzoekende partijen niet concreet uiteenzetten in welk opzicht artikel XV.6/2 van het Wetboek van economisch recht in strijd zou zijn met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. Bijgevolg dient het Hof de vermeende schending van die bepaling niet te onderzoeken, aldus de Ministerraad.

A.9.1. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de verzoekende partijen uitgaan van een verkeerde lezing van de bestreden bepaling, en dat het tweede middel daarom onontvankelijk is.

A.9.2. De Ministerraad is van mening dat het door de verzoekende partijen gemaakte onderscheid tussen de activiteiten van de advocaat die optreedt namens een cliënt en de activiteiten van de advocaat die optreedt als ondernemer, niet overeenstemt met de realiteit. Het is onjuist dat, vóór de inwerkingtreding van de wet van 4 mei 2023, enkel een controle door de administratie mogelijk was ten aanzien van advocaten die optreden als ondernemer, op grond van boek VI van het Wetboek van economisch recht.

A.9.3. De Ministerraad vervolgt dat er geen enkele reden is om aan te nemen dat de wetgever het beroepsgeheim ondergeschikt heeft willen maken aan de mogelijkheid om controles uit te oefenen. Artikel XV.6/2 van het Wetboek van economisch recht bevat een fundamentele garantie voor de inachtneming van het beroepsgeheim van de advocaten. Het optreden van de stafhouder biedt de zekerheid dat het beroepsgeheim slechts wordt geschonden in die gevallen waarin de wet op strikte wijze voorziet. Indien de stafhouder vaststelt dat niet is voldaan aan de wettelijke toepassingsvoorwaarden, kan de informatie niet worden doorgegeven aan de betrokken overheid. De bestreden bepaling kan bijgevolg niet zo worden gelezen dat zij de onafhankelijkheid van de advocaat in het gedrang zou brengen.

A.10.1. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de bestreden bepaling niet in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, met het recht op een eerlijk proces of met het algemeen beginsel van de onafhankelijkheid van de advocaat.

A.10.2. Volgens de Ministerraad mocht de wetgever, wat betreft de activiteit van minnelijke invordering van schulden, ervoor kiezen advocaten op dezelfde wijze te behandelen als de andere beroepsgroepen die optreden als schuldinvorderaar. Die gelijke behandeling streeft een legitieme doelstelling na. De wetgever wenste een hoog beschermingsniveau van de consument te waarborgen, nadat hij had vastgesteld dat de bestaande wetgeving ontoereikend was om misbruiken te voorkomen.

A.10.3. De Ministerraad meent dat de minnelijke invordering van schulden niet tot de wezenlijke activiteiten van de advocaat behoort, activiteiten die bestaan in het verdedigen of vertegenwoordigen in rechte van de cliënt en in het verlenen van juridisch advies. Zoals het Hof heeft geoordeeld bij het voormelde arrest nr. 111/2023, kan de advocaat, wanneer hij een activiteit uitoefent die niet tot zijn wezenlijke activiteiten behoort, worden onderworpen aan de verplichting om de gegevens waarvan hij kennis heeft aan de overheden mee te delen (B.5). Daarnaast wijst de Ministerraad erop dat de bevoegde administratie over een specifieke expertise beschikt met betrekking tot de minnelijke invordering van schulden, en dat het aangewezen is in een eenvormig toezicht te voorzien ten aanzien van de verschillende beroepsgroepen die optreden als schuldinvorderaar. Ook uit het voormelde arrest nr. 99/2010 volgt dat de wetgever van mening mag zijn dat het niet wenselijk is de verschillende beroepsgroepen die optreden als schuldinvorderaar verschillend te behandelen (B.4.7). Bij zijn arrest nr. 99/2013 van 9 juli 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.099) heeft het Hof bovendien geoordeeld dat de verschillen tussen de beoefenaars van vrije beroepen en de overige ondernemingen, niet verantwoordend dat voor bepaalde door

beoefenaars van vrije beroepen verrichte daden niet dezelfde bescherming van de consument bestaat als in de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming (B.10).

A.10.4. De bestreden bepaling heeft ten slotte geen onevenredige gevolgen, aldus de Ministerraad, aangezien zij voorziet in het optreden van de stafhouder in geval van informatie gedekt door het beroepsgeheim. Die waarborg geldt voor alle onderzoeken naar inbreuken op het Wetboek van economisch recht. Daarnaast mag de administratie enkel de informatie opvragen die noodzakelijk is voor het uitoefenen van haar specifieke bevoegdheden, te dezen het toezicht op de activiteiten met betrekking tot de minnelijke invordering van schulden. Het gaat om informatie van beperkte aard.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op de regeling die van toepassing is op advocaten die optreden als schuldinvorderaar, zoals ingevoerd bij de wet van 4 mei 2023 « houdende invoeging van boek XIX ‘ Schulden van de consument ’ in het Wetboek van economisch recht » (hierna : de wet van 4 mei 2023).

B.2. Het bestreden artikel 4 van de wet van 4 mei 2023 voegt in het Wetboek van economisch recht een nieuw boek XIX « Schulden van de consument » in. Dat boek bestaat uit titel 1 « Betaling van schulden door consumenten aan ondernemingen » (artikelen XIX.1 tot XIX.4) en titel 2 « Minnelijke invordering van schulden van de consument » (artikelen XIX.5 tot XIX.15).

Luidens de memorie van toelichting handelt titel 1 « over de betaling van de schulden van de consument aan ondernemingen in het algemeen, met, in geval van een betalingsachterstand, als principe de eerste gratis herinnering en de beperking van de schadebedingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/001, p. 3). In titel 2 wordt « de essentie van de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument [...] overgenomen, maar tegelijkertijd aangevuld en geactualiseerd met maatregelen die de leemten en interpretatieproblemen die twintig jaar ervaring aan het licht hebben gebracht, verhelpen ». Daarbij is « een belangrijk nieuw element [...] dat advocaten, ministeriële ambtenaren en gerechtelijke mandatarissen in de uitoefening van hun beroep of functie (en dus voornamelijk advocaten en gerechtsdeurwaarders) aan de controle van de Economische Inspectie zullen worden onderworpen » (*ibid.*, pp. 9-10).

De memorie van toelichting vermeldt daarnaast :

« Dit ontwerp voorziet in de strikte omkadering van schadebedingen, de verplichting om een kosteloze eerste herinnering te sturen en de verplichting om veertien dagen te wachten alvorens eventuele sancties vanwege laattijdige betaling toe te passen. De regels voor de activiteit van minnelijke invordering werden eveneens versterkt. Zoals eerder toegelicht, zijn de bepalingen in het boek XIX bedoeld om een hoog beschermingsniveau te bieden aan de consument wanneer die zich in een situatie van laattijdige betaling bevindt. De regels die zo worden bepaald in het boek XIX zijn bedoeld om beter aan te sluiten op deze doelstelling. Om de volledige uitwerking van een dergelijke omkadering van de minnelijke invordering van schulden en een doeltreffende consumentenbescherming te waarborgen, is het cruciaal dat dit kader van toepassing is op alle ondernemingen, zonder onderscheid qua grootte of sector » (*ibid.*, p. 8).

B.3. Artikel I.22/1 van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 4 mei 2023, bevat de definities voor de toepassing van boek XIX van dat Wetboek :

« 1° minnelijke invordering van schulden : iedere handeling of praktijk van een onderneming die tot doel heeft de consument ertoe aan te zetten een onbetaalde schuld te betalen, met uitzondering van iedere invordering op grond van een uitvoerbare titel;

2° activiteit van minnelijke invordering van schulden : elke door een onderneming uitgeoefende activiteit die bestaat in het minnelijk invorderen van onbetaalde schulden voor andermans rekening, dan wel het minnelijk invorderen van tegen betaling overgenomen schuldvorderingen;

3° schuldivorderaar : elke onderneming die een activiteit van minnelijke invordering van schulden uitoefent;

4° onderneming : iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die op duurzame wijze een economisch doel nastreeft, alsmede zijn verenigingen ».

B.4. Krachtens artikel XIX.6, § 1, van het Wetboek van economisch recht « [kan] geen enkele activiteit van minnelijke invordering van schulden [...] worden uitgeoefend zonder voorafgaande inschrijving bij de FOD Economie » (eerste lid). Evenwel zijn « advocaten, ministeriële ambtenaren of gerechtelijke mandatarissen in de uitoefening van hun beroep of ambt [...] vrijgesteld van deze voorafgaande inschrijving » (tweede lid).

B.5.1. De grieven van de verzoekende partijen hebben in het bijzonder betrekking op de artikelen XIX.7 en XIX.12 van het Wetboek van economisch recht.

B.5.2. Artikel XIX.7 van het Wetboek van economisch recht bepaalt :

« § 1. Iedere activiteit van minnelijke invordering begint met de controle door de schuldvorderaar, van het naleven van artikel XIX.4 met betrekking tot de bedragen die van de consument worden geëist.

Er mag geen ingebrekestelling worden gestuurd naar de consument indien de schuldvorderaar vaststelt dat artikel XIX.4 niet nageleefd is.

§ 2. Onverminderd de artikelen XIX.8 en XIX.9 mag geen maatregel of handeling van minnelijke invordering worden verwezenlijkt vóór de ingebrekestelling van de consument.

De aan de consument op duurzame drager gerichte ingebrekestelling, die duidelijk en bevattelijk is opgesteld, bevat minstens de volgende vermeldingen :

1° de identiteit, het ondernemingsnummer, het adres, het telefoonnummer, de hoedanigheid en het eventuele e-mailadres van de oorspronkelijke schuldeiser. In geval van overdracht van de schuldvordering worden eveneens de gegevens van de nieuwe schuldeiser vermeld;

2° de naam of de benaming, het adres, het ondernemingsnummer en de contactgegevens van de onderneming die tot minnelijke invordering overgaat, evenals de gegevens van het bevoegd toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie;

3° een precieze beschrijving van het product die de schuld heeft doen ontstaan, alsook diens vervaldatum;

4° een precieze en gedetailleerde beschrijving van de bedragen die van de schuldenaar geëist worden overeenkomstig de artikelen XIX.4 en XIX.8;

5° de volgende tekst, in een afzonderlijke alinea, in het vet gedrukt en in een ander lettertype, ingeval de invordering gebeurt door een advocaat, een ministerieel ambtenaar of een gerechtelijke mandataris :

‘ Deze brief betreft GEEN dagvaarding voor de rechtbank of beslag. Het gaat niet om een procedure van gerechtelijke invordering. ’;

6° de vermelding dat de consument, op zijn eigen verzoek, alle stukken ter verantwoording van de schuld kan verkrijgen;

7° de vermelding van de te volgen procedure indien de schuld wordt betwist door de consument;

8° de vermelding dat de consument kan verzoeken om betalingsfaciliteiten, indien hij niet in staat is het verschuldigde bedrag in één keer te betalen;

9° de vermelding dat er, bij gebrek aan een reactie binnen de termijn bepaald in artikel XIX.9, § 1, kan worden overgegaan tot andere maatregelen of handelingen van minnelijke invordering ».

B.5.3. Paragraaf 1 van die bepaling verwijst naar artikel XIX.4 van het Wetboek van economisch recht, dat bepaalt :

« In geval van gehele of gedeeltelijke niet-betaling van de schuld na het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel XIX.2, § 1, kan geen enkele andere betaling dan deze hierna vermeld worden gevorderd van de consument :

1° de verwijlinteressen die niet hoger mogen zijn dan de interest tegen de referentie-interestvoet vermeerderd met acht procentpunten bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties. Deze interesten worden berekend op de nog te betalen som, en/of;

2° een forfaitaire vergoeding, in zoverre ze uitdrukkelijk bepaald is, waarvan het bedrag niet hoger mag zijn dan :

- a) 20 euro als het verschuldigde saldo lager dan of gelijk aan 150 euro is;
- b) 30 euro vermeerderd met 10 % van het verschuldigde bedrag op de schijf tussen 150,01 en 500 euro als het verschuldigde saldo tussen 150,01 en 500 euro is;
- c) 65 euro vermeerderd met 5 % van het verschuldigde bedrag op de schijf boven 500 euro met een maximum van 2000 euro als het verschuldigde saldo hoger dan 500 euro is.

De bedragen bedoeld in het eerste lid zijn bestemd om enerzijds de verwijlinteressen van de schuld, en anderzijds alle kosten van de minnelijke invordering van de onbetaalde schuld te dekken.

Is verboden en wordt voor niet geschreven gehouden, elk schadebeding dat bedragen bevat die niet bepaald zijn in het eerste lid.

Dit artikel geldt onverminderd artikel VI.83, 24° ».

B.5.4. Artikel XIX.12 van het Wetboek van economisch recht bepaalt :

« Wanneer de invordering betrekking heeft op een schuld waarvoor een afbetalingsplan werd opgemaakt, stuurt de schuldinvorderaar ten minste eenmaal per jaar een overzicht van de reeds betaalde bedragen en het nog verschuldigde saldo op een duurzame drager aan de consument.

Wanneer de schuld is uitgedoofd, brengt hij daar de consument onmiddellijk van op de hoogte ».

B.6. De wet van 4 mei 2023 bevat eveneens wijzigingen aan boek XV (« Rechtshandhaving ») van het Wetboek van economisch recht. Die wijzigingen strekken ertoe

« de toepasselijke sancties in [lees : op] boek XIX op te nemen en er de bevoegdheden van de Economische Inspectie in te definiëren » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/001, p. 3).

B.7.1. Krachtens het niet-gewijzigde artikel XV.2, § 1, van het Wetboek van economisch recht, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 1 (« Algemene bevoegdheden ») van titel 1 « De uitoefening van toezicht en de opsporing en vaststelling van inbreuken » van het voormelde boek XV, zijn de door de minister aangestelde ambtenaren bevoegd om de inbreuken op het Wetboek van economisch recht op te sporen en vast te stellen. Die inbreuken kunnen het voorwerp uitmaken van een transactieprocedure, een administratieve vervolging of een strafrechtelijke vervolging (artikel XV.60/1, § 1, van het Wetboek van economisch recht).

De voormelde ambtenaren beschikken daarbij over de bevoegdheden die werden vastgesteld in de evenmin gewijzigde artikelen XV.3 en XV.4 van dat Wetboek. Zo zijn zij bevoegd zich op bepaalde tijdstippen toegang te verschaffen of te laten verschaffen tot de plaatsen die zij noodzakelijk achten, tenzij het bewoonde lokalen betreft (artikel XV.3, 1^o), alle nuttige vaststellingen te doen, alle onderzoeken, controles en opsporingen uit te voeren en alle informatie te verzamelen die zij noodzakelijk achten (artikel XV.3, 2^o), en elke persoon te ondervragen over elk feit waarvan de kennis nuttig is voor de opsporing of de vaststelling (artikel XV.3, 3^o).

B.7.2. Bij de uitvoering van hun taak inzake opsporing en vaststelling van economische misdrijven, zijn de betrokken ambtenaren onderworpen aan het toezicht van, naargelang het geval, de bevoegde procureur-generaal of de federale procureur, onverminderd hun ondergeschiktheid aan de meerderen in de administratie (artikel XV.6 van het Wetboek van economisch recht).

Die ambtenaren zijn bovendien gebonden door het beroepsgeheim en mogen de vertrouwelijke informatie waarvan zij kennis hebben gekregen bij de uitoefening van hun taken, niet onthullen, aan welke persoon of autoriteit ook (artikel XV.6/1, § 1, eerste lid, van het Wetboek van economisch recht). In afwijking daarvan mogen die ambtenaren evenwel vertrouwelijke informatie meedelen :

« 1° in beknopte of samengevoegde vorm, op voorwaarde dat individuele natuurlijke of rechtspersonen niet identificeerbaar zijn;

2° ingeval de mededeling van dergelijke informatie wordt voorgeschreven of toegestaan door of krachtens dit Wetboek of andere wetten;

3° tijdens een getuigenis in rechte in strafzaken;

4° voor de aangifte van andere misdaden en wanbedrijven dan deze bedoeld in dit Wetboek en haar uitvoeringsbesluiten, bij de gerechtelijke autoriteiten;

5° aan andere overheidsdiensten en -instellingen, indien dit noodzakelijk is voor het opsporen, vervolgen en sanctioneren van inbreuken op de wetgevingen die tot hun bevoegdheden behoort;

6° aan buitenlandse autoriteiten, desgevallend binnen de grenzen of met inachtneming van de Europese richtlijnen en verordeningen, indien dit noodzakelijk is voor het opsporen en vervolgen van inbreuken die vergelijkbaar zijn met deze waarvoor dit boek in sancties voorziet » (artikel XV.6/1, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht).

De inbreuken op die geheimhoudingsplicht worden gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek (artikel XV.6/1, § 2, van het Wetboek van economisch recht).

B.8.1. Het bestreden artikel 5 van de wet van 4 mei 2023 voegt in het voormelde hoofdstuk 1 « Algemene bevoegdheden » een artikel XV.6/2 in, dat bepaalt :

« Wanneer een onderzoeksmaatregel of maatregel tot vaststelling van een inbreuk ten aanzien van de beoefenaar van een vrij beroep wordt beslist en deze maatregel betrekking heeft op informatie of gegevens die gedekt zijn door een beroepsgeheim, gebeurt zulks uitsluitend in aanwezigheid van de vertegenwoordiger van de persoon die het tuchtrechtelijke gezag ten aanzien van die beoefenaar uitoefent of nadat die persoon behoorlijk werd opgeroepen, opdat deze zou oordelen of, en in voorkomend geval in welke mate, de vraag om inlichtingen of de overlegging van boeken en documenten verzoenbaar is met het eerbiedigen van het beroepsgeheim.

Bovendien wordt die maatregel ten uitvoer gelegd met inachtneming van het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de cliënt van de beoefenaar van een vrij beroep.

De dossiers en andere documenten van de beoefenaar van het vrij beroep die gedekt zijn door een beroepsgeheim, kunnen niet in beslag worden genomen. Er kan een afschrift van worden gemaakt dat door de beoefenaar van een vrij beroep voor eensluidend kan worden verklaard, onder voorbehoud van het eerste en tweede lid en met inachtneming van het beroepsgeheim.

De vertegenwoordiger van de bevoegde tuchtverheid kan aan de overheden die deze maatregelen hebben uitgevaardigd al zijn opmerkingen betreffende het eerbiedigen van het

beroepsgeheim richten. De akten van beslag en de processen-verbaal van visitatie vermelden op straffe van nietigheid de aanwezigheid van de vertegenwoordiger van de bevoegde tuchtoverheid of het feit dat zij op correcte wijze werd uitgenodigd, alsook de opmerkingen die de vertegenwoordiger van de bevoegde tuchtoverheid maakte ».

B.8.2. De memorie van toelichting van de wet van 4 mei 2023 vermeldt met betrekking tot die bepaling :

« Het bestaande artikel XV.10/1, ingevoegd bij de wet van 15 april 2018, dat specifiek voor boek VI voorziet in een regeling om in bepaalde gevallen de tuchtrechtelijke overheid te betrekken wanneer een onderzoek wordt gevoerd ten aanzien van een beoefenaar van een vrij beroep om te oordelen of de vraag om inlichtingen of het overleggen van documenten in strijd kan zijn met zijn beroepsgeheim, wordt vervangen door een algemene bepaling die van toepassing is op alle onderzoeken die gevoerd worden naar inbreuken op de bepalingen van het Wetboek. Dit zorgt er dan ook voor dat indien een onderzoek wordt gevoerd ten aanzien van een advocaat of notaris die inbreuken begaat op de bepalingen van het nieuwe boek XIX, in bepaalde gevallen de tuchtrechtelijke overheid van de betrokken advocaat of notaris betrokken dient te worden.

Met het oog op het garanderen van de bijzondere vertrouwelijkheidsrelatie tussen de beoefenaar van een vrij beroep en de consument wordt er in dit artikel een verplichte tussenkomst voorzien van de bevoegde tuchtrechtelijke overheid indien een beoefenaar van een vrij beroep voorwerp is van een onderzoeksmaatregel of maatregelen tot vaststelling van potentiële inbreuken op het Wetboek van economisch recht en op voorwaarde dat deze maatregel van dien aard is dat hij het beroepsgeheim schendt, bijvoorbeeld omdat hij de afgifte van door het beroepsgeheim gedekte documenten zou inhouden. Dit laatste is bijkomend verduidelijkt in de wettekst. Het kan in geen geval de bedoeling zijn dat de tuchtrechtelijke overheid betrokken moet worden in onderzoeken naar verplichtingen van de beoefenaars van een vrij beroep die geen verband houden met documenten of informatie die gedekt zijn door een beroepsgeheim, zoals algemene informatieverplichtingen, de correcte inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen, verplichte vermeldingen op websites, het toepassen van oneerlijke praktijken, de prijsaanduiding en dergelijke meer.

[...]

Ook in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt een dergelijke bescherming van het beroepsgeheim uitdrukkelijk erkend (bijvoorbeeld : zaak nr. 18.603/03 van 24/07/2008, *André t. Franse Staat*). Ten slotte dient er tevens op te worden gewezen dat ook in het consumentenrecht een tussenkomst van tuchtrechtelijke overheden niet vreemd is. Artikel L.311-8 van het Luxemburgse Consumentenwetboek bepaalt zo bijvoorbeeld een verplichte aanwezigheid van de stafhouder of zijn vertegenwoordiger, als bevoegde tuchtoverheid, van een advocaat. In geval de beoefenaar van het vrij beroep het beroepsgeheim inroept zal de lokaal bevoegde tuchtoverheid oordelen of, en gebeurlijk in welke mate, de vraag om inlichtingen of de voorlegging van boeken en bescheiden verzoenbaar is met het eerbiedigen van het beroepsgeheim.

Het voorzien van een gelijkaardig systeem in het Belgische consumentenrecht wordt opportuun geacht teneinde de consument in zijn vertrouwelijkheidsrelatie met de beoefenaar van een vrij beroep afdoende te beschermen.

In geen geval mag het invoeren van het beroepsgeheim echter tot gevolg hebben dat de noodzakelijke controles en onderzoeken niet uitgevoerd kunnen worden. Hier wordt ook over gewaakt door de bevoegde tuchtoverheid » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/001, pp. 36-38).

In de Kamercommissie verklaarde de bevoegde Vice-Eerste minister daarnaast :

« [Artikel XV.6/2] is niet nieuw. Het vervangt het huidige artikel XV.10/1, dat werd ingevoegd bij de wet van 15 april 2018 en waarin specifiek voor Boek VI regels worden bepaald teneinde in bepaalde gevallen de tuchtrechtelijke overheid bij de zaak te betrekken wanneer een onderzoek wordt gevoerd naar de beoefenaar van een vrij beroep, opdat die tuchtrechtelijke overheid zou kunnen beoordelen of het verzoek om inlichtingen of om de overlegging van documenten mogelijk in strijd is met de inachtneming van het beroepsgeheim. Er werd beslist om dat artikel te vervangen door een algemenere bepaling die van toepassing is op alle onderzoeken naar inbreuken op bepalingen van het wetboek. Zulks waarborgt dus dat wanneer een onderzoek wordt gevoerd naar een advocaat die inbreuken pleegt op de bepalingen van het nieuwe Boek XIX, de tuchtrechtelijke overheid van de betrokken advocaat in bepaalde gevallen bij de zaak moet worden betrokken. Er moet worden aangestipt dat de advocaat alleen mag worden verzocht om de informatie die nodig is voor het toezicht op de activiteiten met betrekking tot minnelijke invordering. Zulks zal gebeuren onder toezicht van de stafhouder, die ervoor moet zorgen dat de niet-relevante elementen niet worden bezorgd of meegedeeld. Een en ander heeft geen betrekking op de informatie die onder de kernactiviteiten van het advocatenberoep valt, in het bijzonder de verdediging voor het gerecht » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/003, pp. 55-56).

B.9.1. De niet-bestreden artikelen 11 en 12 van de wet van 4 mei 2023 voegen in het Wetboek van economisch recht de artikelen XV.125/2/1 en XV.125/2/2 in. Die bepalingen vormen afdeling 11/2/1 « De straffen voor de inbreuken op boek XIX » van titel 3 « De strafrechtelijke handhaving van dit Wetboek en zijn uitvoeringsbesluiten » van boek XV van dat Wetboek. Zij voorzien in strafsancties voor de inbreuken op de bepalingen inzake de betaling en de minnelijke invordering van schulden van consumenten.

Artikel XV.125/2/2 van het Wetboek van economisch recht voorziet in het bijzonder in een sanctie van niveau 4 voor de overtredingen van artikel XIX.7, § 1, met betrekking tot de verplichting tot voorafgaande controle ten laste van de schuldvorderaar (4^o), van artikel XIX.7, § 2, met betrekking tot de verplichting tot ingebrekestelling voorafgaand aan enige handeling of maatregel van minnelijke invordering en de bijbehorende verplichte

vermeldingen (5°), en van artikel XIX.12, met betrekking tot de informatieverplichtingen ten laste van de schuldvorderaar (10°).

Krachtens artikel XV.70, § 1, 4°, van het Wetboek van economisch recht bestaat de sanctie van niveau 4 in « een strafrechtelijke geldboete van een minimumbedrag van 26 euro tot een maximumbedrag van 50 000 euro of tot 6 % van de totale jaaromzet in het laatst afgesloten boekjaar voorgaand aan het opleggen van de geldboete waarover gegevens beschikbaar zijn die toelaten om de jaaromzet vast te stellen, indien dit een hoger bedrag vertegenwoordigt ».

B.9.2. De memorie van toelichting van de wet van 4 mei 2023 vermeldt met betrekking tot die bepalingen dat « ook al zijn advocaten, ministeriële ambtenaren of gerechtelijke mandatarissen niet gehouden zich in te schrijven bij de FOD Economie, [...] ze wel de bepalingen van het boek XIX [dienen] na te leven » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/001, p. 39).

Het verslag van de bespreking in de Kamercommissie vermeldt daarnaast :

« De vice-eersteminister stelt dat hoewel de advocaten, de ministeriële ambtenaren en de gerechtelijke mandatarissen niet verplicht zijn zich bij de FOD Economie in te schrijven en dus niet door de sanctie van schrapping worden getroffen, zij toch de bepalingen van dit wetsontwerp moeten naleven, anders riskeren zij burgerrechtelijke, strafrechtelijke en/of administratieve sancties.

Het voorliggende wetsontwerp voorziet immers in andere soorten sancties die kunnen worden toegepast op de advocaten, op de ministeriële ambtenaren en op de gerechtelijke mandatarissen. Naast de burgerrechtelijke sancties bepaald bij de ontworpen artikelen XIX.14, eerste lid, en XIX.15, betreft het administratieve of strafrechtelijke sancties waarin de ontworpen artikelen XV.125/2/1 en XV.125/2/2 voorzien. Die artikelen bepalen dat de inbreuken op de bepalingen van Boek XIX die daarin worden opgesomd, worden bestraft. Overeenkomstig artikel XV.60/1, kunnen in geval van inbreuken een transactieprocedure, een administratieve vervolging of een strafrechtelijke vervolging worden opgelegd » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/003, p. 60).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.10.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen.

B.10.2. 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.10.3. De ordes van de balies, zoals de eerste verzoekende partij, zijn publiekrechtelijke beroepscorporaties die bij wet zijn opgericht en die op verplichte wijze al diegenen die het beroep van advocaat uitoefenen groeperen.

De ordes van de balies kunnen, behoudens de gevallen waarin zij hun persoonlijk belang verdedigen, slechts in rechte treden binnen de opdracht die de wetgever hun heeft toevertrouwd. Aldus kunnen zij in de eerste plaats in rechte treden wanneer zij de beroepsbelangen van hun leden verdedigen of wanneer de uitoefening van het beroep van advocaat in het geding is. Volgens artikel 495, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek kunnen de ordes ook initiatieven en maatregelen nemen « die nuttig zijn [...] voor de behartiging van de belangen van de advocaat en van de rechtzoekende ».

B.10.4. De bij het bestreden artikel 4 van de wet van 4 mei 2023 ingevoerde regeling inzake de minnelijke invordering van schulden is ook van toepassing op advocaten wanneer zij optreden als schuldinvorderaar. Het bestreden artikel 5 van die wet voorziet in een specifieke regeling voor het geval een onderzoeksmaatregel of maatregel tot vaststelling van een inbreuk ten aanzien van de beoefenaar van een vrij beroep, zoals een advocaat, wordt beslist en die maatregel betrekking heeft op informatie of gegevens die gedekt zijn door een beroepsgeheim. Het onderhavige beroep past bijgevolg in het kader van de wettelijke opdracht van de eerste verzoekende partij om de belangen van de advocaat te behartigen, zodat die partij doet blijken van het rechtens vereiste belang.

B.10.5. Nu het belang van de eerste verzoekende partij vaststaat, dient het belang van de tweede verzoekende partij niet meer te worden onderzocht.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

B.11. Het eerste middel, dat bestaat uit drie onderdelen, is gericht tegen artikel XIX.7, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht (eerste onderdeel), tegen artikel XIX.7, § 1, tweede lid, van hetzelfde Wetboek (tweede onderdeel), en tegen artikel XIX.12 van hetzelfde Wetboek (derde onderdeel), zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 4 mei 2023. Dat middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 12, tweede lid, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het algemeen beginsel « van de onafhankelijkheid van de advocaat » en met het rechtszekerheidsbeginsel.

B.12.1. De bestaanbaarheid van de bestreden bepalingen met artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en 12, tweede lid, van de Grondwet, kan slechts door het Hof worden onderzocht in zoverre de bestreden bepalingen binnen het toepassingsgebied van het Unierecht vallen, overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (HvJ, grote kamer, 26 februari 2013, C-617/10, *Åklagaren*, ECLI:EU:C:2013:105, punten 17 e.v., in het bijzonder punt 21).

Aangezien de verzoekende partijen geen aanknopingspunt met het toepassingsgebied van het Unierecht aantonen, zijn de onderdelen van het eerste middel niet ontvankelijk in zoverre ze betrekking hebben op artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.12.2. Er bestaat daarnaast geen algemeen rechtsbeginsel « van de onafhankelijkheid van de advocaat » waaraan het Hof de bestreden bepalingen, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en 12, tweede lid, van de Grondwet, zou kunnen toetsen. Bovendien kan uit de uiteenzetting in het verzoekschrift niet worden afgeleid in welk opzicht de in het eerste middel bestreden bepalingen aanleiding zouden geven tot een beperking van de onafhankelijkheid van

de advocaat, laat staan ten aanzien van welke referentienormen het Hof een dergelijke beperking zou dienen te beoordelen. Bijgevolg is het eerste middel ook in die mate onontvankelijk.

B.13. 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. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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 geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.14. Het rechtszekerheidsbeginsel verbiedt de wetgever om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.15. In strafzaken houdt het rechtszekerheidsbeginsel nauw verband met het wettigheidsbeginsel, zoals gewaarborgd in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet en artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen voortvloeit, gaat uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid met zich meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.16. De niet-naleving van de artikelen XIX.7, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, en XIX.12 van het Wetboek van economisch recht kan aanleiding geven tot een strafsancie van niveau 4 (artikel XV.125/2/2, 4°, 5°, en 10°, van het Wetboek van economisch recht). De bestreden bepalingen stellen dus de voorwaarden vast waaronder bepaalde door een schuldivorderaar gestelde handelingen als een misdrijf worden gekwalificeerd. Daaruit volgt dat die bepalingen het wettigheidsbeginsel in strafzaken in acht dienen te nemen.

B.17. Het eerste onderdeel van het eerste middel is gericht tegen artikel XIX.7, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht.

B.18.1. Ten eerste bekritisieren de verzoekende partijen de vereiste, opgenomen in de aanhef van artikel XIX.7, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, dat de aan de consument gerichte ingebrekestelling « duidelijk en bevattelijk » dient te zijn opgesteld. Volgens de verzoekende partijen zijn die woorden niet voldoende duidelijk en nauwkeurig, en zijn zij daarom niet bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

B.18.2. Wanneer een term door de wetgever niet is gedefinieerd, dient men hem de gebruikelijke betekenis te geven, behoudens wanneer blijkt dat de wetgever van die

gebruikelijke betekenis heeft willen afwijken (Cass., 27 april 1999, *Arr. Cass.*, 1999, I, nr. 242, ECLI:BE:CASS:1999:ARR.19990427.9), hetgeen te dezen niet het geval is.

B.18.3. Gelet op de gebruikelijke betekenis van de woorden « duidelijk » en « bevattelijk », kan de bestreden vereiste zo worden begrepen dat de ingebrekestelling gemakkelijk te begrijpen dient te zijn voor de bestemming ervan, namelijk de consument. Bij de beoordeling van die vereiste in het licht van het wettigheidsbeginsel in strafzaken moet het Hof voor ogen houden dat zij is gericht tot schuldvorderaars, die zich beroepsmatig bezighouden met de minnelijke invordering van schulden. Er mag van elke schuldvorderaar, in het bijzonder wanneer hij tevens advocaat is, worden verwacht dat hij weet hoe hij een consument in gemakkelijk te begrijpen taal aanmaant een openstaande schuld te betalen, en dat hij in zijn communicatie met de consument de nodige aandacht heeft voor een begrijpelijk taalgebruik. Zoals de Ministerraad opmerkt, dient de vereiste dat de ingebrekestelling duidelijk en nauwkeurig is opgesteld, bovendien te worden gelezen in het licht van het volledige tweede lid van artikel XIX.7, § 2, van het Wetboek van economisch recht, dat op gedetailleerde wijze bepaalt welke vermeldingen de ingebrekestelling minstens dient te bevatten.

B.18.4. De vereiste, opgenomen in de aanhef van artikel XIX.7, § 2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, dat de ingebrekestelling « duidelijk en bevattelijk » dient te zijn opgesteld, is bijgevolg bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

B.19.1. Ten tweede bekritisieren de verzoekende partijen het feit dat de advocaat-schuldvorderaar, overeenkomstig artikel XIX.7, § 2, tweede lid, 2°, van het Wetboek van economisch recht, in de ingebrekestelling « de gegevens van het bevoegd toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie » dient te vermelden. Die verplichting zou eveneens niet bestaanbaar zijn met het wettigheidsbeginsel in strafzaken, omdat advocaten-schuldvorderaars niet zouden kunnen weten om welk toezichthoudend bestuur het gaat.

B.19.2. De memorie van toelichting van de wet van 4 mei 2023 identificeert het bevoegd toezichthoudend bestuur en vermeldt de contactgegevens ervan :

« In paragraaf 2, 2°, is het wenselijk om de gegevens van het toezichthoudende bestuur letterlijk te vermelden in de ingebrekestelling, alsook dat deze moeten voorafgegaan worden door de formulering : ‘ Toezichthoudend bestuur ’ om verwarring te vermijden :

Toezichthoudend bestuur :

Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie Algemene Directie Economische Inspectie Koning Albert II-laan 16, 1000 Brussel <https://economie.fgov.be> » (Parl. St., Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/001, p. 30) ».

B.19.3. Voor het overige bepaalt artikel XIX.7, § 2, tweede lid, 2^o, van het Wetboek van economisch recht uitdrukkelijk dat het gaat om het toezichthoudend bestuur « bij de FOD Economie ». Niets belet een advocaat-schuldinvorderaar om, indien hij alsnog zou twijfelen over de precieze gegevens die hij op de ingebrekestelling dient te vermelden, zich daarover bij die overheidsdienst te informeren.

B.19.4. Uit het bovenstaande volgt dat het voor elke schuldnvorderaar duidelijk is welke gegevens hij in de ingebrekestelling dient te vermelden met betrekking tot het toezichthoudend bestuur. De omstandigheid dat, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, advocaten zijn vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande inschrijving bij de FOD Economie (artikel XIX.6, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht), leidt niet tot een andere conclusie.

B.19.5. De vereiste, opgenomen in artikel XIX.7, § 2, tweede lid, 2^o, van het Wetboek van economisch recht, dat de ingebrekestelling « de gegevens van het bevoegd toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie » dient te bevatten, is bijgevolg bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

B.20.1. De verzoekende partijen voeren eveneens aan dat artikel XIX.7, § 2, tweede lid, 2^o, van het Wetboek van economisch recht niet bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Volgens de verzoekende partijen roept die bepaling een identieke behandeling in het leven van schuldnvorderaars die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden, namelijk de advocaten-schuldnvorderaars, die overeenkomstig artikel XIX.6, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht zijn vrijgesteld van de voorafgaande inschrijving bij de FOD Economie, en de schuldnvorderaars, die niet zijn vrijgesteld van die inschrijving. Het zou niet redelijk verantwoord zijn dat ook de advocaten-schuldnvorderaars in de ingebrekestelling « de gegevens van het bevoegd toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie » dienen te vermelden.

B.20.2. De vrijstelling van de voorafgaande inschrijving voor advocaten neemt niet weg dat de door de minister aangestelde ambtenaren ook ten aanzien van advocaten bevoegd zijn om de inbreuken op de bepalingen met betrekking tot de minnelijke invordering van schulden op te sporen en vast te stellen, zoals wordt aangegeven in de in B.2 vermelde parlementaire voorbereiding. Het is bijgevolg niet zonder redelijke verantwoording dat advocaten-schuldinvorderaars eveneens de gegevens van het bevoegd toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie dienen te vermelden in de aan de consument gerichte ingebrekestelling, opdat de consument weet tot welke instantie hij zich kan wenden indien hij vragen en/of klachten heeft met betrekking tot de wijze waarop de schuld wordt ingevorderd.

B.20.3. Het feit dat advocaten zijn onderworpen aan de verplichting, opgenomen in artikel XIX.7, § 2, tweede lid, 2^o, van het Wetboek van economisch recht, om in de ingebrekestelling « de gegevens van het bevoegd toezichthoudend bestuur bij de FOD Economie » te vermelden, is bijgevolg bestaanbaar met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.21. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

B.22.1. Het tweede onderdeel van het eerste middel is gericht tegen artikel XIX.7, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht.

B.22.2. Artikel XIX.7, § 1, eerste lid, van het Wetboek van economisch recht bepaalt dat « iedere activiteit van minnelijke invordering begint met de controle door de schuldivorderaar, van het naleven van artikel XIX.4 met betrekking tot de bedragen die van de consument worden geëist ». Overeenkomstig het bestreden tweede lid van die bepaling « mag geen ingebrekestelling worden gestuurd naar de consument indien de schuldivorderaar vaststelt dat artikel XIX.4 niet nageleefd is ». Artikel XIX.4 van het Wetboek van economisch recht stelt de verwijlinteressen en forfaitaire vergoeding vast die maximaal van de consument kunnen worden gevorderd in geval van niet-betaling van de schuld.

B.22.3. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, volgt niet uit de bestreden bepaling dat de schuldivorderaar strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld om de enkele reden dat de onderneming waarvoor hij optreedt artikel XIX.4 van het Wetboek van economisch recht heeft geschonden, door te hoge interesten en/of kosten te vorderen van

de consument. De bestreden bepaling heeft louter tot gevolg dat aan de schuldvorderaar een strafsanctie kan worden opgelegd wanneer hij, ondanks het feit dat artikel XIX.4 niet werd nageleefd, toch een ingebrekestelling stuurt naar de consument.

B.22.4. Aangezien het tweede onderdeel van het eerste middel steunt op een onjuist uitgangspunt, is het niet gegrond.

B.23. Het derde onderdeel van het eerste middel is gericht tegen artikel XIX.12 van het Wetboek van economisch recht. Die bepaling verplicht de schuldvorderaar, indien een afbetalingsplan werd opgemaakt, aan de consument ten minste eenmaal per jaar een overzicht te sturen van de reeds betaalde bedragen en het nog verschuldigde saldo. Eveneens dient de schuldvorderaar de consument onmiddellijk ervan op de hoogte te brengen wanneer de schuld is uitgedoofd.

B.24.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de advocaat-schuldvorderaar van wie het mandaat door de cliënt werd beëindigd, ook na die beëindiging de kans loopt dat hem strafsancties worden opgelegd indien hij het overzicht van de openstaande schuld niet tijdig aan de consument stuurt, hetgeen in strijd zou zijn met het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

B.24.2. De verplichtingen van artikel XIX.12 van het Wetboek van economisch recht gelden uitsluitend ten aanzien van de schuldvorderaar, dat wil zeggen de onderneming « die een activiteit van minnelijke invordering van schulden uitoefent » (artikel I.22/1, 3°, van het Wetboek van economisch recht). In zoverre de beëindiging van het mandaat van de advocaat door de cliënt eveneens de stopzetting impliceert van de activiteiten van minnelijke invordering van schulden die de advocaat uitoefende voor rekening van die cliënt, treedt de advocaat vanaf dat ogenblik niet langer op als schuldvorderaar, en is hij niet langer onderworpen aan de verplichtingen van artikel XIX.12 van het Wetboek van economisch recht.

B.24.3. In die mate steunt het derde onderdeel van het eerste middel bijgevolg op een onjuist uitgangspunt.

B.25.1. De verzoekende partijen voeren eveneens aan dat het mogelijk is dat de cliënt nalaat de advocaat-schuldvorderaar op de hoogte te brengen van de door de consument gedane betalingen, bijvoorbeeld als gevolg van een vergetelheid of een administratieve

vergissing. Daardoor zou het risico bestaan dat het aan de consument verstuurd overzicht van de openstaande schuld verkeerde bedragen vermeldt, zonder dat de advocaat-schuldinvorderaar daarvan op de hoogte kon zijn. Volgens de verzoekende partijen is het in strijd met het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat de advocaat-schuldinvorderaar ook in een dergelijke situatie strafrechtelijk kan worden vervolgd.

B.25.2. Zoals is vermeld in B.18.3, moet het Hof bij de beoordeling van de bestreden verplichting in het licht van het wettigheidsbeginsel in strafzaken voor ogen houden dat zij is gericht tot schuldnvorderaars, die zich beroepsmatig bezighouden met de minnelijke invordering van schulden. Er mag van elke schuldnvorderaar worden verwacht dat hij de nodige waakzaamheid aan de dag legt met betrekking tot de opvolging van de openstaande schulden en dat hij op geregelde tijdstippen, en minstens voorafgaand aan het versturen van het voormelde overzicht, het initiatief neemt zich daarover te informeren bij de onderneming voor rekening waarvan hij optreedt.

B.25.3. Voor het overige belet de bestreden bepaling niet dat de schuldnvorderaar vrijuit gaat indien een schulduitsluitingsgrond, in het bijzonder onoverkomelijke dwaling, wordt aangetoond.

Volgens het Hof van Cassatie kan dwaling immers «schulduitsluitend zijn als ze onoverkomelijk is, wat betekent dat uit de omstandigheden kan worden afgeleid dat de persoon die zich op de dwaling beroept, heeft gehandeld zoals ieder redelijk en voorzichtig persoon in dezelfde situatie zou hebben gehandeld» (Cass., 9 november 2021, P.21.0962.N, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20211109.2N.11).

In zoverre de schuldnvorderaar onmogelijk de reeds door de consument betaalde bedragen en het nog verschuldigde saldo kon kennen, bijvoorbeeld omdat de betrokken onderneming hem verkeerde of onvolledige informatie heeft verschaft, dient derhalve te worden aangenomen dat hij zich kan beroepen op een dergelijke schulduitsluitingsgrond.

B.25.4. De omstandigheid dat, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, de informatie die de advocaat-schuldinvorderaar moet meedelen om zijn onschuld aan te tonen, mogelijk is gedekt door het beroepsgeheim, doet geen afbreuk aan het voorgaande. Het beroepsgeheim is immers «niet absoluut maar kan worden verbroken, met name wanneer de persoon die kennis

draagt van het beroepsgeheim zich in rechte moet verdedigen. In dat geval moet de regel van het beroepsgeheim wijken, doch enkel wanneer een hogere waarde daarmee in conflict komt, zodat van de regel enkel wordt afgeweken voor zover dat voor de verdediging van de respectieve rechten van de partijen in de zaak noodzakelijk is » (Cass., 18 januari 2017, P.16.0626.F, ECLI:BE:CASS:2017:ARR.20170118.3). In dezelfde zin bepaalt artikel 22 van de Codex Deontologie voor Advocaten van de Orde van Vlaamse balies, de eerste verzoekende partij bij het onderhavige beroep, dat « het beroepsgeheim [...] niet [wordt] geschonden wanneer de advocaat vertrouwelijke informatie aanwendt die noodzakelijk is voor zijn eigen verdediging ».

B.26. Het derde onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

B.27. Het tweede middel is gericht tegen artikel XV.6/2 van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 4 mei 2023. Dat middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 12, tweede lid, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel « van de onafhankelijkheid van de advocaat ».

B.28. De verzoekende partijen bekritisieren in essentie dat de Economische Inspectie ook ten aanzien van advocaten bevoegd wordt gemaakt om de inbreuken op de voorschriften met betrekking tot de minnelijke invordering van schulden op te sporen en vast te stellen, en dat zulke inbreuken, ook wanneer zij door een advocaat worden begaan, administratief of strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Volgens de verzoekende partijen wordt aldus een identieke behandeling in het leven geroepen van twee categorieën van personen die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden, namelijk de advocaten-schuldinvorderaars en de incassobureaus, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. De verzoekende partijen zijn eveneens van mening dat artikel XV.6/2 van het Wetboek van economisch recht op onevenredige wijze afbreuk doet aan het beroepsgeheim van de advocaat.

B.29.1. Uit de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift blijkt niet in welk opzicht artikel 12, tweede lid, van de Grondwet zou zijn geschonden. Het middel is bijgevolg niet ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op die grondwetsbepaling.

B.29.2. Zoals is vermeld in B.12.2, bestaat er daarnaast geen algemeen rechtsbeginsel « van de onafhankelijkheid van de advocaat », waaraan het Hof de bestreden bepaling zou kunnen toetsen. De verwijzing in het middel naar een dergelijk beginsel kan evenwel zo worden begrepen dat de verzoekende partijen van mening zijn dat de onafhankelijkheid van de advocaten in het gedrang komt, doordat zij worden onderworpen aan het toezicht van de Economische Inspectie en worden blootgesteld aan het risico een administratieve of strafrechtelijke sanctie te worden opgelegd, indien zij inbreuken begaan op de voorschriften inzake de minnelijke invordering van schulden van consumenten.

B.30.1. Het Hof moet de omvang van het beroep tot vernietiging vaststellen uitgaande van de inhoud van het verzoekschrift en in het bijzonder op basis van de uiteenzetting van de middelen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bepalingen waartegen middelen zijn gericht.

B.30.2. Zoals wordt aangegeven in de in B.2 vermelde parlementaire voorbereiding van de wet van 4 mei 2023, is een belangrijk nieuw element van die wet « dat advocaten, ministeriële ambtenaren en gerechtelijke mandatarissen in de uitoefening van hun beroep of functie (en dus voornamelijk advocaten en gerechtsdeurwaarders) aan de controle van de Economische Inspectie zullen worden onderworpen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/001, p. 10).

B.30.3. Vóór de inwerkingtreding van de wet van 4 mei 2023 was de regeling met betrekking tot de minnelijke invordering van schulden van de consument opgenomen in de wet van 20 december 2002 « betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument » (hierna : de wet van 20 december 2002). Die wet werd opgeheven bij artikel 14 van de wet van 4 mei 2023.

Krachtens artikel 2, § 2, van de wet van 20 december 2002 waren « de artikelen 4, 8 tot 13 en 16 [...] niet van toepassing op de minnelijke invordering van schulden gedaan door een advocaat of een ministerieel ambtenaar of een gerechtelijk mandataris in de uitoefening van zijn beroep of ambt ». De artikelen 11 tot 13 hadden in het bijzonder betrekking op de opsporing

en vaststelling, door de bevoegde ambtenaren, van de inbreuken op die wet. Bijgevolg waren advocaten, hoewel zij de voorschriften van de wet van 20 december 2002 dienden na te leven en de bij de artikelen 15 tot 15/2 van die wet voorziene strafsancties en administratieve geldboetes op hen van toepassing waren, niet onderworpen aan het toezicht van de Economische Inspectie.

B.30.4. In de uiteenzetting van het tweede middel in het verzoekschrift beperken de verzoekende partijen de draagwijdte van dat middel uitdrukkelijk tot artikel XV.6/2 van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 4 mei 2023.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen veronderstellen, vloeit de bevoegdheid van de Economische Inspectie om de door advocaten begane inbreuken op de regeling inzake de minnelijke invordering van schulden op te sporen en vast te stellen, evenwel niet voort uit die bepaling. Evenmin leidt die bepaling ertoe dat zulke inbreuken het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve of strafrechtelijke sanctie. Zulks is immers het gevolg van het feit dat de regeling inzake de minnelijke invordering van schulden wordt opgenomen in het Wetboek van economisch recht, hetgeen de toepassing van de algemene bepalingen van boek XV (« Rechtshandhaving ») van dat Wetboek met betrekking tot de opsporing, de vaststelling en de vervolging van inbreuken met zich meebrengt, alsook van het feit dat de wet van 4 mei 2023, in tegenstelling tot de wet van 20 december 2002, niet in enige uitzondering voorziet met betrekking tot de toepassing van die bepalingen ten aanzien van advocaten. De strafsancties voor de inbreuken op de regeling inzake de minnelijke invordering van schulden zijn bovendien opgenomen in de artikelen XV.125/2/1 en XV.125/2/2 van het Wetboek van economisch recht, zoals ingevoegd bij de artikelen 11 en 12 van de wet van 4 mei 2023, die door de verzoekende partijen niet worden bestreden.

Het bestreden artikel XV.6/2 stelt daarentegen louter de specifieke regeling vast voor het geval wordt beslist een onderzoeksmaatregel of maatregel tot vaststelling van een inbreuk ten aanzien van de beoefenaar van een vrij beroep te nemen en die maatregel betrekking heeft op informatie of gegevens die gedekt zijn door een beroepsgeheim. De vernietiging van die bepaling zou niet ertoe leiden dat de advocaten-schuldinvorderaars niet langer aan het toezicht van de Economische Inspectie zijn onderworpen, en evenmin dat de door hen begane inbreuken niet langer het voorwerp kunnen uitmaken van de bij het Wetboek van economisch recht voorziene administratieve en strafrechtelijke sancties.

B.30.5. In die mate zijn de grieven van de verzoekende partijen bijgevolg vreemd aan de bestreden bepaling, en is het middel onontvankelijk.

B.31. Het Hof dient daarentegen wel na te gaan of de in artikel XV.6/2 van het Wetboek van economisch recht opgenomen regeling niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het beroepsgeheim van de advocaat, en of die bepaling derhalve bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.32. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens beschermt het recht op een eerlijk proces en biedt daarmee ook een grondslag voor het beroepsgeheim van advocaten in het bijzonder.

B.33.1. Het beroepsgeheim van de advocaat is een essentieel bestanddeel van het recht op eerbiediging van het privéleven en van het recht op een eerlijk proces.

Het beroepsgeheim van de advocaat heeft immers hoofdzakelijk tot doel het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven te beschermen van diegene die iemand in vertrouwen neemt, soms over iets heel persoonlijks. De effectiviteit van de rechten van verdediging van iedere rechtzoekende veronderstelt daarenboven noodzakelijkerwijs dat een vertrouwensrelatie tot stand kan komen tussen die persoon en de advocaat die hem raad geeft en hem verdedigt. Die noodzakelijke vertrouwensrelatie kan alleen tot stand komen en behouden blijven indien de rechtzoekende de waarborg heeft dat wat hij aan zijn advocaat toevertrouwt door die laatstgenoemde niet openbaar zal worden gemaakt. Hieruit volgt dat de aan de advocaat opgelegde regel van het beroepsgeheim een fundamenteel element is van de rechten van verdediging.

Zoals het Hof van Cassatie heeft geoordeeld, « [berust] het beroepsgeheim waaraan de leden van de balie zijn onderworpen, [...] op de noodzaak volledige veiligheid te verzekeren aan degenen die zich aan hen toevertrouwen » (Cass., 13 juli 2010, P.10.1096.N, ECLI:BE:CASS:2010:ARR:20100713.1; zie ook 9 juni 2004, P.04.0424.F, ECLI:BE:CASS:2004:ARR:20040609.10).

Ook al is het « niet onaantastbaar », het beroepsgeheim van de advocaat vormt « een van de grondbeginselen waarop de organisatie van het gerecht in een democratische samenleving berust » (EHRM, 6 december 2012, *Michaud t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2012:1206JUD001232311, § 123).

B.33.2. De grondwettigheid van de bestreden bepaling dient te worden beoordeeld rekening houdend met het feit dat het beroepsgeheim van de advocaat een algemeen beginsel is dat verband houdt met de naleving van de fundamentele rechten, dat de regels die van dat geheim afwijken om die reden slechts strikt kunnen worden geïnterpreteerd en dat rekening dient te worden gehouden met de wijze waarop het beroep van advocaat in de Belgische rechtsorde is geregeld. Aldus dient de regel van het beroepsgeheim maar te wijken indien zulks kan worden verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang en indien het opheffen van het geheim strikt evenredig is.

B.34.1. Vóór de inwerkingtreding van de wet van 4 mei 2023 bevatte het Wetboek van economisch recht een artikel XV.10/1, dat werd ingevoegd bij artikel 198 van de wet van 15 april 2018 « houdende hervorming van het ondernemingsrecht » en werd opgeheven bij artikel 6 van de wet van 4 mei 2023. De inhoud van die bepaling was nagenoeg identiek aan die van het bestreden artikel XV.6/2.

Artikel XV.10/1 van het Wetboek van economisch recht maakte deel uit van de afdeling met als opschrift « De bijzondere bevoegdheden inzake opsporing en vaststelling van inbreuken op boek VI ». Die bepaling gold bijgevolg specifiek voor maatregelen met betrekking tot de inbreuken op boek VI « Marktpraktijken en consumentenbescherming ».

B.34.2. De bestreden bepaling maakt deel uit van hoofdstuk 1 (« Algemene bevoegdheden ») van boek XV van het Wetboek van economisch recht. Zoals wordt aangegeven in de in B.8.2 vermelde parlementaire voorbereiding, betreft dat artikel, in tegenstelling tot het voormelde artikel XV.10/1, « een algemene bepaling die van toepassing is op alle onderzoeken die gevoerd worden naar inbreuken op de bepalingen van het Wetboek », hetgeen ervoor zorgt dat « indien een onderzoek wordt gevoerd ten aanzien van een advocaat of notaris die inbreuken begaat op de bepalingen van het nieuwe boek XIX, in bepaalde gevallen de tuchtrechtelijke overheid van de betrokken advocaat of notaris betrokken dient te worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/001, p. 37).

De grieven van de verzoekende partijen zijn uitsluitend gericht tegen de bestreden bepaling, wat betreft de inbreuken, begaan door advocaten, op de regeling inzake de minnelijke invordering van schulden, zoals opgenomen in boek XIX van het Wetboek van economisch recht. Het Hof beperkt zijn onderzoek in die zin.

B.35.1. Het kan niet worden uitgesloten dat de Economische Inspectie in bepaalde gevallen, teneinde te controleren of de advocaat-schuldinvorderaar zich schuldig heeft gemaakt aan een inbreuk op zijn verplichtingen inzake de minnelijke invordering van schulden, kennis zal dienen te nemen van door het beroepsgeheim gedekte informatie of gegevens. Het loutere feit een beroep te hebben gedaan op een advocaat, valt immers onder de bescherming van het beroepsgeheim. Hetzelfde geldt *a fortiori* voor de identiteit van de cliënten van een advocaat, alsook voor de schuldvorderingen die zij hebben op consumenten en waarvoor zij een advocaat hebben aangesteld. In de praktijk is het overigens waarschijnlijk dat de advocaat niet alleen instaat voor de minnelijke invordering van de schuld, maar de cliënt ook, voor het geval de minnelijke invordering niet slaagt, adviseert over eventuele gerechtelijke stappen en indien nodig zijn verdediging in rechte op zich neemt.

B.35.2. Het beroepsgeheim van de advocaten is hoofdzakelijk bestemd om de belangen te beschermen van de cliënt. Dat geheim vormt voor de houder ervan geen voorrecht waarop hij zich zou kunnen beroepen om zich te onttrekken aan de vervolging die tegen hem zou worden ingesteld. De loutere kennisneming, door de vervolgende overheden, van informatie die met schending van het beroepsgeheim is verkregen, brengt op zich geen schending van het recht van de betrokkenen op een eerlijk proces, noch een verbreking van de wapengelijkheid in hun nadeel met zich mee. Het staat aan de bevoegde rechter na te gaan of het recht van de betrokkenen op een eerlijk proces niet is geschonden door het gebruik van dergelijke informatie, in het licht van de gehele procedure (Cass., 28 februari 2017, P.16.0261.N, ECLI:BE:CASS:2017:ARR.20170228.3).

B.36.1. De bestreden bepaling voorziet in een specifieke waarborg ter bescherming van het beroepsgeheim, aangezien zij de aanwezigheid voorschrijft van de vertegenwoordiger van de persoon die het tuchtrechtelijk gezag ten aanzien van de advocaat uitoefent, namelijk de stafhouder, « opdat deze zou oordelen of, en in voorkomend geval in welke mate, de vraag om inlichtingen of de overlegging van boeken en documenten verzoenbaar is met het eerbiedigen

van het beroepsgeheim » (artikel XV.6/2, eerste lid, van het Wetboek van economisch recht). De stafhouder kan aan de betrokken overheden « al zijn opmerkingen betreffende het eerbiedigen van het beroepsgeheim richten », en zijn aanwezigheid en de door hem gemaakte opmerkingen worden op straffe van nietigheid vermeld in de akten van beslag en de processen-verbaal van visitatie (artikel XV.6/2, vierde lid, van het Wetboek van economisch recht).

Een dergelijke regeling laat de stafhouder toe de documenten, bestanden of elementen die de betrokken ambtenaren wensen in te zien, te onderzoeken en hun mee te delen wat volgens hem onder het beroepsgeheim valt. De stafhouder kan tevens de adequate maatregelen aanbevelen die het mogelijk maken bepaalde stukken die door het beroepsgeheim worden gedekt, in te zien zonder dat geheim in gevaar te brengen. Zoals de bevoegde Vice-Eerste minister heeft opgemerkt in de in B.8.2 vermelde parlementaire voorbereiding, mag de advocaat daarnaast « alleen [...] worden verzocht om de informatie die nodig is voor het toezicht op de activiteiten met betrekking tot minnelijke invordering » en « [zal] zulks [...] gebeuren onder toezicht van de stafhouder, die ervoor moet zorgen dat de niet-relevante elementen niet worden bezorgd of meegedeeld » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-3132/003, pp. 55-56).

B.36.2. Voor het overige voorziet de bestreden bepaling erin dat de maatregel « ten uitvoer [wordt] gelegd met inachtneming van het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de cliënt van de beoefenaar van een vrij beroep » (artikel XV.6/2, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht), en kunnen de door een beroepsgeheim gedekte dossiers en andere documenten niet in beslag worden genomen, maar kan er hoogstens een afschrift van worden gemaakt (artikel XV.6/2, derde lid, van het Wetboek van economisch recht).

B.37. Voorts kunnen de betrokken ambtenaren hun bevoegdheden « uitsluitend uitoefenen ter opsporing en vaststelling van inbreuken op de bepalingen van dit Wetboek, van zijn uitvoeringsbesluiten, van de wetten en hun uitvoeringsbesluiten waarvoor dit boek in sancties voorziet en van de verordeningen van de Europese Unie waarvoor dit boek in sancties voorziet, met uitzondering van de bepalingen opgenomen in Boek IV en de uitvoeringsbesluiten ervan » (artikel XV.2, § 1, van het Wetboek van economisch recht). Die beperkte bevoegdheid impliceert dat de door de advocaat overgelegde informatie dient te worden beperkt tot wat noodzakelijk is om te bepalen of er al dan niet sprake is van een inbreuk op de relevante bepalingen van het Wetboek van economisch recht. Wat betreft de minnelijke invordering van

schulden, volstaat het in beginsel om inzage te krijgen in de van de consument geëiste bedragen, in de reeds verrichte betalingen en in de communicatie met de consument. Het gaat bijgevolg om informatie die uit haar aard beperkt is.

B.38. Tot slot zijn de betrokken ambtenaren in beginsel zelf gebonden door het beroepsgeheim (artikel XV.6/1, § 1, van het Wetboek van economisch recht), en zijn zij bij de uitvoering van hun taak inzake opsporing en vaststelling van economische misdrijven onderworpen aan het toezicht van het openbaar ministerie (artikel XV.6 van het Wetboek van economisch recht). Die elementen vormen eveneens bijkomende waarborgen ter bescherming van het privéleven van de cliënt van de advocaat (zie ook RvSt, advies nr. 67.134/1 van 7 mei 2020).

B.39. Uit het bovenstaande volgt dat de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het beroepsgeheim van de advocaten die optreden als schuldvorderaar. Die bepaling schendt bijgevolg niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het tweede 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 10 juli 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen