

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 7 mei 1996 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 november 1990 betreffende de diploma's van de kandidaat-accountants", heeft op 5 november 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, le 7 mai 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 22 novembre 1990 relatif aux diplômes des candidats experts-comptables", a donné le 5 novembre 1996 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Luidens artikel 72 van de wet van 21 februari 1985 tot hervorming van het bedrijfsrevisoraat verleent het Instituut der Accountants de hoedanigheid van accountant aan de natuurlijke persoon die aan een aantal voorwaarden voldoet. Een van die voorwaarden bestaat in het bezit van een bepaald diploma. Dit kan o.m. een diploma zijn van hoger economisch onderwijs afgegeven door een hiertoe door de Koning erkende instelling.

Bij koninklijk besluit van 22 november 1990 betreffende de diploma's van de kandidaat-accountants werden o.m. een aantal instellingen van hoger economisch onderwijs erkend. Deze erkenning was luidens artikel 2, 2°, tweede lid, van dit koninklijk besluit geldig tot 30 juni 1995.

Het ontwerp strekt ertoe de verleende erkenningen te verlengen tot 30 juni 1998 en de lijst van de erkende instellingen te actualiseren. Dit laatste gebeurt door, enerzijds, de benaming van sommige erkende instellingen aan te passen en, anderzijds, instellingen in de lijst op te nemen die opleidingen organiseren die identiek zijn aan de opleidingen van de instellingen die reeds door het koninklijk besluit van 22 november 1990 erkend zijn.

Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 72, 3°, van de voornoemde wet van 21 februari 1985.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Vermits de erkenning van een instelling de regeling van een individuele rechtstoestand inhoudt, missen de desbetreffende bepalingen van het ontwerp het reglementair karakter dat het mogelijk maakt voor de afdeling wetgeving er advies over te geven (artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Dit geldt voor de artikelen 1 en 3 van het ontwerp, behalve in zoverre die bepalingen op algemene wijze de geldigheidsduur van de erkenningen regelen, en voor de bijlage.

2. Het ontwerp beoogt de periode van erkenning van de instellingen van hoger onderwijs die diploma's kunnen afgeven die in aanmerking komen voor het verlenen van de hoedanigheid van accountant, te verlengen tot 30 juni 1998.

Volgens de gemachtigde is het niet de bedoeling dat er een hiaat zou zijn tussen 1 juli 1995 en de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

2.1. Om zulk hiaat te vermijden, zal het ontwerp uitdrukkelijk terugwerkende kracht moeten verlenen aan die bepalingen van het ontwerp die de verlenging van de erkenning van de tot 30 juni 1995 erkende instellingen tot doel hebben.

.../...

Het verlenen van retroactiviteit is te dezen verantwoord omdat hierdoor de noodzakelijke continuïteit kan gewaarborgd worden inzake de afgifte van diploma's die de toegang tot een beroep mogelijk maken.

2.2. Een aantal van de in de ontworpen bijlage opgenomen instellingen kwamen niet voor in de bijlage bij het koninklijk besluit van 22 november 1990. De vraag rijst of ook voor die instellingen in een terugwerkende kracht voorzien kan worden.

De gemachtigde heeft dienaangaande verklaard dat het de bedoeling is een bestaande toestand te regulariseren en aldus dezelfde mogelijkheden te bieden aan de studenten die een opleiding gevolgd hebben in de instellingen die nog niet erkend waren, doch waar eenzelfde programma gevolgd wordt als in de bij het koninklijk besluit van 22 november 1990 erkende instellingen.

Met betrekking tot de nieuw erkende instellingen lijkt deze regularisatie van een bestaande toestand een wettig oogmerk te zijn.

Het toekennen van terugwerkende kracht is bovendien het uitgelezen middel om aan een gewettigd vereiste tot herstel van een feitelijke ongelijkheid te voldoen. Vermits voorts niet blijkt dat er afbreuk wordt gedaan aan verkregen rechten en er geen ongelijkheden in het leven worden geroepen, noch eventuele hangende rechtsgedingen in het gedrang kunnen worden gebracht, komt het procédé van de terugwerking van de regel niet als onevenredig voor.

.../...

2.3. Nu de retroactiviteit voor het geheel van de ontworpen bepalingen verantwoord lijkt, volstaat het aan de tekst een artikel toe te voegen, waarin bepaald wordt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 juli 1995.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. Men redigere het tweede lid als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 22 november 1990 betreffende de diploma's van de kandidaat-accountants, inzonderheid op artikel 2 en de bijlage, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 21 september 1992, 23 september 1992 en 18 april 1994;"

2. In zoverre het ontwerp afwijkt van het unaniem advies van de Hoge Raad voor het Bedrijfsrevisoraat en de Accountancy, dient de afwijking overeenkomstig artikel 101, § 1, derde lid, van de wet van 21 februari 1985 gemotiveerd te worden.

Te dezen blijkt dat het ontwerp op twee punten afwijkt van het advies van de Hoge Raad van 24 augustus 1995. In de eerste plaats had de Hoge Raad voorgesteld de geldigheidsduur van de bestaande erkenningen te verlengen met "bijvoorbeeld één of twee jaar", terwijl het ontwerp in

.../...

een verlenging met drie jaar voorziet. Voorts had de Hoge Raad gesuggereerd om geen nieuwe instellingen te erkennen, terwijl dit blijkens de bijlage bij het ontwerp wel het geval is.

Voor zover het advies van de Hoge Raad een unaniem advies was, dienen de bedoelde afwijkingen in een of meer consideransen te worden verantwoord.

Artikelen 1 en 2.

Vanuit legistiek oogpunt, en om de draagwijdte van de door het ontwerp beoogde wijzigingen duidelijk te maken, is het aangewezen om de artikelen 1 en 2 samen te brengen in één artikel, dat als volgt geredigeerd kan worden :

"In artikel 2, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 22 november 1990 betreffende de diploma's van de kandidaat-accountants worden de woorden «30 juni 1995» vervangen door de woorden «30 juni 1998»".

De overige artikelen dienen dan vernummerd te worden.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Aux termes de l'article 72 de la loi du 21 février 1985 relative à la réforme du revisorat d'entreprises, l'Institut des experts-comptables confère la qualité d'expert-comptable à la personne physique qui remplit certaines conditions. L'une d'elles consiste en la possession d'un diplôme déterminé. Il peut s'agir notamment d'un diplôme de l'enseignement supérieur économique délivré par un établissement agréé à cet effet par le Roi.

L'arrêté royal du 22 novembre 1990 relatif aux diplômes des candidats experts-comptables a entre autres agréé certains établissements de l'enseignement supérieur économique. Aux termes de l'article 2, 2^o, alinéa 2, de cet arrêté royal, cet agrément était valable jusqu'au 30 juin 1995.

Le projet vise à proroger jusqu'au 30 juin 1998 les agréments accordés et à actualiser la liste des établissements agréés, et ce d'une part en adaptant la dénomination de certains établissements agréés et, d'autre part, en inscrivant dans la liste susvisée les établissements qui organisent des formations identiques aux formations dispensées dans les établissements qui sont déjà agréés par l'arrêté royal du 22 novembre 1990.

Le projet trouve son fondement légal à l'article 72, 3^o, de la loi précitée du 21 février 1985.

OBSERVATIONS GENERALES.

.../...

1. Dès lors que l'agrément d'un établissement implique le règlement d'un statut individuel, les dispositions y afférentes du projet sont dépourvues du caractère réglementaire permettant à la section de législation de rendre un avis à ce sujet (article 3, § 1, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

Cette observation s'applique aux articles 1er et 3 du projet, dans la mesure où ces dispositions ne règlent pas de manière générale la durée de validité des agréments, ainsi qu'à l'annexe.

2. Le projet vise à proroger jusqu'au 30 juin 1998 la période d'agrément des établissements de l'enseignement supérieur qui peuvent délivrer des diplômes entrant en considération pour conférer la qualité d'expert-comptable.

Selon le délégué, l'intention n'est pas de créer un vide entre le 1er juillet 1995 et la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

2.1. Pour éviter un tel vide, le projet devra explicitement conférer un effet rétroactif aux dispositions du projet qui visent la prorogation de l'agrément accordé aux établissements agréés jusqu'au 30 juin 1995.

Cette rétroactivité est justifiée en l'espèce parce qu'elle permet de garantir la continuité requise en ce qui

.../...

concerne la délivrance de diplômes donnant accès à une profession.

2.2. Certains des établissements figurant dans l'annexe en projet n'apparaissaient pas dans l'annexe à l'arrêté royal du 22 novembre 1990. La question se pose de savoir si un effet rétroactif peut également être prévu pour ces établissements.

Le délégué a déclaré à cet égard que l'intention est de régulariser une situation existante et donc d'offrir les mêmes possibilités aux étudiants qui ont suivi une formation dans les établissements qui n'avaient pas encore été agréés, mais qui dispensaient le même programme que les établissements agréés par l'arrêté royal du 22 novembre 1990.

En ce qui concerne les établissements nouvellement agréés, cette régularisation d'une situation existante semble être un objectif légitime.

L'attribution d'un effet rétroactif constitue en outre le moyen idéal pour satisfaire à une exigence légitime de réparation d'une inégalité de fait. Etant donné par ailleurs qu'il n'appert pas qu'il ait été porté atteinte à des droits acquis, et dès lors que la réglementation en projet n'est pas source d'inégalités, ni ne compromet d'éventuelles instances en cours, le procédé de la rétroactivité de la règle n'apparaît pas comme étant disproportionné.

.../...

2.3. Dès lors que la rétroactivité semble justifiée pour l'ensemble des dispositions en projet, il suffit d'ajouter au texte un article disposant que l'arrêté en projet produit ses effets à compter du 1er juillet 1995.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

1. Il convient de rédiger le deuxième alinéa comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 22 novembre 1990 relatif aux diplômes des candidats experts-comptables, notamment l'article 2 et l'annexe, modifiée par les arrêtés royaux des 21 septembre 1992, 23 septembre 1992 et 18 avril 1994;"

2. Dans la mesure où le projet s'écarte de l'avis unanime du Conseil supérieur du revisorat d'entreprises et de l'expertise comptable, la raison de le faire doit, conformément à l'article 101, § 1er, alinéa 3, de la loi du 21 février 1985, être motivée.

Il appert en l'espèce que le projet s'écarte sur deux points de l'avis du 24 août 1995 du Conseil supérieur. Celui-ci avait tout d'abord proposé de prolonger la durée de validité des agréments existants d'un an ou deux par exemple, tandis que le projet prévoit une prolongation de trois ans. Ensuite, alors que le Conseil supérieur avait suggéré de ne pas agréer de nouveaux établissements, l'arrêté en projet le fait, ainsi qu'il ressort de son annexe.

.../...

Dans la mesure où l'avis du Conseil supérieur était un avis unanime, les raisons de s'en écarter doivent être justifiées dans un ou plusieurs considérants.

Articles 1er et 2.

Sur le plan légistique, et pour préciser la portée des modifications visées par le projet, il est recommandé de fusionner les articles 1er et 2 en un seul article qui peut être rédigé comme suit :

"A l'article 2, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 22 novembre 1990 relatif aux diplômes des candidats experts-comptables, les mots «30 juin 1995» sont remplacés par les mots «30 juin 1998»".

La numérotation des autres articles devra alors être modifiée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALEN,
H. COUSY,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.