KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 4 november 1987 door de Minister van Middenstand en door de Staatssecretaris voor Middenstand verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een "ontwerp van stagereglement van het Instituut der Accountants (IDAC)", heeft op 10 november 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes et par le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes, le 4 novembre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un "projet de règlement de stage de l'Institut des experts comptables (I.E.C.)", a donné le 10 novembre 1987 l'avis suivant :

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

2. Samen met het "ontwerp van stagereglement van het Instituut der Accountants (IDAC)", hebben de Minister van Middenstand en de Staatssecretaris voor Middenstand een "ontwerp van huishoudelijk reglement" van hetzelfde Instituut voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Over beide ontwerpen van koninklijk besluit, die bijeengerekend 176 artikelen en meer dan 130 bladzijden tekst tellen, wordt om advies verzocht binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalde termijn van drie dagen.

Het spreekt vanzelf dat binnen die korte termijn een grondig onderzoek van dergelijke omvangrijke ontwerpen totaal onmogelijk is.

.../...

Het summiere onderzoek waartoe de Raad van State zich in de gegeven omstandigheden noodgedwongen moet beperken, kan dan ook niet geacht worden enige waarborg te bieden omtrent de overeenstemming van alle bepalingen van de ontworpen regeling met de wetsbepalingen welke ze beoogt uit te voeren, noch omtrent de deugdelijkheid naar inhoud en vorm van de voorgelegde teksten.

Onder dat uitdrukkelijke voorbehoud, kunnen met betrekking tot het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van het stagereglement de hiernavolgende opmerkingen worden gemaakt.

3.1. Het op de titelpagina van het ontwerp vermelde opschrift suggereert dat de ontworpen regeling alleen betrekking heeft op de stage van de kandidaat-accountants, m.a.w. op de voorwaarden voor toelating tot de stage, de stageovereenkomst, de duur van de stage, en de rechten en plichten van de stagiair en stagemeester.

Dat stagereglement vormt evenwel slechts het eerste hoofdstuk van het ontworpen koninklijk besluit.

In een tweede hoofdstuk worden, ter uitvoering van artikel 72, 3°, van de wet van 21 februari 1985 tot hervorming van het bedrijfsrevisoraat, bepalingen vastgesteld met betrekking tot de diploma's op grond waarvan de hoedanigheid van accountant kan worden verleend.

En in een derde hoofdstuk worden "het programma en de voorwaarden" bepaald van het in artikel 72, 5°, van dezelfde wet van 21 februari 1985 bedoelde bekwaamheidsexamen.

.../...

Het ware verkieslijk de bepalingen van de hoofdstukken II en III - die geen direct verband hebben met de stage - in afzonderlijke koninklijke besluiten op te nemen.

Wordt op die suggestie niet ingegaan, dan dient alleszins het opschrift van het ontwerp te worden aangepast.

3.2. Bij de voor advies voorgelegde tekst is een ontwerp van koninklijk besluit gevoegd "tot erkenning van diploma's van het hoger economisch onderwijs zoals bedoeld in hoofdstuk IV van de wet van 21 februari 1985 houdende oprichting van het Instituut der Accountants".

In de adviesaanvraag is van dat ontwerp echter geen sprake.

Het blijkt overigens te gaan om een niet-reglementair koninklijk besluit waarbij, ter uitvoering van artikel 72, 3°, van de eerdervermelde wet van 21 februari 1985, onderwijsinstellingen worden erkend die diploma's van hoger economisch onderwijs kunnen afgeven, welke in aanmerking zullen worden genomen voor het verlenen van de hoedanigheid van accountant. Gelet op het niet-reglementaire karakter van dat ontwerp, kan de afdeling wetgeving er geen kennis van nemen.

4.1. Luidens het eerste lid van artikel 88 van de wet van 21 februari 1985 stelt de Koning, op voorstel of na advies van de Raad van het Instituut, o.m. het stagereglement vast.

.../...

Luidens artikel 18, eerste lid, van de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van het Instituut der Bedrijfsrevisoren - welke bepaling krachtens artikel 89 van de wet van 21 februari 1985 van overeenkomstige toepassing is op het Instituut der Accountants - bepaalt het stagereglement de rechten en de verplichtingen van de stagemeester en van de stagiair, de samenstelling en de bevoegdheid der stagecommissie, de bij de bezoldiging der stagiairs in acht te nemen regels, alsmede de tuchtregels.

Het zijn die wetsbepalingen welke de rechtsgrond vormen voor hoofdstuk I van het ontwerp. De verwijzing, in de aanhef van het ontwerp-besluit, naar artikel 72, 4°, van de wet van 21 februari 1985 en naar artikel 15, tweede lid, van de wet van 22 juli 1953 is ter zake niet dienend en kan beter worden geschrapt.

De Raad van State heeft niet grondig, noch volledig kunnen onderzoeken of al de bepalingen van het ontwerp in de vermelde wetsartikelen een voldoende rechtsgrond kunnen vinden en niet in strijd komen met de overige toepasselijke bepalingen van de wetten van 21 februari 1985 en 22 juli 1953.

Met betrekking tot de overgangsmaatregel vervat in artikel 72 van het ontwerp, wordt ter zake evenwel voorbehoud gemaakt.

.../...

Luidens die bepaling wordt "voor de personen die een aanvraag indienen binnen de drie jaar na het in voege treden van artikel 89 van (1) de wet, ... de stage van het Instituut voor een even lange duur vervangen door het volbrengen van om het even welke georganiseerde en gecontroleerde stage waarbij een voldoende opleiding tot de taak van accountant verworven werd ...".

Die bepaling lijkt niet in overeenstemming te kunnen worden geacht met artikel 99, § 2, van de wet van 21 februari 1985, dat het voordeel van dezelfde overgangsregeling beperkt tot de personen die hun kandidatuur stellen "binnen tien maanden na de inwerkingtreding van deze wet".

4.2. Bij de redactie van de ontworpen regeling diende rekening te worden gehouden met de op 10 april 1984 door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgestelde achtste richtlijn op de grondslag van artikel 54, lid 3, sub g), van het E.E.G.-verdrag inzake de toelating van personen belast met de wettelijke controle van boekhoudbescheiden (84/253/EEG).

Wat de overeenstemming van het ontwerp met die richtlijn betreft, dient voorbehoud te worden gemaakt met betrekking tot artikel 48 en tot artikel 75 juncto 78, § 1.

4.2.1. Luidens artikel 48 dient de stage in België te worden volbracht, doch kan de stagecommissie gedeeltelijke afwijkingen op deze regel toestaan.

.../...

---

(1) Het is de Raad van State niet duidelijk waarom ter zake naar artikel 89 van de wet van 21 februari 1985 wordt verwezen.

Overeenkomstig artikel 8, eerste lid, van de richtlijn 84/253/EEG moet de praktijkopleiding voor ten minste twee derde worden gevolgd bij een krachtens het recht van de Lid-Staat overeenkomstig de richtlijn toegelaten persoon.

Die precisering komt niet tot uiting in het ontwerp.

Opdat met de bepaling van artikel 48 een effectieve toepassing van de richtlijn zou kunnen worden gerealiseerd, zou ze als volgt moeten worden geredigeerd :

"De stage wordt in België volbracht. De stagecommissie kan toestaan dat de stage voor een deel in het buitenland wordt volbracht, op voorwaarde dat ten minste twee derde van de minimum stageduur in België wordt vervuld".

4.2.2. Luidens artikel 78, § 1, van het ontwerp omvat het programma van het eerste gedeelte van het bekwaamheidsexamen bedoeld in artikel 72, 5°, van de wet van 21 februari 1985 "minstens de vakken zoals die voorgeschreven zijn in artikel 75" van het ontwerp-besluit.

De in artikel 75 opgesomde vakken stemmen niet volledig overeen met de vakgebieden waarop, overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn 84/253/EEG, de toetsing van de theoretische kennis die deel uitmaakt van het bekwaamheidsexamen betrekking moet hebben.

.../...

Een strikte naleving van de richtlijn vergt dat de tekst ervan in casu woordelijk in het ontwerp wordt overgenomen.

5. De artikelen 35 en 74 nemen vrijwel woordelijk de bepalingen over van respectievelijk artikel 18 van de wet van 22 juli 1953 en artikel 72, 3°, tweede volzin, van de wet van 21 februari 1985.

Aangezien het overnemen van een wetsbepaling in een koninklijk besluit tot verwarring kan leiden over de precieze aard van het voorschrift en inzonderheid aanleiding ertoe kan zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de wetgever het betrokken voorschrift kan wijzigen, moet de herhaling van wetsbepalingen in een reglement worden vermeden.

6. Het bepaalde in artikel 13, § 1, 3°, met betrekking tot de leden van de stagecommissie die niet regelmatig deelnemen aan de vergaderingen van de commissie, is niet in overeenstemming met wat ter zake in artikel 9, § 3, wordt bepaald : volgens deze laatste bepaling "kunnen" die leden als ontslagnemend worden beschouwd, terwijl volgens artikel 13, § 1, 3°, hun lidmaatschap "van rechtswege" vervalt.

.../...

7. Van de ontworpen regeling hebben blijkbaar verscheidene versies bestaan. Bij de redactie van de definitieve tekst blijkt niet voldoende aandacht te zijn besteed aan de aanpassing van de verwijzingen tussen de artikelen van het ontwerp.

Zijn klaarblijkelijk fout :

- de verwijzing in artikel 9, § 3, naar artikel 5, § 2;
- de verwijzing in artikel 17, 15°, naar artikel 67;
- de verwijzing in artikel 20, 4°, naar artikel 46;
- de verwijzing in artikel 21, tweede lid, naar artikel 25;
- de verwijzing in artikel 22, eerste lid, naar artikel 23;
- de verwijzing in artikel 25, eerste lid, naar artikel 46;
- de verwijzing in artikel 54, § 2, naar artikel 46;
- de verwijzing in artikel 57 naar artikel 54, §§ 1 en 3, en naar het 15° van artikel 22;
- de verwijzing in artikel 59, 5°, naar artikel 80 en naar de artikelen 84 en volgende.

8. De in artikel 86 vastgestelde datum van inwerkingtreding van het ontwerp, zal moeten worden aangepast.

.../...

9. Ten slotte kunnen nog de volgende formele opmerkingen worden gemaakt.

9.1. In de eerste aanhefverwijzing dient het juiste opschrift van de wet van 21 februari 1985 te worden vermeld.

9.2. Het vierde en het vijfde lid van de aanhef moeten worden geschrapt en vervangen door een verwijzing naar het advies van de Raad van State.

9.3. Na de aanhef wordt een overzicht van de indeling van het ontwerp in hoofdstukken opgenomen en bovendien een gedetailleerde inhoudsopgave met verwijzing naar de artikelen en naar de bladzijden.

Dergelijke overzichten of inhoudsopgaven zijn niet op hun plaats in het dispositief van een reglementair uitvoeringsbesluit.

---

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

2. Le Ministre des Classes moyennes et le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes ont soumis à l'avis du Conseil d'Etat, en même temps que le "projet de règlement de stage de l'Institut des experts comptables (I.E.C.)", un "projet de règlement d'ordre intérieur" du même Institut.

L'avis sur les deux projets d'arrêté royal, qui comptent au total quelque 176 articles et plus de 130 pages de texte, est demandé dans le délai de trois jours prévu par l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Il va de soi que dans un délai aussi bref il est totalement exclu de soumettre des projets d'une telle ampleur à un examen approfondi.

.../...

L'analyse sommaire à laquelle le Conseil d'Etat est contraint de se limiter dans les circonstances données, ne peut donc être censée offrir quelque garantie en ce qui concerne la conformité de toutes les dispositions de la réglementation en projet avec les dispositions législatives qu'elle a pour objet d'exécuter, ni en ce qui concerne la qualité, du point de vue du fond et de la forme, des textes soumis au Conseil d'Etat.

Sous cette réserve expresse, les observations ci-après peuvent être formulées concernant le projet d'arrêté royal fixant le règlement de stage.

3.1. L'intitulé imprimé sur la page de titre du projet suggère que la réglementation envisagée concerne uniquement le stage des candidats experts comptables, en d'autres termes, les conditions d'admission au stage, la convention de stage, ainsi que les droits et les devoirs du stagiaire et du maître de stage.

Ce règlement de stage ne forme toutefois que le premier chapitre de l'arrêté royal en projet.

Un deuxième chapitre fixe, en exécution de l'article 72, 3°, de la loi du 21 février 1985 relative à la réforme du revisorat d'entreprise, des dispositions concernant les diplômes sur la base desquels la qualité d'expert comptable peut être conférée.

.../...

Et un troisième chapitre détermine "le programme et les conditions" de l'examen d'aptitude visé à l'article 72, 5°, de la même loi du 21 février 1985.

Il serait préférable de consacrer des arrêtés royaux distincts aux dispositions des chapitres II et III, qui n'ont pas de rapport direct avec le stage.

Si cette suggestion n'était pas suivie, il faudrait en tout cas adapter l'intitulé du projet.

3.2. Le texte soumis pour avis est accompagné d'un projet d'arrêté royal "portant agréation de diplômes de l'enseignement supérieur économique visés au chapitre IV de la loi du 21 février 1985 créant l'Institut des Experts Comptables".

La demande d'avis ne fait toutefois pas mention de ce projet.

Il semble d'ailleurs s'agir d'un arrêté royal non réglementaire qui, en exécution de l'article 72, 3°, de la susdite loi du 21 février 1985, agrée certains établissements d'enseignement autorisés à délivrer les diplômes de l'enseignement supérieur économique qui seront pris en considération pour conférer la qualité d'expert comptable. Vu le caractère non réglementaire de ce projet, la section de législation ne peut en connaître.

.../...

4.1. Aux termes de l'article 88, alinéa 1er, de la loi du 21 février 1985, le Roi, sur proposition ou après avis du Conseil de l'Institut, arrête notamment le règlement de stage.

Aux termes de l'article 18, alinéa 1er, de la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des reviseurs d'entreprises - disposition qui est applicable à l'Institut des experts comptables en vertu de l'article 89 de la loi du 21 février 1985 -, le règlement de stage détermine les droits et obligations des maîtres de stage et des stagiaires, la composition et les attributions de la commission du stage, les règles et les modalités de la rémunération des stagiaires, ainsi que les règles disciplinaires.

Ce sont ces dispositions législatives qui constituent le fondement légal du chapitre Ier du projet. La référence que le préambule de l'arrêté en projet fait à l'article 72, 4°, de la loi du 21 février 1985 et à l'article 15, alinéa 2, de la loi du 22 juillet 1953, est sans pertinence, de sorte qu'il vaudrait mieux la supprimer.

Le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de vérifier de manière approfondie ni exhaustive si toutes les dispositions du projet peuvent trouver un fondement légal suffisant dans ces articles de loi et si elles ne sont pas contraires aux autres dispositions des lois des 21 février 1985 et 22 juillet 1953 applicables en la matière.

Une réserve est toutefois formulée à cet égard en ce qui concerne la mesure transitoire portée par l'article 72 du projet.

.../...

Cette disposition prévoit que "pour les personnes qui introduisent une demande dans les trois ans de l'entrée en vigueur de l'article 89 (1) de la loi, le stage de l'Institut est, pour une durée équivalente, remplacé par tout stage justifié impliquant l'acquisition d'une formation suffisante aux fonctions d'expert comptable ...".

Elle ne paraît pas pouvoir être jugée conforme à l'article 99, § 2, de la loi du 21 février 1985, qui limite le bénéfice du même régime transitoire aux personnes qui font acte de candidature "dans les dix mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi".

4.2. Dans la rédaction de la réglementation en projet, il fallait tenir compte de la huitième directive du Conseil des Communautés européennes fondée sur l'article 54, paragraphe 3, point g), du traité CEE, concernant l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables (84/253/CEE).

En ce qui concerne la conformité du projet avec cette directive, il y a lieu de faire une réserve pour l'article 48 et pour l'article 75, combiné avec l'article 78, § 1er.

4.2.1. Selon l'article 48, le stage doit être accompli en Belgique, mais la commission du stage peut accorder des dispenses partielles à cette règle.

.../...

(1) Le Conseil d'Etat ne voit pas pourquoi il est fait référence ici à l'article 89 de la loi du 21 février 1985.

Conformément à l'article 8, paragraphe 1er, de la directive 84/253/CEE, la formation pratique doit être effectuée pour au moins deux tiers chez une personne agréée en vertu du droit de l'Etat membre conformément à la directive.

Cette précision n'est pas exprimée dans le projet.

Pour qu'elle permette de réaliser une application effective de la directive, la disposition de l'article 48 devrait être rédigée comme suit :

"Le stage est accompli en Belgique. La commission de stage peut permettre que le stage s'accomplisse en partie à l'étranger, à condition qu'au moins deux tiers de la durée de stage minimum soient effectués en Belgique".

4.2.2. Aux termes de l'article 78, § 1er, du projet, le programme de la première partie de l'examen d'aptitude visé à l'article 72, 5°, de la loi du 21 février 1985 "porte au minimum sur les matières visées à l'article 75" de l'arrêté en projet.

Les matières énumérées à l'article 75 ne correspondent pas entièrement avec les matières sur lesquelles, conformément à l'article 6 de la directive 84/253/CEE, doit porter le contrôle des connaissances théoriques qui fait partie de l'examen d'aptitude.

La stricte observation de la directive requiert qu'en l'espèce le texte de celle-ci soit reproduit littéralement dans le projet.

5. Les articles 35 et 74 reprennent pour ainsi dire textuellement les dispositions respectives de l'article 18 de la loi du 22 juillet 1953 et de l'article 72, 3°, deuxième phrase, de la loi du 21 février 1985.

La reproduction d'une disposition législative dans un arrêté royal peut prêter à confusion quant à la nature exacte de cette disposition et peut faire perdre de vue, par la suite, que seul le législateur est compétent pour la modifier. Aussi convient-il d'éviter cette répétition de dispositions législatives dans le règlement.

6. La disposition de l'article 13, § 1er, 3°, relative aux membres de la commission de stage qui ne participent pas régulièrement aux séances de la commission, ne s'accorde pas avec ce qui est énoncé sur ce point à l'article 9, § 3 : selon cette dernière disposition, ces membres "pourront" être considérés démissionnaires, alors que selon l'article 13, § 1er, 3°, ils perdent leur qualité de membre "de plein droit".

7. Il y a eu apparemment plusieurs versions de la réglementation en projet. Lors de la rédaction du texte définitif, on semble ne pas avoir été suffisamment attentif à l'adaptation des références internes du projet.

Ainsi, sont manifestement incorrectes :

- dans l'article 9, § 3, la référence à l'article 5, § 2;
- dans l'article 17, 15°, la référence à l'article 67;
- dans l'article 20, 4°, la référence à l'article 46;

.../...

- dans l'article 21, alinéa 2, la référence à l'article 25;
- dans l'article 22, alinéa 1er, la référence à l'article 23;
- dans l'article 25, alinéa 1er, la référence à l'article 46;
- dans l'article 54, § 2, la référence à l'article 46;
- dans l'article 57, la référence à l'article 54, §§ 1er et 3, et au 15° de l'article 22;
- dans l'article 59, 5°, la référence à l'article 80 et aux articles 84 et suivants.

8. Il conviendra d'adapter la date que l'article 86 fixe pour l'entrée en vigueur du projet.

9. Enfin, le projet appelle encore les observations suivantes, qui sont d'ordre formel.

9.1. Dans le premier référant du préambule, il y a lieu de mentionner l'intitulé exact de la loi du 21 février 1985.

9.2. Les alinéas 4 et 5 du préambule doivent être supprimés et remplacés par une référence à l'avis du Conseil d'Etat.

.../...

9.3. Le préambule est suivi d'un aperçu de la division du projet en chapitres ainsi que d'une table des matières détaillée avec renvoi aux articles et indication des pages.

Pareils aperçus et tables des matières ne sont pas à leur place dans le dispositif d'un arrêté réglementaire d'exécution.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.