

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 februari 1997 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 19 mei 1992 tot bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van het beroep van boekhouder", heeft op 30 september 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, le 12 février 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 19 mai 1992 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession de comptable", a donné le 30 septembre 1997 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 19 mei 1992 tot bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van het beroep van boekhouder, strekken ertoe de bepalingen van dat besluit in overeenstemming te brengen met richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten.

Meer bepaald strekt artikel 1 van het ontwerp ertoe artikel 7, lid 2, van die richtlijn om te zetten. Volgens de laatstgenoemde bepaling is de ontvangende lidstaat verplicht om aan de onderdanen van de andere lidstaten die aan de voorwaarden voor toegang tot het beroep van boekhouder voldoen, het recht toe te kennen om de wettige opleidingstitel van de lidstaat van oorsprong of herkomst te gebruiken.

Artikel 2 van het ontwerp vult de lijst aan van diploma's en getuigschriften die toegang verlenen tot het beroep van boekhouder. Die bepaling beoogt de omzetting van artikel 3 van de richtlijn, waarbij voor de definitie van het begrip "diploma" is rekening gehouden met de omschrijving in artikel 1, a, van de richtlijn.

Ten slotte strekt artikel 3 van het ontwerp ertoe artikel 4, lid 1, b, van de richtlijn om te zetten. Luidens die bepaling kan de ontvangende lidstaat onder bepaalde

.../...

voorwaarden, van de aanvrager die zich beroept, hetzij op een diploma zoals bedoeld in artikel 3, a, van de richtlijn, hetzij op twee jaar beroepsuitoefening en het bezit van een of meer opleidingstitels zoals bedoeld in artikel 3, b, van de richtlijn, verlangen dat die aanvrager een aanpassingsstage doorloopt of een bekwaamheidsproef aflegt. Het ontwerp voorziet terzake in het afleggen van een bekwaamheidsproef over de kennis van het recht op het gebied van de boekhouding en de belastingwetgeving.

2. Aangezien de ontworpen bepalingen, zoals hiervóór uiteengezet, strekken tot de omzetting van een richtlijn en betrekking hebben op beroepsuitoefeningsvoorwaarden als bedoeld in de kaderwet van 1 maart 1976 tot reglementering van de bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van de dienstverlenende intellectuele beroepen, met name op "het niveau van de beroepskennis" (1) en, meer bepaald, op "diploma's" (2), kan worden aangenomen dat het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 2, § 7, van die kaderwet.

Krachtens die bepaling kan de Koning een reglementeringsbesluit dat is tot stand gekomen volgens de procedure bepaald in artikel 2 van die wet, "te allen tijde ... wijzigen teneinde de coördinatie, opgelegd door de internationale verdragen, te verzekeren".

(1) Zie artikel 2, § 1, tweede lid, van de kaderwet.

(2) Zie artikel 2, § 5, 1^o, van de kaderwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Vermits het ontwerp ook artikel 2 van het koninklijk besluit van 19 mei 1992 beoogt te wijzigen, schrijven in de tweede aanhefbepaling "inzonderheid op de artikelen 2, 5 en 6" in plaats van "inzonderheid op de artikelen 5 en 6".

Artikel 1

1. Men schrijve de inleidende zin als volgt : "Artikel 2 van het koninklijk besluit ... wordt aangevuld met het volgende lid : ...".

2. Richtlijn 89/48/EEG is eveneens van toepassing ten aanzien van de staten die geen lidstaat zijn van de Europese Gemeenschap maar wel partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, goedgekeurd bij de wet van 18 maart 1993, zoals gewijzigd bij het Protocol tot aanpassing van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, goedgekeurd bij de wet van 22 juli 1993 (1).

(1) Zie artikel 30 en bijlage VII, punt A, van de Overeenkomst.

Men vervange bijgevolg in het ontworpen artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 19 mei 1992 het woord "Lid-Staat" door "lidstaat van de Europese Gemeenschap of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, hierna «staat» te noemen".

In het ontworpen artikel 5, § 1, 1^o, j, 1., eerste lid (artikel 2 van het ontwerp) zal het dan volstaan het woord "staat" te gebruiken in plaats van "Lid-Staat van de Europese Gemeenschap of een andere Staat die partij is bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, hierna «Staat» te noemen".

Artikel 2

1. De omschrijving van het begrip "diploma" is een bijna letterlijke overname van de omschrijving in richtlijn 89/48/EEG. Het verdient dan ook aanbeveling de terminologie van de richtlijn consequent te gebruiken. Men vervange bijgevolg in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 5, § 1, 1^o, j, 1., tweede lid, het woord "getuig-schriften" door "certificaten".

2. In het ontworpen artikel 5, § 1, 1^o, j, 1., tweede lid, houden de bepalingen van het tweede en het derde streepje cumulatieve voorwaarden in. Voor de duidelijkheid voege men aan de bepaling van het tweede streepje het woord "en" toe, zoals in artikel 1, a, eerste lid, tweede streepje, van richtlijn 89/48/EEG.

.../...

3. De Nederlandse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 5, § 1, 1^o, j, 2., dient, zoals de Franse tekst, aan te vangen met een kleine letter in plaats van een hoofdletter.

4. Men vervange in dezelfde zin de woorden "de betrokkene" door "de aanvrager", en het woord "diploma" door het woord "opleidingstitel".

In het tweede lid vervange men de woorden "worden met het diploma gelijkgesteld" dienvolgens door "worden met de opleidingstitel gelijkgesteld".

5. Gelet op opmerking 2 bij artikel 1 schrijve men in het tweede lid van het ontworpen artikel 5, § 1, 1^o, j, 2., "staten" in plaats van "Lid-Staten".

6. In hetzelfde tweede lid, schrijve men "Europese Economische Ruimte" in plaats van "Europese Ruimte", en "Europese Commissie" in plaats van "Commissie".

Artikel 3

1. De ontworpen bepaling heeft tot gevolg dat de houders van een van de diploma's vermeld in het ontworpen artikel 5, § 1, 1^o, j, vrijgesteld zijn van de stage, doch onderworpen kunnen worden aan een bekwaamheidsproef over het Belgisch boekhoudrecht en fiscaal recht.

.../...

Naar luid van artikel 4, lid 1, b, tweede alinea, van richtlijn 89/48/EEG is het opleggen van een dergelijke bekwaamheidsproef geoorloofd ten aanzien van "beroepen voor de uitoefening waarvan een precieze kennis van het nationale recht vereist is en waarvoor het verstrekken van adviezen en/of verlenen van bijstand op het gebied van het nationale recht een wezenlijk en vast onderdeel van de uitoefening van de beroepsactiviteit is".

Het is de Raad van State niet duidelijk of de beroepswerkzaamheid van boekhouder aan die omschrijving beantwoordt. Uit de lijst van diploma's vermeld in artikel 5, § 1, 1^o, van het koninklijk besluit van 19 mei 1992 kan in elk geval niet met zekerheid afgeleid worden dat de kennis van het Belgisch recht een essentieel vereiste zou zijn voor de behoorlijke uitoefening van de bedoelde beroepswerkzaamheid.

De Raad kan dan ook niet anders dan wijzen op het gevaar dat de stellers van het ontwerp aan de voornoemde bepaling van de richtlijn een te ruime interpretatie geven (1).

2. Subsidiair worden nog de volgende opmerkingen gemaakt.

(1) Rdpl. Pertek, J., L'Europe des diplômes et des professions, Brussel, 1994, 82. In verband met de genoemde bepaling van de richtlijn schrijft de auteur dat de erin bedoelde afwijking beperkt zou moeten blijven tot de juridische beroepen, "mais (cette disposition est) parfois (interprétée) d'une manière extensive, voire abusive, par les Etats membres".

2.1. Men schrijve de inleidende zin als volgt : "Artikel 6 van het hetzelfde besluit wordt aangevuld met de volgende leden :".

2.2. De ontworpen bepalingen van artikel 6 van het koninklijk besluit van 19 mei 1992 houden een verwijzing in naar artikel 4, § 1, b, (lees : artikel 4, lid 1, b, eerste lid) en artikel 1, g, van de voornoemde richtlijn 89/48/EEG, zonder de bedoelde bepalingen met zoveel woorden in de ontworpen regeling op te nemen.

Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. In zoverre de richtlijn reeds in het interne recht is omgezet, dient verwezen te worden naar de betrokken intern-rechtelijke bepalingen. In zoverre de omzetting plaatsvindt in het ontworpen besluit, dienen de bepalingen van de richtlijn in de tekst van het ontwerp verwerkt te worden.

2.3. Volgens het ontworpen artikel 6, tweede lid, "kan" de uitvoerende kamer van het Beroepsinstituut een bekwaamheidsproef opleggen, in de erin bedoelde gevallen.

De rechtszekerheid zou ermee gediend zijn, indien deze mogelijkheid omgezet zou worden in een verplichting. De gemachtigde ambtenaar is het met een dergelijke wijziging eens.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Les modifications que le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'apporter à l'arrêté royal du 19 mai 1992 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession de comptable, tendent à harmoniser les dispositions de cet arrêté avec la directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans.

L'article 1er du projet tend plus particulièrement à transposer l'article 7, paragraphe 2, de cette directive. Selon cette dernière disposition, l'Etat membre d'accueil est tenu d'accorder aux ressortissants des autres Etats membres qui remplissent les conditions d'accès à la profession de comptable, le droit d'utiliser le titre de formation légal de l'Etat membre d'origine ou de provenance.

L'article 2 du projet complète la liste des diplômes et certificats qui donnent accès à la profession de comptable. Cette disposition tend à transposer l'article 3 de la directive, en tenant compte, pour définir la notion de "diplôme", de la définition figurant à l'article 1er, a, de la directive.

Enfin, l'article 3 du projet tend à transposer l'article 4, paragraphe 1, b, de la directive. Selon cette disposition, l'Etat membre d'accueil peut, sous certaines conditions, exiger que le demandeur qui fait valoir, soit un diplôme tel que visé à l'article 3, a, de la directive, soit

.../...

deux ans d'exercice de la profession et la possession d'un ou de plusieurs titres de formation au sens de l'article 3, b, de la directive, fasse un stage d'adaptation ou présente une épreuve d'aptitude. Le projet prévoit à ce sujet une épreuve d'aptitude à présenter sur la connaissance du droit en matière de comptabilité et de législation fiscale.

2. Dès lors que les dispositions en projet, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, tendent à transposer une directive et ont trait à des conditions d'exercice de la profession, visées dans la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, notamment au "niveau des connaissances professionnelles" (1) et, plus spécialement, des "diplômes" (2), il peut être admis que le projet trouve un fondement légal à l'article 2, § 7, de cette loi-cadre.

En vertu de cette disposition, le Roi peut, "en tout temps, modifier l'arrêté de réglementation" pris selon la procédure prévue à l'article 2 "en vue d'assurer la coordination imposée par les traités internationaux".

(1) Voir l'article 2, § 1er, alinéa 2, de la loi-cadre.

(2) Voir l'article 2, § 5, 1^o, de la loi-cadre.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Dès lors que le projet tend également à modifier l'article 2 de l'arrêté royal du 19 mai 1992, l'on écrira au deuxième alinéa du préambule "notamment les articles 2, 5 et 6" au lieu de "notamment les articles 5 et 6".

Article 1er

1. Il conviendrait de rédiger la phrase liminaire comme suit : "L'article 2 de l'arrêté royal ... est complété par l'alinéa suivant : ...".

2. La directive 89/48/CEE est également applicable à l'égard des Etats qui ne sont pas des Etats membres de la Communauté européenne, mais qui sont parties à l'Accord sur l'Espace économique européen, approuvé par la loi du 18 mars 1993, tel que modifié par le Protocole portant adaptation de l'Accord sur l'Espace économique européen, approuvé par la loi du 22 juillet 1993 (1).

Il y a dès lors lieu de remplacer, à l'article 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 19 mai 1992, le terme "Etat membre" par "Etat membre de la Communauté européenne ou un autre Etat qui est partie à l'Accord sur l'Espace économique européen, dénommé ci-après «Etat»".

(1) Voir l'article 30 et l'annexe VII, point A, de l'Accord.

A l'article 5, § 1er, 1^o, j, 1., alinéa 1er (article 2 du projet), il peut suffire, dès lors, d'utiliser le terme "Etat" au lieu de "Etat-membre de la Communauté européenne ou un autre Etat qui est partie à l'Accord sur l'Espace économique européen, dénommé ci-après «Etat»".

Article 2

1. La définition de la notion de "diplôme" constitue une reproduction quasi littérale de la définition de la directive 89/48/CEE. Il est recommandé, dès lors, d'utiliser de manière conséquente la terminologie de la directive. Il y aurait donc lieu de remplacer, dans le texte néerlandais de l'article 5, § 1er, 1^o, j, 1., alinéa 2, en projet, le mot "getuigschriften" par le mot "certificaten".

2. A l'article 5, § 1er, 1^o, j, 1., alinéa 2, en projet, les dispositions des deuxième et troisième tirets contiennent des conditions cumulatives. Dans un souci de clarté, l'on ajoutera à la fin de la disposition figurant en regard du deuxième tiret le mot "et", à l'instar de l'article 1er, a, alinéa 1er, deuxième tiret, de la directive 89/48/CEE.

3. Comme le texte français, le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 5, § 1er, 1^o, j, 2., en projet, doit commencer par une minuscule au lieu d'une majuscule.

.../...

4. Dans la même phrase, il y aurait lieu de remplacer les mots "l'intéressé" par "le demandeur", et le mot "diplôme" par "titre de formation".

A l'alinéa 2, l'on remplacera donc les mots "Est assimilé au diplôme" par les mots "Est assimilé au titre de formation".

5. Compte tenu de l'observation n° 2 relative à l'article 1er, l'on écrira à l'alinéa 2 de l'article 5, § 1er, 1°, j, 2., en projet "Etats" au lieu d'"Etats membres".

6. Dans le texte néerlandais de cet alinéa 2, il y aurait lieu d'écrire "Europese Economische Ruimte" au lieu de "Europese ruimte". Toujours au même alinéa 2, l'on écrira "Commission européenne" au lieu de "Commission".

Article 3

1. Il résulte de la disposition en projet que les porteurs d'un des diplômes mentionnés à l'article 5, § 1er, 1°, j, en projet, sont dispensés du stage, mais peuvent être soumis à une épreuve d'aptitude sur le droit comptable et le droit fiscal belges.

Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, b, deuxième alinéa, de la directive 89/48/CEE, l'imposition de pareille épreuve d'aptitude est autorisée "pour les

.../...

professions dont l'exercice exige une connaissance précise du droit national et dont un élément essentiel et constant de l'activité est la fourniture de conseils et/ou d'assistance concernant le droit national".

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas si l'activité professionnelle du comptable répond à cette définition. La liste de diplômes figurant à l'article 5, § 1er, 1^o, de l'arrêté royal du 19 mai 1992 ne permet en aucun cas de dire avec certitude que la connaissance du droit belge serait une condition essentielle pour l'exercice approprié de l'activité professionnelle visée.

Le Conseil se doit, dès lors, de souligner le danger que les auteurs du projet ne donnent une interprétation trop large à la disposition précitée de la directive (1).

2. Subsidiairement, il reste à faire les observations suivantes.

2.1. Il conviendrait de rédiger la phrase liminaire comme suit : "L'article 6 du même arrêté est complété par les alinéas suivants :".

(1) Cf. Pertek, J., L'Europe des diplômes et des professions, Bruxelles, 1994, 82. Au sujet de la disposition susvisée de la directive, l'auteur écrit que la dérogation qui y est visée devrait rester limitée aux professions juridiques, "mais (cette disposition est) parfois (interprétée) d'une manière extensive, voire abusive, par les Etats membres".

2.2. Les dispositions en projet de l'article 6 de l'arrêté royal du 19 mai 1992 comportent une référence à l'article 4, § 1er, b, (lire : l'article 4, paragraphe 1, b, premier alinéa) et à l'article 1er, g, de la directive 89/48/CEE, précitée, sans inscrire expressément les dispositions visées dans les règles en projet.

Il résulte des caractéristiques d'une directive européenne qu'en principe, ce n'est pas la directive même, mais bien les prescriptions de droit interne qui en transposent les dispositions dans l'ordre juridique national, qui seront applicables dans cet ordre juridique. Dans la mesure où la directive a déjà été transposée en droit interne, il convient de viser les dispositions de droit interne concernées. Dans la mesure où la transposition est effectuée dans l'arrêté en projet, il y a lieu d'intégrer les dispositions de la directive au texte du projet.

2.3. Selon l'article 6, alinéa 2, en projet, la chambre exécutive de l'Institut professionnel "peut", dans les cas qui y sont visés, imposer une épreuve d'aptitude.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il serait indiqué de transformer cette faculté en une obligation. Le fonctionnaire délégué se rallie à ce point de vue.

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 door Mevr.
Ch. BAMPS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. L. HELLIN.

Le rapport a été présenté par
Mme R. THIELEMANS, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée par Mme Ch. BAMPS,
référéndaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER