

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.131 van 27 januari 2025
in de zaak A. 237.018/XIV-39.064**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Willem Meuwissen
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 66
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

COMMISSIE VAN BEROEP VAN HET INSTITUUT VAN DE
BELASTINGSADVISEURS EN DE ACCOUNTANTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Lefebvre
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 251/10
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 augustus 2022, strekt tot de nietigverklaring van de Nederlandse Commissie van beroep van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants van 13 juni 2022 waarbij de aanvraag van verzoekster tot herinschrijving in het openbaar register wordt verworpen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2024 om 14:15 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jeroen De Coninck, die *loco* advocaat Willem Meuwissen verschijnt voor verzoekster, en advocaat Thomas O’Kelly, die *loco* advocaat Paul Lefebvre verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 7 januari 2022 stelt verzoekster beroep in bij de Nederlandstalige kamer van de Commissie van beroep van het Instituut van de belastingadviseurs en de accountants (hierna: het ITAA) tegen de beslissing van de raad van het ITAA die wordt omschreven als “[de beslissing] waarvan de inhoud en datum aan verzoekster onbekend zijn, maar waarvan het bestaan dient te blijken uit het e-mailbericht van 9 december 2012”. De Nederlandstalige kamer van de Commissie van beroep stelt dat die beslissing “in essentie [inhoudt] dat de Raad heeft beslist om geen gevolg te geven aan het verzoek tot wederinschrijving zonder het afleggen van het bekwaamheidsexamen zoals voorzien in de wetgeving betreffende het ITAA.”

3.2. Op 13 juni 2022 verwerpt de Commissie van beroep dit beroep.

Dit is de bestreden beslissing.

3.3. Op 14 juni 2022 wordt de bestreden beslissing ter kennis van verzoekster gebracht door de griffier van de Commissie van beroep.

In deze kennisgeving is vermeld:

“Tegen een beslissing van de Commissie van Beroep kan alsnog een rechtsmiddel worden aangewend.

Artikel 1121/5, §1° 8° van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat het Hof van Cassatie uitspraak doet over het cassatieberoep tegen een beslissing in laatste aanleg van de commissie van beroep van het Instituut van accountants en belastingconsulenten, termijn van twee maanden die begint te lopen volgens de bepalingen van de artikelen 52 en 53bis van het Gerechtelijk Wetboek.

Dit betekent concreet dat u vermoed wordt de beslissing waarvan u kennis wordt gegeven te hebben ontvangen op de derde dag die volgt op de postdatum die op de kennisgeving is vermeld - tenzij u het tegendeel kan bewijzen - en dat de termijn van 2 maanden effectief begint te lopen vanaf de dag die volgt op die derde dag.

De voorziening in cassatie moet worden ingesteld volgens de vormvereisten voor voorzieningen in burgerlijke zaken en inzonderheid overeenkomstig de bepalingen vervat in de artikelen 1073 en volgende evenals de artikelen 1121/1 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek. Dit betekent onder meer dat u bijstand nodig heeft van een advocaat bij het Hof van Cassatie.

Mocht u van oordeel zijn dat gelet op het onderwerp van de beslissing waarvan u kennis wordt gegeven - die niet het tuchtrecht betreft - het aan de Raad van State toekomt om uitspraak te doen over een beroep, met toepassing van artikel 14 §1 1° of §2 van de Gecoördineerde Wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, kan U een beroep tot nietigverklaring of een cassatieberoep instellen bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak (adres: Wetenschapsstraat 33 te 1040 Brussel).

Wanneer u een beroep tot nietigverklaring zou instellen, gelden de regels vastgesteld bij het Regentsbesluit van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Volgens artikel 4 §1, 3de lid van het vermelde Besluit moet het beroep worden ingediend binnen een termijn van 60 dagen die volgt op de dag van betekening van de beslissing. De vormvereisten die in acht moeten worden genomen in geval van een beroep tot nietigverklaring zijn vermeld in de artikelen 1 tot en met 4 van het vermelde Regentsbesluit.

Wanneer u een cassatieberoep bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak zou overwegen, gelden de regels vastgesteld bij het Koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State. Volgens artikel 3 §1 van het vermelde Koninklijk besluit moet het cassatieberoep worden ingesteld uiterlijk de 30ste dag na de kennisgeving van de bestreden beslissing. De vormvereisten die in dat geval in acht moeten worden genomen zijn vermeld in de artikelen 3 §2 tot en met 6 van hetzelfde Koninklijk besluit.”

IV. Ontvankelijkheid - Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord omstandig de rechtsmacht van de Raad van State. Haar exceptie wordt als volgt samengevat in het verslag van het auditoraat:

“De verwerende partij roept een exceptie van gebrek aan rechtsmacht in. Alleen het Hof van Cassatie is bevoegd voor cassatieberoepen tegen beslissingen van de commissie van beroep. Dit volgt uit artikel 113 van de wet van 17 maart 2019 [‘betreffende de beroepen van accountant en belastingadviseur’ (hierna: de wet van 17 maart 2019)]. Deze wet maakt onderscheid tussen beslissingen van de tuchtcommissie en die van de Raad van het ITAA, maar beide worden op grond van artikel 104 van voormelde wet van 17 maart 2019 behandeld door de commissie van beroep. De wet verwijst voor cassatieberoepen naar artikel 1121/1 Ger.Wb. dat het Hof van Cassatie als bevoegde rechter aanduidt voor beroepen tegen beslissingen van de commissie van beroep. Eerdere uitspraken van de Raad van State bevestigen dat enkel het Hof van Cassatie bevoegd is voor definitieve beslissingen van beroepskamers, niet alleen in tuchtzaken.”

5. Verzoekster betwist in de memorie van wederantwoord de gegrondheid van deze exceptie. Het auditoraat vat haar verweer als volgt samen in het verslag:

“De verzoekende partij antwoordt dat de verwerende partij de bevoegdheid van de Raad van State betwist door te stellen dat volgens artikel 113 van de wet van 17 maart 2019 enkel cassatieberoep mogelijk is tegen beslissingen van de commissie van beroep. De verzoekende partij benadrukt echter dat dit artikel betrekking heeft op beroepstucht en niet van toepassing [is] in het huidige geval. Het verzoek om herinschrijving, zoals omschreven in artikel 34 van de wet van 17 maart 2019, is een administratiefrechtelijk verzoek en tegen de weigering tot herinschrijving kan administratief beroep worden ingesteld bij de commissie van beroep.

In dit geval handelt de commissie niet als een tuchtcollege, maar als een administratieve overheid. Daarom moet een annulatieberoep worden ingesteld, zoals bedoeld in artikel 14, §1 van de RvS-Wet. De verzoekende partij wijst erop dat noch artikel 34 noch artikel 35 van de Wet van 17 maart 2019 aangeeft dat het Hof van Cassatie de cassatierechter zou zijn buiten handhavingszaken. Bovendien werd de procedure voorzien onder afdeling 11 ‘Handhaving’ niet gevolgd, wat erop wijst dat de commissie van beroep als administratieve overheid handelde. De verzoekende partij verwijst naar eerdere beslissingen van de Raad van State waarin de commissie van beroep als administratieve overheid werd gezien bij het uitspreken over verzoeken tot toekenning of verlening van een beroepstitel. De verzoekende partij benadrukt dat de commissie van beroep afhankelijk van het geval kan optreden als administratief rechtscollege of als administratieve

overheid. In dit geval trad zij op als administratieve overheid. Tot slot stelt de verzoekende partij dat de Raad van State en niet het Hof van Cassatie bevoegd is om kennis te nemen van dit beroep, aangezien het een annulatieberoep betreft zoals bedoeld in artikel 14, §1 van de RvS-Wet. Dit beroep is mogelijk omdat de commissie van beroep van de ITAA als een administratieve overheid moet worden gezien bij het uitspreken over een verzoek tot toekenning of verlening van de hoedanigheid van accountant of belastingconsulent. In deze hoedanigheid is de commissie van beroep geen administratief rechtscollege. Het gaat hier niet om tucht, maar om het al dan niet toelaten van een persoon tot het beroep.”

In haar laatste memorie stelt verzoekster dat het auditorsverslag erkent dat de wetgeving ter zake niet duidelijk is en blijkbaar ook niet voor de verwerende partij, die ook de mening was toegedaan dat de Raad van State bevoegd is. Zij stelt dat het auditorsverslag verwijst naar arrest nr. 256.628 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.628), dat uitgaat van een Franstalige kamer, zodat “het past om ook het standpunt van de Nederlandstalige kamers te kennen en desgevallend de verenigde kamers op te roepen om te oordelen over de rechtsmacht van de Raad.”

Beoordeling

Voorafgaand: verzoek tot verwijzing naar de verenigde kamers

6. De bevoegdheid van de verenigde kamers van de afdeling Bestuursrechtspraak is bepaald in artikel 92, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het betreft uitsluitend een bevoegdheid inzake cassatieberoepen.

Te dezen heeft verzoekster een beroep tot nietigverklaring ingediend. Hieruit volgt dat de verenigde kamers niet bevoegd zijn.

7. In de mate dat verzoekster de in artikel 92, § 1, bepaalde algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak zou bedoelen, volgt uit die bepaling dat het initiatief voor een verwijzing naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak geenszins bij een in het geding betrokken partij ligt. Vastgesteld zij dat door de bevoegde organen van de Raad van State

geen verwijzing wordt bevolen, noch verzocht, zodat minstens één van de voorwaarden voor toepassing van artikel 92 niet is vervuld.

Louter ten overvloede wordt overigens opgemerkt dat de bedoelde verwijzing beoogt “eenheid van rechtspraak” te benaastigen, - die te dezen niet in het gedrang is zoals hierna zal blijken -, doch niet om als het ware beroep aan te tekenen tegen een onwelgekomen auditoraatsverslag: de beoordeling of en in hoeverre een auditoraatsverslag wordt bijgevalen, valt toe aan de bevoegde kamer die de natuurlijke rechter is om de zaak af te doen.

8. Het verzoek is niet-ontvankelijk.

Betreffende de rechtsmacht van de Raad van State

9. Krachtens artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollège wordt toegekend, bij wijze van arresten uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden. Hieruit volgt dat de Raad van State zonder rechtsmacht is om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van een handeling van een administratieve overheid wanneer de wet de kennisname van het geschil aan de hoven en rechtbanken heeft toegewezen (Cass. (V.K.) 27 november 2020, nr. C.17.0303.N, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201127.REUN.3).

Onderzocht wordt of de wet de kennisname van het voorliggende geschil aan de hoven en rechtbanken heeft toegewezen.

10. De bestreden beslissing is genomen met toepassing van de artikelen 104 en volgende van de wet van 17 maart 2019 en meer bepaald op grond van artikel 104, tweede lid, 2° ervan, luidens hetwelk beroep bij de Commissie van

beroep mogelijk is tegen “2° een beslissing van de Raad van het Instituut”. Die bepaling is in hoofdstuk 11 ‘Handhaving’ van de wet ingevoegd in onderafdeling 5 ‘Beroep’ van afdeling 2 ‘De beroepstucht’. Artikel 113 van de wet van 17 maart 2019, eveneens ingevoegd in de voornoemde onderafdeling 5, bepaalt:

“Tegen de beslissing van de commissie van beroep kan cassatieberoep worden ingesteld overeenkomstig de bepalingen van het vierde deel, boek III, titel IVbis van het Gerechtelijk Wetboek.”

De bepalingen waarnaar artikel 113 verwijst, zijn de artikelen 1121/1 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, die betrekking hebben op het cassatieberoep in tuchtzaken bij het Hof van Cassatie.

Artikel 1121/1 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals ingevoegd bij artikel 21 van de wet van 10 april 2014 ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de procedure voor het Hof van Cassatie en de wrakingsprocedure’, bepaalt:

“§ 1. Het Hof van Cassatie doet uitspraak over de cassatieberoepen tegen de beslissingen in laatste aanleg van:

[...]

8° de beroepscommissie van het Instituut van accountants en belastingconsulenten, alsook van de uitvoerende kamers of de verenigde uitvoerende kamers, of van de kamers van beroep of van de verenigde kamers van beroep van het Beroepsinstituut van erkende boekhouders en fiscalisten;”.

Het ‘Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten’ (artikel 2 van de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen) en het ‘Beroepsinstituut van Erkende Boekhouders en Fiscalisten’ (artikel 43 van de voornoemde wet van 22 april 1999) zijn bij de wet van 17 maart 2019 gefusioneerd binnen het ‘Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants (ITAA)’.

Daaruit volgt dat het cassatieberoep dat wordt bedoeld in artikel 1121/1, § 1, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek, betrekking heeft op de beslissingen van de Commissie van beroep van het ITAA.

Die bepaling geeft het Hof van Cassatie een ruime bevoegdheid inzake cassatieberoepen tegen beslissingen die in laatste aanleg door de Commissie van beroep zijn gewezen, zonder dat ze de draagwijdte ervan beperkt tot louter beslissingen in tuchtzaken in strikte zin. Dat vindt bevestiging in de parlementaire voorbereiding (Wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de procedure voor het Hof van Cassatie en de wrakingsprocedure, artikelsgewijze bespreking, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3337/001, 24-26):

“Artikel 1121/1, § 1 (nieuw), van het Gerechtelijk Wetboek, herneemt de structuur van het huidige artikel 614 van hetzelfde wetboek.

Er werden echter verschillende aanpassingen aangebracht.

[...]

b) de toevoeging van de verwijzing naar de uitvoerende kamers of de verenigde uitvoerende kamers in laatste aanleg, of van de kamers van beroep of van de verenigde kamers van beroep van het Beroepsinstituut van erkende boekhouders en fiscalisten (artikel 1121/1, § 1, 9° (nieuw)).

De wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen, omvat de oprichting van twee Instituten: enerzijds het Instituut van de accountants en de belastingconsulenten (titel II van de wet, artikel 2) en anderzijds het Beroepsinstituut van erkende boekhouders en fiscalisten (titel VI van de wet, artikel 43).

Artikel 2 van de wet van 22 april 1999 betreffende de beroepstucht voor accountants en belastingconsulenten bepaalt:

‘Voor de toepassing van deze wet dient te worden verstaan onder ‘Instituut’: het Instituut van de accountants en de belastingconsulenten, opgericht bij artikel 2 van de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen.’

Artikel 8 van dezelfde wet bepaalt: ‘Binnen drie maanden vanaf de dag waarop van de beslissing van de commissie van beroep kennis is gegeven, kan zij door de belanghebbende accountant of belastingconsulent, door de Raad van het Instituut, door de procureur-generaal bij het hof van beroep en de minister van Financiën aan het Hof van Cassatie worden voorgelegd volgens de vorm vereisten voor voorzieningen in burgerlijke zaken [...].’

Bijgevolg doelt die wet betreffende de beroepstucht voor accountants en belastingconsulenten niet op het Instituut dat opgericht is bij artikel 43 van de wet betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen. Het cassatieberoep, bedoeld in voornoemd artikel 8, bedoelt derhalve slechts een van beide Instituten.

De wet van 25 februari 2013 wijzigde de werking van het Beroepsinstituut van erkende boekhouders en fiscalisten (bedoeld in titel VI van de wet - artikel 43) en voert inzonderheid een artikel 45/1, § 14, in de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen in: die nieuwe bepaling voorziet in een cassatieberoep voor beslissingen gewezen door de uitvoerende kamers, de verenigde uitvoerende kamers, de kamers van beroep of de verenigde kamers van beroep van het Beroepsinstituut van erkende boekhouders en fiscalisten.

Voortaan voorziet de wet dus in cassatieberoep voor beide Instituten die opgericht zijn bij de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen.

Voorliggend ontwerp past als dusdanig voornoemd artikel 45/1, § 14, (artikel 31 van dit ontwerp) aan en neemt het Beroepsinstituut van erkende boekhouders en fiscalisten op in de lijst (ontwerpartikel 1121/1, § 1, 8°).”

Bijgevolg vallen alle geschillen in bestuurszaken betreffende beslissingen van de Commissie van beroep van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants onder de bevoegdheid van het Hof van Cassatie. Dat is het geval met de bestreden beslissing.

Deze bevoegdheid is in algemene bewoordingen gesteld en kent bijgevolg een algemene toepassing op “een beslissing van de Raad van het Instituut”, wat maakt dat het argument van verzoekster dat het te dezen om een beslissing zou gaan waarbij de Commissie van beroep handelt als administratieve overheid, in rechte faalt.

11. In de mate dat de verzoekende partij een argument put uit voorgaande arresten van de Raad van State, en los van de vaststelling dat de precedentenwerking in het Belgische recht niet wordt aanvaard, gaat zij ter zake voorbij aan het gegeven dat die uitspraken dateren van vóór de inwerkingtreding van de wet van 17 maart 2019 en van vóór de invoeging van artikel 1121/1 in het Gerechtelijk Wetboek zodat die – gelet op wat voorafgaat – niet langer kunnen worden gevolgd. Wat de verwijzing naar het recentere arrest nr. 254.424 van 8 september 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.254.424) betreft, blijkt dat het een louter procedurearrest betreft gewezen met toepassing van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten van de Raad van State nadat de verzoekende partij in die zaak had nagelaten een memorie van wederantwoord in te dienen. Uit een dergelijk arrest kan evenmin enige “precedentenwerking” worden afgeleid.

Integendeel stelt de Raad van State vast dat de beoordeling in deze zaak volkomen in overeenstemming is met arrest nr. 256.628 van 30 mei 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.628), zodat er wat de rechtspraak van de Raad van State ter zake betreft, eenheid bestaat.

12. Uit wat voorafgaat volgt dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om kennis te nemen van dit beroep.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig januari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques