

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.922 van 26 juni 2020
in de zaak A. 226.435/XIV-37.847**

In zake : de ORDE VAN VLAAMSE BALIES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Matthias Storme
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Financiën
bijgestaan en vertegenwoordigd
advocaten Patrick Peeters en Lia Champoeva
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 oktober 2018, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 ‘betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’, “met name” van artikel 19, § 1, ervan.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Op vraag daartoe van de Raad van State, zijn de partijen ermee akkoord gegaan dat de zaak wordt behandeld zonder openbare terechtzitting. Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft vervolgens een geschreven met dit arrest eensluidend advies neergelegd.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 12 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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. De wet van 18 september 2017 ‘tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten’ (hierna: de wet van 18 september 2017) strekt er hoofdzakelijk toe het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen. Ze verzekert aldus, luidens artikel 1, § 2 van die wet “de omzetting van de Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 ‘inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het

Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie” (hierna: de Richtlijn (EU) 2015/849).

3.2. Artikel 4, 18°, van dezelfde wet van 18 september 2017 bepaalt dat voor de toepassing van deze wet en de besluiten en reglementen genomen ter uitvoering ervan, onder “onderworpen entiteit” wordt verstaan “een onderworpen entiteit als bedoeld in artikel 5, §§ 1 en 4”.

Artikel 5, § 1, 28°, bepaalt dat deze wet van toepassing is op de advocaten voor welbepaalde activiteiten die zij verrichten die losstaan van geschillenbeslechting en adviesverlening. Luidens diezelfde bepaling zijn de advocaten enkel onderworpen aan de plichten van het preventief stelsel wanneer ze hun cliënt helpen bij de voorbereiding of uitoefening van welbepaalde financiële activiteiten of wanneer ze handelen in naam en voor rekening van hun cliënt in het kader van een financiële of vastgoedtransactie:

“Art. 5.§ 1. De bepalingen van deze wet zijn van toepassing op de volgende onderworpen entiteiten, handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten [...]

28° de advocaten:

a) wanneer zij hun cliënt bijstaan bij het voorbereiden of uitvoeren van verrichtingen in verband met:

i) de aan- en verkoop van onroerend goed of bedrijven;

ii) het beheren van diens geld, waardepapieren of andere activa;

iii) de opening of het beheer van bank-, spaar- of effectenrekeningen;

iv) het organiseren van de inbreng die nodig is voor de oprichting, de exploitatie of het beheer van vennootschappen;

v) de oprichting, de exploitatie of het beheer van fiducieën of trusts, vennootschappen, stichtingen of soortgelijke structuren;

b) of wanneer zij optreden in naam en voor rekening van hun cliënt in enigerlei financiële verrichtingen of verrichtingen in onroerend goed;

[...].”

De artikelen 47, 48 en 49 van diezelfde wet verplichten de “onderworpen entiteiten” tot melding van vermoedens en tot mededeling van bijkomende inlichtingen aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking (hierna: de CFI):

“Art. 47. § 1. De onderworpen entiteiten melden aan de CFI, wanneer ze weten, vermoeden of redelijke gronden hebben om te vermoeden:

1° dat geldmiddelen, ongeacht het bedrag, verband houden met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme;

2° dat verrichtingen of pogingen tot verrichtingen verband houden met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. Deze verplichting tot melding is eveneens van toepassing wanneer de cliënt beslist de voorgenomen verrichting niet uit te voeren;

3° buiten de gevallen bedoeld in 1° en 2°, dat een feit waarvan ze kennis hebben, verband houdt met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme.

De verplichting tot melding aan de CFI met toepassing van 1° tot en met 3°, houdt niet in dat de onderworpen entiteit de onderliggende criminele activiteit van het witwassen van geld dient te identificeren.

§2. De onderworpen entiteiten melden eveneens aan de CFI de verdachte geldmiddelen, verrichtingen of pogingen tot verrichtingen en feiten, als bedoeld in paragraaf 1, waarvan ze kennis krijgen in het kader van de activiteiten die ze uitoefenen in een andere lidstaat zonder daar te beschikken over een dochteronderneming, een bijkantoor of een andere vestigingsvorm via agenten of distributeurs die hen daar vertegenwoordigen.

§3. De onderworpen entiteiten melden aan de CFI alle geldmiddelen, verrichtingen en feiten bepaald door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, genomen op advies van de CFI.

§4. De onderworpen entiteiten melden aan de CFI, met toepassing van de paragrafen 1 tot en met 3, binnen de termijnen bedoeld in artikel 51.

Art. 48. De onderworpen entiteiten geven gevolg aan de verzoeken tot bijkomende inlichtingen die aan hen worden gericht door de CFI, in toepassing van artikel 81, binnen de door haar bepaalde termijnen.

Art. 49. In principe wordt elke informatie of elke inlichting bedoeld in de artikelen 47 en 48 gemeld aan de CFI door de persoon of personen aangewezen krachtens artikel 9, § 2.

Elke bestuurder, personeelslid, agent of distributeur van een onderworpen entiteit bedoeld in artikel 5, § 1, 1° tot en met 22°, en 29° tot en met 33°, evenals elk personeelslid of vertegenwoordiger van een onderworpen entiteit bedoeld in artikel 5, § 1, 23° tot en met 28°, die zelf de hoedanigheid heeft van onderworpen entiteit, meldt evenwel persoonlijk de desbetreffende informatie of inlichtingen aan de CFI telkens wanneer de in het eerste lid bedoelde procedure niet kan worden gevolgd.”

3.3. Artikel 52 van de wet van 18 september 2017 voorziet in een filter tussen de advocaten en de CFI bij de naleving van de meldings- en mededelingsplichten door erin te voorzien dat de advocaten hun plichten moeten

volbrengen met tussenkomst van de stafhouder van de Orde waartoe zij behoren zodat deze controleert of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan:

“Art. 52. In afwijking van de artikelen 47 en 49, moeten de advocaten die bij de uitoefening van de activiteiten opgesomd in artikel 5, § 1, 28°, worden geconfronteerd met geldmiddelen, uit te voeren verrichtingen, of feiten als bedoeld in hetzelfde artikel 47, de Stafhouder van de Orde waartoe zij behoren daarvan onmiddellijk op de hoogte brengen.

De Stafhouder controleert of de voorwaarden bedoeld in de artikelen 5, § 1, 28°, en 53 zijn nageleefd. In voorkomend geval geeft hij de informatie in overeenstemming met de artikelen 50 en 51, en ongefilterd, door aan de CFI.”

Artikel 53 van de wet van 18 september 2017 voorziet dat het beroepsgeheim van onder meer advocaten bij rechtszaken en adviesverlening niet mag worden aangetast door de meldingsplicht van (onder meer) de artikelen 47 en 48:

“Art. 53. In afwijking van de artikelen 47, 48 en 54, delen de onderworpen entiteiten bedoeld in artikel 5, § 1, 23° tot en met 28°, de informatie en inlichtingen in genoemde artikelen niet mee, in het geval zij deze van één van hun cliënten ontvangen of over één van hun cliënten verkrijgen wanneer zij de rechtspositie van deze cliënt bepalen, dan wel die cliënt in of in verband met een rechtsgeding verdedigen of vertegenwoordigen, met inbegrip van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding, ongeacht of dergelijke informatie vóór, gedurende of na een dergelijk geding wordt ontvangen of verkregen, tenzij de bedoelde onderworpen entiteiten zelf hebben deelgenomen aan de witwasactiviteiten of de activiteiten voor financiering van terrorisme, zij juridisch advies voor witwasdoeleinden of voor financiering van terrorisme hebben verstrekt, of zij weten dat hun cliënt juridisch advies wenst voor witwasdoeleinden of voor financiering van terrorisme.”

3.4. Bij de artikelen 73 en 74 van diezelfde wet wordt een “centraal register van uiteindelijke begunstigden” (hierna: het UBO-register) opgericht en artikel 75, tot slot, machtigt de Koning ertoe om dit register verder uit te werken:

“Art. 73. Binnen de Algemene Administratie van de Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën, hierna te noemen ‘Administratie van de Thesaurie’, wordt een dienst opgericht belast met een centraal register van uiteindelijke begunstigden, genaamd UBO-register.

Art. 74. § 1. Het UBO-register heeft tot doel toereikende, accurate en actuele informatie ter beschikking te stellen over de uiteindelijke begunstigden bedoeld in artikel 4, 27°, a), van in België opgerichte vennootschappen, over de uiteindelijke begunstigden bedoeld in artikel 4, 27°, b), van trusts, over de uiteindelijke begunstigden bedoeld in artikel 4, 27°, c), van stichtingen en (internationale) verenigingen zonder winstoogmerk en over de uiteindelijke begunstigden bedoeld in artikel 4, 27°, d), van juridische entiteiten die vergelijkbaar zijn met fiducieën of trusts.

De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, welke de in het eerste lid bedoelde juridische entiteiten vergelijkbaar zijn met trusts of fiducieën.

§ 2. De in artikel 73 bedoelde dienst van de Administratie van de Thesaurie is belast met het verzamelen, bewaren, beheren, controleren van de kwaliteit van de gegevens en ter beschikking stellen van de in de eerste paragraaf bedoelde informatie overeenkomstig de bepalingen van deze wet en de wettelijke of reglementaire bepalingen die de eerste verzameling van deze gegevens toelaten.

De Administratie van de Thesaurie is belast met de controle op de naleving van de verplichtingen bedoeld in artikel 58/11, derde en vierde lid, van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen, en in artikel 14/1, tweede en derde lid, van het Wetboek van Vennootschappen.

De Administratie van de Thesaurie oefent de controle, bedoeld in het tweede lid van deze paragraaf, uit met toepassing van de toezichtsbevoegdheden bepaald in artikel 110, tweede lid.

Art.75. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, opgericht bij artikel 23 van wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, de wijze waarop de informatie wordt verzameld, de inhoud van de verzamelde informatie, het beheer, de toegang, het gebruik van de gegevens, de modaliteiten voor de verificatie van de gegevens, en de werking van het UBO-register.

Elke natuurlijke of rechtspersoon die de gegevens van het UBO-register kan raadplegen, betaalt bij elke raadpleging een vergoeding die niet meer bedraagt dan de administratieve kosten voor het beschikbaar stellen van de informatie, met inbegrip van de kosten voor het bijhouden en ontwikkelen van het register. De Administratie van de Thesaurie kan met de voornoemde natuurlijke of rechtspersonen een overeenkomst sluiten die bepaalt dat deze personen een jaarlijkse of trimestriële forfaitaire vergoeding betalen. De Koning bepaalt het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de in dit lid bedoelde vergoeding.

In afwijking van het tweede lid betalen de toezichtautoriteiten bedoeld in artikel 85, de CFI en de overheidsorganen met als wettelijke opdracht de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van het terrorisme of de daarmee verband houdende basisdelicten, de fiscale autoriteiten, de overheidsorganen belast met de inbeslagneming en verbeurdverklaring van

vermogensbestanddelen van criminelen en de overheidsorganen die informatie krijgen over het vervoer of grensoverschrijdend vervoer van geld of verhandelbare instrumenten aan toonder geen vergoeding.”

3.5. Op 30 juli 2018 neemt de Koning het besluit ‘betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’ (hierna: het koninklijk besluit van 30 juli 2018). Luidens de aanhef ervan vindt het rechtsgrond in artikel 75 van de wet van 18 september 2017, samen gelezen met artikel 108 van de Grondwet.

Krachtens artikel 1 ervan voorziet dit besluit in de gedeeltelijke omzetting van de hogervermelde Richtlijn (EU) 2015/849/EU, en van Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU’ (hierna: de richtlijn (EU) 2018/843).

Dit koninklijk besluit verschijnt in het Belgisch Staatsblad van 14 augustus 2018 en treedt overeenkomstig artikel 26 ervan in werking op 31 oktober 2018.

Artikel 2, 20° ervan bepaalt dat voor de toepassing van het besluit onder “onderworpen entiteit” wordt verstaan “een onderworpen entiteit in de zin van artikel 4, 18°, van de wet van 18 september 2017”.

Artikel 19 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018, waarvan de eerste paragraaf door de verzoekende partij met het voorliggende beroep wordt bestreden, luidt als volgt:

“Art. 19. §1. Elke onderworpen entiteit meldt elk verschil dat zij zou vaststellen tussen de in het register opgenomen informatie en deze waarvan zij kennis heeft via elektronische weg aan de Administratie van de Thesaurie.

Deze meldingsplicht is van toepassing op de bevoegde autoriteiten voor zover ze de vervulling van hun wettelijke opdrachten niet tegenwerkt.

§2. De Administratie van de Thesaurie doet het nodige om de informatie uit het register te bevestigen, te verbeteren of te verduidelijken. Ze kan inzonderheid de redenen van die melding bedoeld in paragraaf 1 aan de betrokken informatieplichtige meedelen die de informatie uit het register verbetert, bevestigt of verduidelijkt, binnen de maand na de ontvangst van die kennisgeving. De naam van de onderworpen entiteit of bevoegde autoriteit die deze melding deed, mag in geen geval aan de betrokken informatieplichtige worden doorgegeven.

De Administratie van de Thesaurie vermeldt in het register dat een kennisgeving werd ingediend zonder het voorwerp ervan of de entiteit die aan de oorsprong ervan ligt te bepalen. Die vermelding wordt ingetrokken van zodra de informatie in het register werd bevestigd, verbeterd of verduidelijkt overeenkomstig het vorige lid.”

In het verslag aan de Koning bij artikel 19 kan erover worden gelezen dat dit artikel tot doel heeft “toezichthoudende autoriteiten en onderworpen entiteiten toe te laten de Administratie van de Thesaurie in kennis te stellen van elke situatie waarin er een incoherentie of fout zou zitten in de informatie van het register. Een dergelijke mogelijkheid moet een betere kwaliteit van de gegevens in het Register kunnen waarborgen. In geval van een dergelijke kennisgeving zal de Administratie van de Thesaurie de meegedeelde elementen analyseren en desgevallend de informatieplichtige de opdracht geven de informatie te corrigeren of te verduidelijken.”

3.6. De Orde van Franstalige en Duitstalige Balies heeft tegen dezelfde bepaling van hetzelfde besluit een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring ingediend dat bij de Raad van State is gekend onder het nummer G/A 226.417/XI-22.225. Bij tussenarrest nr. 244.231 van 11 april 2019 wordt de vordering tot schorsing in die zaak verworpen.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. In haar verzoekschrift roept de verzoekende partij een schending in van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, op zichzelf en samen gelezen met de artikelen 6 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: het EVRM), de artikelen 7, 8 en 47 van de Handvest van 12 december 2007 van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), van het evenredigheidsbeginsel en van artikel 458 van het Strafwetboek. De verzoekende partij zet uiteen dat artikel 19, § 1 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 (hierna: de bestreden bepaling) strijdig is met de in het middel geschonden geachte bepalingen omwille van het ontbreken eensdeels van de “filter van de stafhouder” en, anderdeels van de “inperkingen zoals verwoord in artikel 53 van de [wet van 18 september 2017]”. Nadat de verzoekende partij in haar verzoekschrift in het algemeen heeft uiteengezet welke de betekenis van de geschonden geachte bepalingen ten aanzien van het beroepsgeheim is, gaat zij op beide aspecten nader in. Wat, algemeen, de betekenis van de geschonden geachte bepalingen betreft, zet de verzoekende partij uiteen dat de bestreden bepaling een disproportionele en ongrondwettige aantasting van het beroepsgeheim inhoudt dat door de ingeroepen grondwettelijke bepalingen en algemene rechtsbeginselen wordt beschermd. Zij verwijst daartoe naar de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waaruit zij afleidt dat het beroepsgeheim van de advocaat een grondrecht van elke rechtzoekende is. De eerbiediging ervan is een grondplicht van elke advocaat, wat hem ook het grondrecht verschaft dat beroepsgeheim te beschermen. Het beroepsgeheim van de advocaat is volgens die rechtspraak zowel een onderdeel van het grondrecht op bescherming van het privéleven (artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, desgevallend samen gelezen met de artikelen 8 van het EVRM en 7 en 8 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie), als een onderdeel van het grondrecht op verdediging en bijstand (artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet,

samen gelezen met artikel 6 van het EVMR en 47 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie). Een schending van deze grondrechten impliceert volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zowel een schending van de specifieke grondwetsbepaling die over dat recht handelt, te dezen artikel 22 van de Grondwet wat de bescherming van het privéleven betreft, als van het algemene gelijkheidsgebod en discriminatieverbod besloten in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Daarbij kunnen deze bepalingen samen worden gelezen met, wat de bescherming van het privéleven betreft, de artikelen 8 van het EVRM en 7 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie, en, tot slot, wat het recht van verdediging betreft, met de artikelen 6 van het EVRM en 47 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie. De bepalingen van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie bepalen immers mede de mogelijke inhoud en interpretatie van de Richtlijn (EU) 2015/849 waarvan het litigieuze besluit de omzetting beoogt te verzekeren. Elke inperking van dit beroepsgeheim is dan ook een schending van die grondwetsbepalingen, voor zover nodig samen gelezen met de bepalingen van het EVRM en het Handvest van grondrechten van de Europese Unie indien de beperking niet gerechtvaardigd is door een dwingende noodzaak, wat vereist dat de beperking niet enkel een wettig doel dient, maar ook noodzakelijk is in een democratische samenleving voor dat doel en geen onevenredige of onredelijke inperking betreft.

Bovendien, aldus de verzoekende partij, is een dergelijke beperking van het beroepsgeheim door een koninklijk besluit ook een schending van de “gewone” wettelijke bepalingen die het beroepsgeheim beschermen, in het bijzonder artikel 458 van het Strafwetboek. Hieraan kan geen afbreuk worden gedaan met het motief dat de bestreden bepaling zou worden opgelegd door het recht van de Europese Unie, en met name door de artikelen 30, lid 4 en 31, lid 5 van de Richtlijn (EU) 2015/849, zoals gewijzigd door de Richtlijn (EU) 2018/843. Nog los van de vraag of het Unierecht wel afbreuk kan doen aan de door de Belgische grondwet beschermde grondrechten (arrest nr. 62/106 van het Grondwettelijk Hof van 28 april 2016), moet worden vastgesteld, eensdeels, dat de beperking die artikel 53 van de wet van 18 september 2017 ter bescherming van het

beroepsgeheim aanbrengt aan de andere meldingsplichten van advocaten in overeenstemming is met overweging 9 van de Richtlijn (EU) 2015/849 en, anderdeels, dat de waarborg voor het beroepsgeheim die artikel 52 van diezelfde wet verschaft in overeenstemming is met overwegingen 39 en 40 van diezelfde Richtlijn (EU) 2015/849. Het is inmiddels “vaste rechtspraak [...] van onder meer - maar zeker niet uitsluitend - het Belgisch Grondwettelijk Hof dat de beperkingen en waarborgen zoals opgenomen in art. 52 en 53 van de witwaspreventiewet grondwettelijk vereist zijn zonder dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de Europeesrechtelijke verplichtingen”. Er is geen enkele reden waarom dit niet ook zou gelden ten aanzien van de meldingsplicht van de bestreden bepaling. Specifiek wat het ontbreken van “de zgn. filter van de stafhouder” betreft, acht de verzoekende partij de bestreden bepaling ten eerste strijdig met de in het enig middel genoemde rechtsregels en -beginselen omwille van het ontbreken van die filter, die wel is opgenomen in artikel 52 van de wet van 18 september 2017. Dat deze normen een dergelijke filter vereisen, is, aldus de verzoekende partij, komen vast te staan door arrest nr. 10/2008 van het Grondwettelijk Hof “waarmee de bepaling van de oude witwaspreventiewet (d.i. de wet van 11 januari 1993 zoals gewijzigd door de wet van 12 januari 2004) werd vernietigd die dergelijke filter niet (of toch niet altijd) inhield [...]”. Er is geen enkele reden waarom voor een melding aan de Administratie van de Thesaurie andere regels zouden gelden dan voor een melding aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking. Er is voorts geen reden om op dit punt een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Het Grondwettelijk Hof heeft dienaangaande immers reeds de nodige vragen gesteld aan het Hof van Justitie bij zijn tussenarrest nr. 126/2005 en heeft op die vragen een nuttig antwoord gekregen in het arrest van dat Hof van Justitie van 26 juni 2007, waarna het Grondwettelijk Hof arrest nr. 10/2008 heeft gevelde, dat wat deze vraag betreft met gezag van gewijsde is bekleed. Wat, specifiek, het ontbreken van de beperkingen van artikel 53 van de wet van 18 september 2017 betreft, stelt de verzoekende partij dat de bestreden bepaling ook op dat punt in strijd is met de aangevoerde rechtsregels en -beginselen omwille van het ontbreken van de beperkingen die wel zijn opgenomen in het meergenoemde artikel 53, met name dat “de meldingsplicht niét geldt “in het geval zij deze (informatie) van één

van hun cliënten ontvangen of over één van hun cliënten verkrijgen wanneer zij de rechtspositie van deze cliënt bepalen, dan wel die cliënt in of in verband met een rechtsgeding verdedigen of vertegenwoordigen, met inbegrip van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding, ongeacht of dergelijke informatie vóór, gedurende of na een dergelijk geding wordt ontvangen of verkregen, tenzij de bedoelde onderworpen entiteiten zelf hebben deelgenomen aan de witwasactiviteiten of de activiteiten voor financiering van terrorisme, zij juridisch advies voor witwasdoeleinden of voor financiering van terrorisme hebben verstrekt, of zij weten dat hun cliënt juridisch advies wenst voor witwasdoeleinden of voor financiering van terrorisme”. Die waarborg werd nochtans als een noodzakelijke beperking ingevoerd in de wet van 18 september 2017 omwille van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 10/2008, dat heeft geoordeeld dat de in dat geding bestreden bepalingen slechts grondwettig waren voor zover zij in die zin werden geïnterpreteerd. De bestreden bepaling laat “om de hoger genoemde redenen geen mogelijkheid van dergelijke grondwetsconforme interpretatie, zodat een vernietiging zich opdringt”. Ook hier is er geen reden om op dit punt een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie en zulks om dezelfde redenen als door de verzoekende partij reeds is uiteengezet.

In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij nog, wat zij in haar laatste memorie herneemt, dat de verwerende partij de ontvankelijkheid en relevantie van de door de verzoekende partij ingeroepen toetsingsnormen voor zover zij betrekking hebben op de bescherming van het beroepsgeheim van de advocaat niet betwist. De verwerende partij kan evenwel niet worden gevolgd waar zij “wel afzonderlijk, alsof dat aparte onderdelen zouden betreffen, het beroep op het recht op eerbiediging van het privéleven en persoonsgegevens en het evenredigheidsbeginsel [bekritiseert]”. Uit het verzoekschrift blijkt duidelijk dat de verzoekende partij “deze toetsingsnormen niet heeft aangevoerd als aparte onderdelen van het middel, maar als één van de toetsingsnormen op basis waarvan de bescherming van het beroepsgeheim dient te worden bepaald, en *in concreto* één van de toetsingsnormen uit het geheel waarvan blijkt dat artikel 52 en 53 van de [wet van 18 september 2017] van toepassing

zouden moeten zijn op de informatieplicht van de advocaat onder artikel 19 van het litigieuze [besluit].” De repliek van de verwerende partij op die punten is dan ook irrelevant. Wat het verweer inzake de bescherming van het beroepsgeheim betreft, repliceert de verzoekende partij dat overduidelijk blijkt dat beide partijen het erover eens zijn dat de waarborgen van de artikelen 52 en 53 van de wet van 18 september 2017 zouden moeten gelden voor de informatieplicht van de advocaat onder het bestreden artikel 19. Zij verschillen echter van mening over de vraag of dit op basis van de tekst van de genoemde wet en het litigieuze koninklijk besluit ook al het geval is. De verzoekende partij benadrukt dat zij in haar verzoekschrift heeft uiteengezet waarom zij van oordeel is dat op basis van louter een interpretatie van de betrokken wet en het litigieuze koninklijk besluit, niet tot die conclusie kan worden gekomen. Zij ziet geen enkel aanknopingspunt in de tekst dat een dergelijke interpretatie mogelijk maakt, zodat een vernietiging van de bepaling de enige mogelijkheid is om de (grond)wettigheid te herstellen. De verwerende partij kan niet worden bijgetreden waar zij voorhoudt dat de waarborgen van de artikelen 52 en 53 van de wet van 18 september 2017 op basis van de bestaande wettekst wel degelijk nu reeds gelden voor de informatieplicht van de advocaat onder het (bestreden) artikel 19, en dit op basis van de algemene doelstellingen van de wet, de voorgeschiedenis ervan en de bepalingen ter omzetting waarvan zij strekt. De verzoekende partij stelt dat “een fundamenteel recht van de burger, zoals dat op beroepsgeheim, onvoldoende effectief beschermd is wanneer die burger al die overwegingen erbij moet betrekken om te weten wat die bescherming inhoudt, en dat het een vereiste van logistieke hygiëne (en dus van het rechtszekerheidsbeginsel als beginsel met grondwettelijke rang) is om een reglementaire bepaling die een verplichting oplegt, zonder in het minst te laten vermoeden welke fundamentele beperkingen er op die verplichting gelden, uit de rechtsorde te verwijderen.”

5. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord in essentie dat ontegensprekelijk vaststaat dat het bestreden artikel 19 “geen kennisgevingsverplichting oplegt aan advocaten met schending van hun beroepsgeheim”. Dat geheim wordt afdoende beschermd door de bepalingen van

de wet van 18 september 2017 en de bestreden bepaling doet daaraan geen afbreuk. De verwerende partij stelt daarbij dat het Grondwettelijk Hof verduidelijkt dat het optreden van de stafhouder bij het meedelen van gegevens door de advocaten aan de CIF een wezenlijke waarborg is, zowel voor de advocaten als voor hun cliënten, die de zekerheid biedt dat alleen in de gevallen waarin de wet op strikte wijze voorziet, afbreuk wordt gedaan aan het beroepsgeheim. De artikelen 52 en 53 van de wet van 18 september 2017 weerspiegelen bijgevolg de fundamentele principes zoals ontwikkeld in het arrest nr. 10/2008 van het Grondwettelijk Hof. Het koninklijk besluit van 30 juli 2018 dat de bestreden bepaling omvat, werd goedgekeurd in uitvoering van de wet van 18 september 2017. Het is niet vereist dat de genoemde bepaling “op algemene wijze de eerbiediging zou voorschrijven van het beroepsgeheim nu dit al klaarblijkelijk het geval is ingevolge de wet”. Evenmin kan een afwijking op de regel van het beroepsgeheim op impliciete wijze worden afgeleid uit de bewoordingen van artikel 19 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018, wat immers aldus de verwerende partij “manifest in strijd [zou] zijn met de artikelen 52 en 53 van de wet van 18 september 2017 en artikel 458 van het Strafwetboek” waaruit volgt dat de bestreden bepaling geen schending inhoudt van artikel 6 van het EVRM, artikel 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 458 van het Strafwetboek.

Wat de ingeroepen schending van het recht op eerbiediging van het privéleven en op de bescherming van persoonsgegevens betreft, acht de verwerende partij het middel niet-ontvankelijk omdat de verzoekende partij niet toelicht in welk opzicht de bestreden bepaling inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in artikel 22 van de Grondwet, op artikel 8 van het EVRM, en op artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, noch licht zij toe op welke wijze de bestreden bepaling artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zou schenden. Ze benadrukt dat zowel de wet van 18 september 2017 als het ter uitvoering daarvan genomen koninklijk besluit duidelijk en uitdrukkelijk bepalen dat persoonsgegevens alleen worden verwerkt ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. De

gegevens kunnen dus niet voor andere doeleinden worden gebruikt. Gelet op het systeem dat werd ingevoerd en de maatregelen die werden genomen ter bescherming van het recht op eerbiediging van het privéleven en de verwerking van persoonsgegevens in de Richtlijn 2015/849, in de wet van 18 september 2017 en in het koninklijk besluit van 30 juli 2018, toont de verzoekende partij niet aan op welke wijze artikel 19 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 strijdig zou zijn met artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie. Indien al beperkingen worden opgelegd op het recht op eerbiediging van het privéleven en op de bescherming van persoonsgegevens, vloeien die trouwens niet zozeer voort uit artikel 19 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018, maar wel uit Europese en wetgevende bepalingen. De verzoekende partij licht niet toe op welke wijze de verbetering, de verduidelijking of de bevestiging van de gegevens die zich al in het UBO-register bevinden, in strijd zouden zijn met de genoemde bepalingen.

Wat de ingeroepen schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, acht de verwerende partij dat de verzoekende partij niet aantoont hoe er sprake kan zijn van een schending van het evenredigheidsbeginsel. Zij wijst er op dat de overheid haar discretionaire bevoegdheid heeft uitgeoefend zodat de Raad van State enkel een marginale toetsing kan uitvoeren. Enkel wanneer de overheidsbeslissing manifest onredelijk is, met andere woorden, wanneer geen enkele overheid geplaatst in dezelfde omstandigheden redelijkerwijs dezelfde beslissing had kunnen nemen, kan de Raad van State een onevenredige beslissing sanctioneren. Zoals aangegeven in het Verslag aan de Koning met betrekking tot wat artikel 19 van koninklijk besluit van 30 juli 2018 is geworden heeft die bepaling tot doel de toezichthoudende autoriteiten en onderworpen entiteiten toe te laten de Administratie van de Thesaurie in kennis te stellen van elke situatie waarin er een incoherentie of fout zou zitten in de informatie van het register. Een dergelijke mogelijkheid moet een betere kwaliteit van de gegevens in het Register kunnen waarborgen. De gegevens die opgenomen zijn in het UBO-register moeten adequaat, exact en actueel zijn, zoals gepreciseerd in Richtlijn 2015/849, omwille van de noodzaak om te beschikken over exacte en actuele informatie over de

uiteindelijk begunstigde. Dit is van essentieel belang om de identiteit van criminelen te achterhalen, die anders hun identiteit achter een vennootschapsrechtelijke structuur verbergen. Het doel dat wordt nagestreefd door artikel 19 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 is aldus zeer duidelijk. De verzoekende partij geeft niet aan waarom het litigieuze artikel 19 kennelijk onevenredig zou zijn aan het nagestreefde doel en waarom een bestuur, dat in dezelfde omstandigheden is geplaatst, redelijkerwijze niet dezelfde beslissing zou hebben genomen.

In haar laatste memorie volhardt de verwerende partij in wat zij eerder in haar memorie van antwoord heeft uiteengezet. Specifiek wat de afwezigheid van een expliciete vermelding van de toepasselijkheid van het beroepsgeheim op de kennisgevingsplicht in de bestreden bepaling betreft, hetzij in de wet van 18 september 2017, hetzij in het koninklijk besluit van 30 juli 2018, kan volgens de verwerende partij “niet noodzakelijkerwijze worden afgeleid dat de voormelde waarborgen voor het beroepsgeheim van advocaten niet gelden met betrekking tot de bestreden bepaling”. Door uit de afwezigheid van enige bepaling waarin de betreffende waarborgen expliciet van toepassing worden verklaard de niet-toepasselijkheid van deze waarborgen af te leiden, ontwaren de verzoekende partij en het auditoraat een on(grond)wettigheid waar er geen is, en gaan zij voorbij aan de vereiste systematische interpretatie die erop gericht is de bestreden bepaling optimaal in te passen in het vigerend rechtssysteem. Daarbij moet volgens haar rekening gehouden worden met de *ratio legis* van het regelgevend kader van het koninklijk besluit van 30 juli 2018: “Deze *ratio legis* is gelegen in de voorkoming van het witwassen van geld of terrorismebestrijding, en dit met eerbied voor de waarborgen voor het beroepsgeheim. De waarborgen voor het beroepsgeheim hebben aldus een algemene draagwijdte en dienen dan ook als de algemene regel te worden beschouwd. Dit is een evidentie, te meer daar het een grondrecht betreft dat in de eerste plaats de rechtzoekende ten goede dient te komen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij en de Eerste Auditeur voorhouden, moet worden uitgegaan van de conformiteit van de bestreden bepaling met hogere rechtsnormen, en dit juist omdat artikel 19, § 1 zich inschrijft in de doelstelling van zowel de wetgevende als de uitvoerende macht om een systeem van witwaspreventie te

organiseren dat de grondrechten vrijwaart van zowel de rechtszoekende als van de advocaten als zelfstandige medewerkers van het gerecht. Het getuigt bovendien juist van “legistieke hygiëne” om, zoals in het onderhavige geval, waarborgen niet expliciet in een norm op te nemen wanneer deze waarborgen voor het beroepsgeheim hoe dan ook toepassing vinden.”

Beoordeling

6. Vooreerst dient vastgesteld, zoals de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord aangeeft, dat uit haar verzoekschrift duidelijk blijkt dat zij het recht op eerbiediging van het privéleven en op de bescherming van persoonsgegevens eensdeels en het evenredigheidsbeginsel anderdeels, niet heeft aangevoerd als aparte middelonderdelen van het enig middel maar als toetsingsnormen op basis waarvan de (aard en draagwijdte van de) bescherming van het beroepsgeheim, te dezen van de advocaat, dient te worden bepaald en derhalve deel uitmakende van een geheel van toetsingsnormen waaruit blijkt dat de in artikel 19, § 1, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 vermelde meldingsplicht niet alleen de vereiste wettelijke grondslag ontbeert, doch tevens de waarborgen zoals vervat in de artikelen 52 en 53 van de wet van 18 september 2017 die evenzeer van toepassing zouden moeten zijn op de informatieplicht zoals die ligt vervat in de bestreden bepaling.

Het enig middel wordt hierna derhalve vanuit die lezing beoordeeld.

7. Het auditoraat besluit tot de gegrondheid van het enig middel op grond van de volgende overwegingen:

“1. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof met verwijzingen naar rechtspraak van het Hof van Justitie en het Europees Hof van de Rechten van de Mens, blijkt dat gelet op onder meer door de verzoekende partij aangehaalde bepalingen groot gewicht moet worden gehecht aan het

beroepsgeheim van advocaten en uitzonderingen hierop slechts zeer restrictief kunnen gelden.

Zo overweegt het Grondwettelijk in [zijn] arrest [nr. 10/2008 van 23 januari] 2008 het volgende:

B.7.1. De effectiviteit van de rechten van de verdediging van iedere rechtzoekende veronderstelt noodzakelijkerwijs dat een vertrouwensrelatie tot stand kan komen tussen hem 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 regel van het beroepsgeheim, waarvan de schending met name bij artikel 458 van het Strafwetboek wordt bestraft, een fundamenteel element van de rechten van de verdediging is.

B.7.2. Weliswaar moet de regel van het beroepsgeheim wijken wanneer dat noodzakelijk blijkt of wanneer een hoger geachte waarde ermee in conflict treedt. Het opheffen van het beroepsgeheim van de advocaat moet evenwel, om met de fundamentele beginselen van de Belgische rechtsorde verenigbaar te zijn, door een dringende reden worden verantwoord en strikt evenredig zijn.

[...]

B.7.6. In hetzelfde arrest wordt herinnerd aan de vereisten van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en aan het beginsel van het beroepsgeheim van de advocaten dat verbonden is aan de vereisten van het recht op een eerlijk proces. Reeds in zijn arrest AM & S van 18 mei 1982 (Jur., 1982, p. 1575) heeft het Hof van Justitie onderstreept dat de vertrouwelijkheid van de mededelingen tussen de advocaten en hun cliënten beantwoordt aan het ‘in alle lid-staten als belangrijk erkende vereiste, dat elke justitiabele de mogelijkheid moet hebben, en alle vrijheid een advocaat te raadplegen, wiens beroep het is, onafhankelijk juridisch advies te geven aan eenieder die het behoeft (punt 18).

[...]

B.7.9. Zoals aangegeven in zijn arresten nrs. 50/2004, 100/2006 en 129/2006, is het Hof eveneens van oordeel dat de vertrouwensrelatie die moet bestaan tussen de advocaat en zijn cliënt alleen tot stand kan komen en kan worden behouden indien de rechtzoekende de zekerheid heeft dat de vertrouwelijke mededelingen aan zijn advocaat door de laatstgenoemde niet openbaar zullen worden gemaakt.

B.7.10. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de grondwettigheid van de bestreden bepalingen 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 en met toepassing van het beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling slechts strikt kunnen worden geïnterpreteerd en dat rekening dient te worden gehouden met de wijze waarop het beroep van advocaat in de interne rechtsorde is geregeld.

B.8. De bestrijding van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme, die een onmiskenbare invloed uitoefenen op de groei van de georganiseerde misdaad, die een bijzondere bedreiging voor de samenleving vormt, is een gewettigde doelstelling van algemeen belang. Die doelstelling zou een onvoorwaardelijke of onbeperkte opheffing van het beroepsgeheim van de advocaat echter niet kunnen verantwoorden, daar de advocaten, om de in B.6.1 tot B.6.3 in herinnering gebrachte motieven, moeten worden onderscheiden van de overheden die zijn belast met het opsporen van de misdrijven.

[...]

B.14.2. Het optreden van de stafhouder bij het meedelen van gegevens door de advocaten aan de Cel voor financiële informatieverwerking is een wezenlijke waarborg, zowel voor de advocaten als voor hun cliënten, die de zekerheid biedt dat alleen in de gevallen waarin de wet op strikte wijze voorziet, het beroepsgeheim zal worden geschonden. De rol van de stafhouder bestaat erin na te gaan of wel degelijk is voldaan aan de wettelijke toepassingsvoorwaarden van de meldingsplicht en indien hij vaststelt dat zulks niet het geval is, moet hij ervan afzien de aan hem meegedeelde informatie door te geven. De richtlijn heeft voorzien in het optreden van een zelfregulerend beroepsorgaan ‘met het oog op de eerbiediging van de geheimhoudingsplicht van [de advocaten] jegens hun cliënten’ (richtlijn 2001/97/EG, overweging 20). Het optreden van de stafhouder is opgevat als ‘een filter’ tussen de advocaten en de gerechtelijke overheden ‘om elke inbreuk op de fundamentele rechten van verdediging te vermijden’ (Parl. St., Kamer, 2003-2004, DOC 51-0383/001, p. 17).

B.14.3. Daar het optreden van de stafhouder wordt beschouwd als een wezenlijke waarborg voor de vrijwaring van het beroepsgeheim van de advocaat en van de fundamentele rechten van de personen die zijn betrokken bij de mededeling van gegevens tijdens het eerste contact tussen de advocaat en de overheden, is het niet verantwoord om niet te voorzien in dezelfde ‘filter’ wanneer, na dat eerste contact, nadere gegevens worden gevraagd aan de advocaat die de aangifte doet. Het gevaar voor een onverantwoorde schending van het beroepsgeheim van de laatstgenoemde is immers niet kleiner tijdens latere informatie-uitwisselingen over feiten of aanwijzingen met betrekking tot het witwassen van geld of de financiering van terrorisme dan tijdens het eerste contact.

Zo overweegt het Grondwettelijk Hof in [zijn] arrest [nr. 127/2013 van 26 september] 2013 het volgende:

B.3.1. Een houder van het beroepsgeheim moet in principe elke vertrouwelijke mededeling die is verkregen in de omstandigheden vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek, geheimhouden.

Die geheimhoudingsplicht, die door de wetgever aan de houder van het beroepsgeheim is opgelegd, heeft 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. Zij ‘geldt

[echter] niet voor feiten waarvan [die persoon] het slachtoffer zou zijn geworden' (Cass., 18 juni 2010, Arr. Cass., 2010, nr. 439).

[...]

B.29.2. Ook al geldt hetzelfde voor de vertrouwelijke informatie die aan een advocaat wordt toevertrouwd bij de uitoefening van zijn beroep en wegens die hoedanigheid, toch geniet die informatie ook, in bepaalde gevallen, de bescherming die voor de rechtzoekende voortvloeit uit de waarborgen die zijn neergelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De effectiviteit van de rechten van de verdediging van iedere rechtzoekende veronderstelt immers 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 van de rechten van de verdediging is.

Zoals het Hof van Cassatie erop wijst, '[berust] het beroepsgeheim waaraan de leden van de balie zijn onderworpen, [...] op de noodzaak volledige veiligheid te verzekeren aan diegenen die zich aan hen toevertrouwen' (Cass., 13 juli 2010, Arr. Cass., 2010, nr. 480; zie ook Cass., 9 juni 2004, Arr. Cass., 2004, nr. 313).

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*, § 123).

B.29.3. Dat geldt des te meer in strafzaken, waarin het recht van een beschuldigde om zichzelf niet te beschuldigen, onrechtstreeks maar noodzakelijkerwijs afhangt van de vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt en van de vertrouwelijkheid van hun uitwisseling (*ibid.*, § 118).

[...]

B.31.1. Wanneer de mogelijkheid, voor een advocaat om zich van zijn beroepsgeheim te ontdoen, zoals te dezen, betrekking heeft op vertrouwelijke informatie die door zijn cliënt wordt meegedeeld en voor deze mogelijkerwijs incriminerend is, heeft zij betrekking op activiteiten die de kern uitmaken van zijn opdracht van verdediging in strafzaken.

B.31.2. 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. Aldus kunnen de regels die daarvan afwijken, slechts strikt worden geïnterpreteerd, rekening houdend met de wijze waarop het beroep van advocaat in de interne 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 gezien dat doel.

Zo overweegt het Grondwettelijk Hof in [zijn] arrest [nr. 174/2018 van 6 december] 2018 het volgende:

B.25. Het beroepsgeheim waartoe de advocaten en de artsen zijn gehouden, strekt niet ertoe hun enig voorrecht toe te kennen, maar heeft hoofdzakelijk tot doel het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven te beschermen van diegene die hen in vertrouwen neemt, soms over iets strikt persoonlijks. De vertrouwelijke informatie die wordt toevertrouwd aan een advocaat bij de uitoefening van zijn beroep en wegens die hoedanigheid, geniet bovendien ook, in bepaalde gevallen, de bescherming die voor de rechtzoekende voortvloeit uit de waarborgen die zijn neergelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aangezien de aan de advocaat opgelegde regel van het beroepsgeheim een fundamenteel element is van de rechten van de verdediging van de rechtzoekende die hem in vertrouwen neemt.

2. Er is geen betwisting tussen de partijen dat de waarborgen voor het beroepsgeheim van advocaten vervat in de artikelen 52 en 53 van de wet van 18 september 2017 toepasselijk moeten zijn voor de meldingsplicht vervat in het bestreden artikel 19, § 1, van het KB van 30 juli 2018.

Volgens de verzoekende partij blijkt niet dat deze artikelen van de wet van 18 september 2017 eveneens van toepassing zijn wanneer artikel 19, § 1, KB van 30 juli 2018 van toepassing is. Volgens de verwerende partij is dit wel het geval.

3. De verwerende partij kan in haar standpunt niet worden gevolgd.

3.1. De waarborgen in artikelen 52 en 53 van de wet van 18 september 2017 bevatten enkel een afwijkend regime wat het beroepsgeheim van advocaten betreft, ten aanzien van de artikelen 47, 48, 49 en 54 van de wet van 18 september 2017. Dit zijn de verplichtingen tot melding van vermoedens van witwassen van geld of de financiering van terrorisme en tot mededeling van bijkomende inlichtingen aan de CFI. Anders dan wat de verwerende partij insinueert, gelden deze waarborgen niet voor elke mededeling krachtens deze wet door advocaten in de uitoefening van de activiteiten opgesomd in artikel 5, § 1, 28°, van de wet van 18 september 2017. Deze waarborgen kennen geen algemene toepassing.

3.2. Het KB van 30 juli 2018 is genomen op grond van de delegatiebepaling van artikel 75 van de wet van 18 september 2017 en heeft louter betrekking op het UBO-register zoals opgericht bij artikel 73 van de wet van 18 september 2017. Het UBO-register heeft overeenkomstig artikel 74 van dezelfde wet tot doel toereikende, accurate en actuele informatie ter beschikking te stellen over de uiteindelijke begunstigden van trusts, fiducieën en juridische entiteiten die vergelijkbaar zijn met fiducieën of trusts.

Deze wetsbepalingen omtrent het UBO-register bevatten geen enkele verwijzing naar de waarborgen van de artikelen 52 en 53 van de wet van 18 september 2017.

3.3. Noch artikel 19, noch een ander artikel van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 bevat een verwijzing naar deze waarborgen.”

8. De verwerende partij beperkt er zich toe, na kennisneming van het verslag van het auditoraat, te stellen dat het niet opgaat om uit de afwezigheid van enige bepaling waarin de betreffende waarborgen -dit zijn eensdeels de tussenkomst van de stafhouder en anderdeels de beperkingen van artikel 53 van de wet van 18 september 2017- expliciet van toepassing worden verklaard, “de niet-toepasselijkheid van deze waarborgen af te leiden” en verwijst daartoe in essentie naar “de vereiste systematische interpretatie die erop gericht is de bestreden bepaling optimaal in te passen in het vigerend rechtssysteem” en die, wanneer ze te dezen wordt toegepast, zou verhinderen “een on(grond)wettigheid [te ontwaren] waar er geen is”.

Dat standpunt kan niet worden bijgevalen. De verwerende partij gaat er op die wijze immers aan voorbij dat elke afwijking van het beroepsgeheim van de advocaat strikt is op te vatten en bovendien, duidelijk en ondubbelzinnig -dit is zonder ruimte voor interpretatie- omringd moet zijn met de wettelijke waarborgen die essentieel worden geacht om afwijkingen op dat beroepsgeheim in een rechtsstaat te billijken, te weten eensdeels de vrijwaring van het beroepsgeheim van de advocaat bij rechtszaken en adviesverlening en anderdeels de vereiste tussenkomst van de stafhouder bij het meedelen van gegevens door de advocaten die een wezenlijke waarborg is -zowel voor de advocaten als voor hun cliënten- die de zekerheid biedt dat alleen in de gevallen waarin de wet op strikte wijze voorziet het beroepsgeheim zal worden geschonden. De wettelijke regels die van (het verbod) het beroepsgeheim (te schenden) afwijken, kunnen met toepassing van het beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling slechts restrictief worden geïnterpreteerd. De afwijking van het beroepsgeheim, te weten de meldingsplicht ingevoerd bij artikel 19, § 1 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 -met name de verplichting van elke onderworpen entiteit waaronder te dezen de advocaat, om via elektronische weg aan de Administratie van de Thesaurie, elk verschil te melden dat hij zou vaststellen tussen de in het UBO-register opgenomen informatie en deze waarvan hij kennis heeft- kan niet worden begrepen of gebracht onder de afwijkingen van het beroepsgeheim bedoeld

in de artikelen 47, 48, 49 (en 54) van de wet van 18 september 2017 die betrekking hebben op de meldingen en mededingen van onderworpen entiteiten aan de CFI. De in het bestreden artikel 19, § 1, vermelde meldingsplicht vindt evenmin steun (en kan er ook geen steun in vinden) in de machtigingsbepaling van artikel 75 van de wet van 17 september 2018 die betrekking heeft op het gegevensbeheer en de werking van het UBO-register. Dat UBO-register vindt weliswaar steun in de artikelen 73 en 74 van diezelfde wet doch laatstgenoemde bepalingen voorzien geenszins in een meldingsplicht aan de Administratie van de Thesaurie noch verwijzen zij op enigerlei wijze naar de waarborgen als bedoeld in de artikelen 52 en 53 van diezelfde wet.

9. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het tweede middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt artikel 19, § 1, van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 ‘betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde bepaling.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventwintig juni tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques