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 26 maart 1990 door de Staatssecretaris voor Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van het beroep van boekhouder", heeft op 29 januari 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes, le 26 mars 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession de comptable", a donné le 29 janvier 1991 l'avis suivant :

Het ontwerp heeft tot doel, overeenkomstig de bepalingen van de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen, de bescherming van de beroepstitel en de uitoefening van het beroep van boekhouder te regelen. Het verzoek daartoe werd ingediend door de Nationale Associatie der Boekhouders van België (zie Belgisch Staatsblad van 5 augustus 1987).

*

* *

Luidens artikel 1 van voornoemde kaderwet van 1 maart 1976, kan een reglementering van de bescherming van een beroepstitel en van de uitoefening van een dienstverlenend intellectueel beroep, slechts tot stand komen na gunstig advies van de Hoge Raad voor de Middenstand.

Artikel 2, § 4, van dezelfde wet bepaalt wat volgt :

> "§ 4. Indien het advies van de Hoge Raad slechts ten dele gunstig is, kunnen de verbonden het verzoekschrift derwijze aanpassen, dat met de gemaakte opmerkingen rekening wordt gehouden. Zij kunnen eveneens door de Minister van Middenstand voorgestelde wijzigingen aanbrengen.
>
> De aanpassing van een verzoekschrift mag in geen geval een verruiming tot gevolg hebben van de omschrijving of van de voorwaarden die voorgesteld worden of die door de Hoge Raad aanvaard werden".

Artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 1985 houdende uitvoering van de artikelen 1 en 2 van voornoemde kaderwet, schrijft voor dat voor de toepassing van artikel 2, § 4, van de kaderwet, de Minister van Middenstand bij een ter post aangetekende brief het beroepsverbond uitnodigt om het verzoekschrift aan te passen. Verder bepaalt hetzelfde artikel dat, indien binnen drie maanden daaraan niet is voldaan, de Koning het verzoekschrift afwijst.

In casu was het advies van de Hoge Raad voor de Middenstand ten opzichte van het initieel verzoekschrift ten dele ongunstig. Naar vorm of inhoud werden opmerkingen gemaakt met betrekking tot de volgende punten :

1Ede term "boekhouder" zou ook een Duitse vertaling behoeven;

2Ehet gebruik van de term "Nationaal Instituut der Boekhouders" zou verwarring stichten met het "Nationaal Instituut van de Accountants";

3Ede pluraliteit van reglementeringen voor gelijkaardige beroepen kan een bron van verwarring worden;

4Ehet begrip "ondernemingen" wordt slecht gedefinieerd en zou overigens beter uit de omschrijving van de gereglementeerde activiteiten worden weggelaten;

5Ede term "balans met zijn bijvoegsels" dient te worden geactualiseerd;

6E"raadgeving inzake sociaal, fiscaal en vennootschapsrecht", hoewel enkel bedoeld als bijkomstige activiteit, kan eveneens een bron van verwarring worden ten aanzien van ter zake gespecialiseerde beroepen;

7Ede lijst van de titels waarvan de titularissen de inschrijving op de lijst van de stagiairs kunnen vragen, moet op een aantal in het advies nader aangegeven punten worden aangevuld;

8Ehet zou nuttig zijn de duur van de stage aan te passen aan de kwalificatie van de stagiair;

9Ehet verzoekschrift is onvolledig in de mate dat het geen regelingen bevat inzake de deontologische verplichtingen, de aansprakelijkheid en het beroepsgeheim.

Bovendien heeft de Hoge Raad voor de Middenstand in een algemene opmerking nog eens speciaal zijn bezorgdheid geuit nopens het gevaar van een dubbele reglementering van het beroep van accountant, enerzijds, en van dat van boekhouder, anderzijds (zie hierna).

Als men de hiervoren vermelde bijzondere opmerkingen vergelijkt met het aan de Raad van State voorgelegd ontwerp, dan kan worden vastgesteld dat :

1Ein het ontwerp niet aan alle bemerkingen van de Hoge Raad tegemoet gekomen wordt, meer bepaald niet wat 1E, 3E (partim) en 7E betreft;

2Ehet ontwerp, anderzijds, een aantal bepalingen uit het verzoekschrift niet overneemt;

3Ehet ontwerp, ten slotte, nog bijkomende regelen bevat die niet uit het verzoekschrift kunnen worden afgeleid en waarover door de Hoge Raad voor de Middenstand dan ook geen advies kon worden gegeven.

Uit een samenlezen van de artikelen 1 en 2, § 4, van de kaderwet van 1 maart 1976, enerzijds, met artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 1985, anderzijds, volgt dat aan een besluit tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van een dienstverlenend intellectueel beroep, hoe dan ook een gunstig advies van de Hoge Raad voor de Middenstand moet voorafgaan. Wat dat betreft is het in artikel 2, § 4, tweede lid, van de kaderwet illustratief :

> "De aanpassing van het verzoekschrift mag in geen geval een verruiming tot gevolg hebben van de omschrijving of van de voorwaarden die voorgesteld worden of die door de Hoge Raad aanvaard werden".

De Hoge Raad voor de Middenstand had zich derhalve een tweede maal moeten uitspreken over een omgewerkte versie van het verzoekschrift.

Bij gebrek daaraan is het ontwerp alsnog niet in staat om door de Raad van State te worden onderzocht.

*

* *

Betreffende het probleem van de dubbele reglementering oordeelde de Hoge Raad voor de Middenstand het volgende :

"...

Verder stelt de Hoge Raad vast dat er voor de accountants een specifieke wetgeving bestaat, en wel hoofdstuk IV van de wet van 21 februari 1985 (B.S. 28 februari 1985) betreffende de hervorming van het bedrijfsrevisoraat.

Het is onloochenbaar dat, zelfs indien al hun taken niet noodzakelijk identiek zijn, de beroepen van "boekhouder" en "accountant" gelijksoortige beroepen zijn en dat het groot publiek er niet noodzakelijk een onderscheid tussen maakt.

De Raad merkt op dat bestaande specifieke reglementeringen niet identiek mogen zijn aan reglementeringen die ingevoerd worden op basis van de kaderwet van 1976 voor gelijksoortige beroepen en dat die situatie een bron kan zijn van tegenstrijdige interpretaties en verschillende jurisprudenties die verwarring dreigen te scheppen, zowel voor de verschillende betrokken beroepen als bij het publiek.

Daarom vreest de Hoge Raad voor de Middenstand dat voor éénzelfde beroep of een groep van gelijksoortige beroepen verschillende beroepsorganismen, verschillende reglementeringen en verschillende titels zouden opgericht worden. Deze eventuele dualiteit zou kunnen leiden tot een grote verwarring bij de verbruikers en de beroepsuitoefenaars".

Hoewel dat onderdeel van het advies van de Hoge Raad misschien niet formeel als "ongunstig" kan worden beschouwd, is het alleszins slechts "ten dele gunstig" zodat artikel 2, § 4, van de kaderwet van 1 maart 1976 ter zake toepasselijk is. Mitsdien zal de vraag onder ogen moeten worden genomen of het ontwerp niet strijdig is met artikel 71 van de wet van 21 februari 1985 tot hervorming van het bedrijfsrevisoraat, dat het gebruik maken verbiedt van een term (met andere woorden : een beroepstitel) die verwarring zou kunnen stichten met de titel van accountant.

Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 21 februari 1985 is geworden, zou dat bijvoorbeeld het geval kunnen zijn met de titel "expert-boekhouder". Daarbij viel de nadruk op de effectieve verwarring die het gebruik van dergelijke titel teweeg kan brengen bij het publiek (1).

Vooralsnog komt het de afdeling wetgeving van de Raad van State niet toe zich over dat probleem uit te spreken. Het zou echter moeten worden onderzocht vooraleer het ontwerp opnieuw voor advies wordt voorgelegd.

---

(1)Gedr. St., Kamer, 1982-1983, nr. 552/1, p. 40. Men raadplege over de relatie van het beroep van accountant tot dat van boekhouder ook het advies van de Raad van State bij voormeld ontwerp (ibid., p. 78), de bespreking in de Commissie (ibid., nr. 552/35, pp. 10 en 91) en de E.G.-richtlijn nr. 84/253 van 10 april 1984 (P.B. Eur. Gem., L. 126/20, dato 12 mei 1984).

Le projet vise la protection du titre professionnel et l'exercice de la profession de comptable, conformément à la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services. La requête en réglementation a été introduite par l'Association nationale des Comptables de Belgique (cf. Moniteur belge du 5 août 1987).

*

* *

Aux termes de l'article 1er de la loi-cadre du 1er mars 1976 précitée, une réglementation de la protection d'un titre professionnel et de l'exercice d'une profession intellectuelle prestataire de services ne peut intervenir que de l'avis favorable du Conseil supérieur des Classes moyennes.

L'article 2, § 4, de la même loi dispose ce qui suit :

> "Si l'avis du Conseil supérieur n'est que partiellement favorable, les fédérations peuvent adapter la requête de manière à tenir compte des observations formulées. Elles peuvent également procéder à des modifications proposées par le Ministre des Classes moyennes.
>
> L'adaptation d'une demande ne peut en aucun cas avoir pour conséquence d'étendre la définition et les conditions proposées ou celles acceptées par le Conseil supérieur".

L'article 7 de l'arrêté royal du 2 août 1985 portant exécution des articles 1er et 2 de la loi-cadre précitée dispose qu'en vue de l'application de l'article 2, § 4, de la loi-cadre, le Ministre des Classes moyennes invite la fédération professionnelle, par lettre recommandée à la poste, à adapter

la requête. Le même article porte ensuite que s'il n'est pas satisfait à cette demande dans les trois mois, le Roi rejette la requête.

En l'espèce, l'avis du Conseil supérieur des Classes moyennes était partiellement défavorable à l'égard de la requête initiale. Des observations furent formulées
sur la forme ou sur le fond à propos des points suivants :

1Ele terme "comptable" devrait également avoir une traduction en allemand;

2El'emploi de la dénomination "Institut national des Comptables" pourrait prêter à confusion avec "l'Institut des Experts-comptables";

3Ela pluralité de réglementations pour des professions semblables peut être source de confusions;

4Ela notion d'"entreprises" est mal définie et devrait d'ailleurs, de préférence, être omise de la définition des activités réglementées;

5El'expression "bilan et d'annexes" doit être actualisée;

6E"l'activité de conseil en matière de droit social, fiscal ou des sociétés", bien qu'uniquement comprise à titre d'activité complémentaire, peut également être source de confusions à l'égard de professions spécialisées en la matière;

7Ela liste des titres dont les titulaires peuvent demander l'inscription sur la liste des stagiaires, doit être complétée sur certains points indiqués plus précisément dans l'avis;

8Eil serait utile d'adapter la durée du stage à la qualification du stagiaire;

9Ela requête est incomplète dans la mesure où elle ne comporte aucune réglementation en matière d'obligation déontologique, de responsabilité et de secret professionnel.

En outre, dans une observation générale, le Conseil supérieur des Classes moyennes a réitéré tout spécialement sa préoccupation quant au danger d'une double réglementation de la profession d'expert-comptable d'une part et de celle de comptable d'autre part (cf. infra).

La confrontation des observations particulières formulées ci-dessus avec le projet soumis au Conseil d'Etat, permet de constater que :

1Ele projet ne répond pas à toutes les observations du Conseil supérieur, et plus particulièrement en ce qui concerne les 1E, 3E (partim) et 7E;

2Ed'un autre côté, le projet ne reproduit pas certaines dispositions de la requête;

3Eenfin, le projet comporte des normes supplémentaires qui ne peuvent être déduites de la requête et sur lesquelles le

Conseil supérieur des Classes moyennes n'a, dès lors, pas pu se prononcer.

Il ressort de la combinaison des articles 1er et 2, § 4, de la loi-cadre du 1er mars 1976, d'une part, avec l'article 7 de l'arrêté royal du 2 août 1985, d'autre part, qu'un avis favorable du Conseil supérieur des Classes moyennes doit en tout état de cause précéder un arrêté visant à réglementer la protection du titre professionnel et de l'exercice d'une profession intellectuelle prestataire de services. A cet égard, l'article 2, § 4, alinéa 2, de la loi-cadre est éloquent :

> "L'adaptation d'une demande ne peut en aucun cas avoir pour conséquence d'étendre la définition et les conditions proposées ou celles acceptées par le Conseil supérieur".

Le Conseil supérieur des Classes moyennes aurait, dès lors, dû se prononcer une seconde fois sur une version revue de la requête.

A défaut de cet avis, le projet n'est pas en état, pour l'heure, d'être examiné par le Conseil d'Etat.

*

* *

En ce qui concerne le problème d'une double réglementation, le Conseil supérieur des Classes moyennes a estimé ce qui suit :

"...

> Par ailleurs, le Conseil supérieur constate l'existence d'une législation particulière appliquée aux experts-comptables par le chapitre IV de la loi du 21 février 1985 (M.B. 28 février 1985) relative à la réforme du révisorat d'entreprise.
>
> Il est indéniable, que même si toutes leurs missions ne sont pas forcément identiques, les professions de "comptable" et d'"expert-comptable" sont des professions similaires que le grand public ne distingue pas forcément entre elles.
>
> Le Conseil remarque que des réglementations particulières existantes peuvent ne pas être identiques à des réglementations introduites sur la base de la loi-cadre de 1976 pour des professions semblables et que cette situation peut être source d'interprétation contradictoire et de jurisprudence différentes, susceptibles de créer la confusion tant pour les différentes professions concernées que dans l'esprit du public.
>
> C'est pourquoi le Conseil supérieur des Classes moyennes craint de voir se créer pour une même profession ou un même groupe de professions semblables, des organismes professionnels différents, des réglementations différentes et des titres différents. Cette dualité éventuelle pourrait prêter à une grande confusion des consommateurs et des professionnels".

Bien que cette partie d'avis du Conseil supérieur ne puisse peut-être pas être formellement considérée comme "défavorable", elle n'est, en tout état de cause, que "partiellement favorable", de sorte que l'article 2, § 4, de la loi-cadre du 1er mars 1976 est applicable en l'espèce. Il conviendra dès lors de vérifier si le projet n'est pas contraire à l'article 71 de la loi du 21 février 1985 relative à la réforme du révisorat d'entreprises qui interdit de faire usage d'un terme (à savoir : d'un titre professionnel) susceptible de créer une confusion avec le titre d'expert-comptable.

Selon l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 21 février 1985, tel pourrait par exemple être le cas du titre de "accountant". A cet égard, l'accent fut mis sur la confusion que l'usage d'un tel titre pourrait créer dans le public (2).

Pour l'heure, il n'appartient pas à la section de législation du Conseil d'Etat de se prononcer sur ce problème. Il devrait cependant être examiné avant que le projet ne soit soumis une nouvelle fois pour avis.

---

(2)Doc. Parl., Chambre, 1982-1983, nE 552/1, p. 40. A propos du rapport entre la profession d'expert-comptable et celle de comptable, il convient également de consulter l'avis du Conseil d'Etat relatif audit projet (ibid., p. 78), la discussion en Commission (ibid., nE 552/35, pp. 10 et 91) et la directive C.E.E. nE 84/253 du 10 avril 1984 (J.O. des C.E., L. 126/20 du 12 mai 1984).

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heer Monsieur	: J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter, président de chambre,
Mevrouw Madame	: S. VANDERHAEGEN,	
de Heer Monsieur	: J. DE BRABANDERE,	staatsraden, conseillers d'Etat,
de Heren Messieurs	: J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	: F. LIEVENS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. K. VERMASSEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. DE BRABANDERE.

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. K. VERMASSEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.