

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 januari 1999 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 20 april 1989 tot vaststelling van het huishoudelijk reglement van het Instituut der Bedrijfsrevisoren", heeft op 10 juni 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 6 janvier 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 20 avril 1989 fixant le règlement d'ordre intérieur de l'Institut des réviseurs d'entreprises", a donné le 10 juin 1999 l'avis suivant :

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 de Kamer van volksvertegenwoordigers 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.

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het ontwerp bevat een aantal uiteenlopende wijzigingen, van voornamelijk technische aard, van het koninklijk besluit van 20 april 1989 tot vaststelling van het huishoudelijk reglement van het Instituut der Bedrijfsrevisoren (hierna : het Instituut).

Een eerste reeks wijzigingen betreft de ledenlijst en andere gegevens betreffende de leden van het Instituut, alsook hun jaarlijkse bijdragen (artikelen 2 tot 7, 17 en 18).

Een tweede reeks bepalingen brengt wijzigingen aan in de werking van de algemene vergadering van de leden van het Instituut (artikelen 8, 9, 11 tot 13).

Een derde reeks bepalingen betreft de samenstelling en de werking van de Raad (artikelen 10, 15, 16 en 19).

.../...

Artikel 20 van het ontwerp bevat enkele aanpassingen aan het schema van de jaarrekening.

Als gevolg van de artikelen 1 en 14 van het ontwerp wordt de vroegere naam van de Hoge Raad voor het Bedrijfsrevisoraat vervangen door die van de "Hoge Raad voor het Bedrijfsrevisoraat en voor de Accountancy".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid schrijve men :

"... inzonderheid op artikel 10, vervangen bij de wet van 21 februari 1985;"

2. In de Franse tekst van het vierde lid voege men de woorden "d'entreprises" na de woorden "Conseil supérieur du révisorat".

3. In de Nederlandse tekst van het vijfde lid vervolledige men de datum, namelijk 10 december 1998, en voege men de woorden "bij de Raad van State" toe na de woorden "de adviesaanvraag".

.../...

Artikel 1

Bij de wet van 29 juni 1993 is artikel 101 van de wet van 21 februari 1985 tot hervorming van het bedrijfs-revisoraat gewijzigd. Hierbij werden o.m. aan de benaming van de "Hoge Raad voor het Bedrijfsrevisoraat" de woorden "en voor de Accountancy" toegevoegd.

Het woord "voor" moet dus nog worden toegevoegd op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp, zodat dient te worden geschreven : "... de woorden 'en voor de Accountancy' ingevoegd".

Artikel 2

Wanneer verscheidene wijzigingen worden aangebracht aan ééNZelfde artikel, gebeurt dit wetgevingstechnisch best als volgt :

"Art. 2. In artikel 3 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het eerste lid wordt als volgt gewijzigd :

- a) in de Nederlandse tekst ...
- b) in de Franse tekst ...
- c) de woorden ...
- d) de woorden ...;

2° het tweede lid wordt als volgt gewijzigd :

- a) in de Franse tekst ...

.../...

b) de woorden "...".

Ook in de volgende artikelen van het ontwerp schrijve men telkens "Art. 3.", "Art. 4.", "Art. 5.", ... in plaats van, respectievelijk, "Artikel 3", "Artikel 4", "Artikel 5",

Artikel 5

Het derde lid van de nieuwe paragraaf 5 werd toegevoegd ten gevolge van de bemerking in de notificatie van de Ministerraad.

De gemachtigde ambtenaar kon om die reden geen nadere toelichting verschaffen over de bedoeling van dit derde lid. Het verband tussen dit lid en de leden die eraan voorafgaan is evenwel niet duidelijk.

De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of dit derde lid zinvol is, zoals blijkt uit wat volgt.

Er bestaat in beginsel geen onverenigbaarheid tussen de hoedanigheid van bedrijfsrevisor en bijvoorbeeld een parlementair of ministerieel mandaat. Het is daarom niet verkeerd om te bepalen dat de eerste twee leden niet van toepassing zijn op politieke mandaten. De betrokkenen kunnen immers hun activiteiten als bedrijfsrevisor in beginsel voortzetten tijdens hun politiek mandaat, en behoeven dus geen weglating uit de ledenlijst. Indien men het ontworpen derde lid in die zin begrijpt, is het evenwel overbodig omdat het niets toevoegt aan de bestaande juridische situatie.

.../...

Een andere zinvolle interpretatie van het ontworpen derde lid, is dat de personen die een politiek mandaat bekleden, worden uitgesloten van de toepassing van de eerste twee leden en derhalve (in tegenstelling tot de andere bedrijfsrevisoren) steeds hun bijdrage zullen moeten betalen, ook al oefenen zij gedurende een bepaalde periode geen activiteiten als bedrijfsrevisor uit. Dit verschil in behandeling is moeilijk bestaanbaar met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Indien de stellers van het ontwerp het derde lid handhaven, redigere men het als volgt in de Nederlandse tekst : "De vorige leden zijn ...".

Artikel 6

1. Aan de inleidende zin voege men toe : "en worden een nieuw vijfde en zesde lid ingevoegd luidend als volgt".

2. Men late het ontworpen artikel 7, tweede lid aanvangen als volgt : "Voor de berekening van de in het vorige lid bedoelde veranderlijke bijdrage ..." (1). Met het oog op een betere overeenstemming met de Franse tekst, schrijve men tevens : "... ofwel omdat deze het voorwerp hebben uitgemaakt van een bijdrage op de omzet geïnd door ...".

(1) Met het tekstvoorstel wordt, wat de Nederlandse tekst betreft, tevens beter aangesloten op de terminologie die in de andere leden van het ontworpen artikel 7 voorkomt en waarin telkens van een "veranderlijke bijdrage", en niet van een "variabele bijdrage" melding wordt gemaakt.

Artikel 10

Uit de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut der Bedrijfsrevisoren blijkt niet dat de Raad bij derden zou moeten worden vernieuwd. Artikel 10 van de wet biedt derhalve geen rechtsgrond voor een dergelijke aanpassing van de samenstelling van de Raad. Aangezien de vernieuwing bij derden een belangrijk aspect van de samenstelling van de Raad vormt, dient dit trouwens in de wet zelf te worden geregeld en niet in een huishoudelijk reglement.

Bovendien lijkt de ontworpen regeling moeilijk bestaanbaar met het bepaalde in artikel 29, vierde lid, van het koninklijk besluit van 20 april 1989.

Artikel 13

De ontworpen paragraaf 2 is in strijd met artikel 11, vierde lid, tweede zin, van de wet van 22 juli 1953. Deze bepaling schrijft immers voor dat de beslissingen van de algemene vergadering worden genomen "bij meerderheid der aanwezige of vertegenwoordigde leden".

Artikel 15

1. Om te benadrukken dat de aanvulling geen nieuw lid betreft, schrijve men : "... wordt aangevuld met de volgende zin : ...".

.../...

2. Rekening houdend met het bepaalde in artikel 1, § 2, 3°, van het te wijzigen besluit, wordt op het einde van de ontworpen bepaling beter geschreven "... aan de leden van de Raad toegezonden".

Artikel 18

De tweede paragraaf van het ontworpen artikel 36bis voegt geen bijkomende voorwaarde toe aan de eerste paragraaf, maar wil enkel de regeling in paragraaf 1 ook van toepassing verklaren op in België opgerichte of door de wet erkende beroepsorganisaties. De tekst van paragraaf 2 zou in die zin moeten verduidelijkt worden. Men kan daartoe hetzij zonder meer bepalen dat paragraaf 1 "ook" van toepassing is op deze organisaties, hetzij de regeling van paragraaf 1 hernemen met de nodige aanpassingen.

Artikel 19

De stellers van het ontwerp zouden van de gelegenheid kunnen gebruik maken om in de Nederlandse tekst de woorden "van elk jaar" toe te voegen. In de Franse tekst (ook na de huidige wijziging) komen immers de woorden "de chaque année" voor.

Artikel 20

1. In de inleidende zin van artikel 20, §§ 1 en 2, van het ontwerp, schrijve men : "In de bijlage bij ...", in de plaats van : "In de bijlage tot ...".

.../...

2. In paragraaf 2 schrijve men :

"In de bijlage bij hetzelfde besluit worden onder "Rekeningen der inkomsten en uitgaven", na punt II.D.5, de punten 6 en 7 toegevoegd, luidend als volgt :

6. Hoge Raad

7. Varia".

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 à la Chambre des représentants 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.

*

* *

PORTEE DU PROJET

L'arrêté en projet comporte un nombre de modifications hétérogènes, principalement d'ordre technique, qui sont apportées à l'arrêté royal du 20 avril 1989 fixant le règlement d'ordre intérieur de l'Institut des réviseurs d'entreprises (ci-après : l'Institut).

Une première série de modifications concerne le tableau des membres et d'autres indications relatives aux membres de l'Institut, ainsi que leurs cotisations annuelles (articles 2 à 7, 17 et 18).

.../...

Une deuxième série de dispositions apporte des modifications au fonctionnement de l'assemblée générale des membres de l'Institut (articles 8, 9, 11 à 13).

Une troisième série de dispositions concerne la composition et le fonctionnement du Conseil (articles 10, 15, 16 et 19).

L'article 20 du projet comporte quelques adaptations au schéma des comptes annuels.

En conséquence des articles 1er et 14 du projet, l'ancienne dénomination du Conseil supérieur du révisorat d'entreprises est remplacée par celle de "Conseil supérieur du révisorat d'entreprises et de l'expertise comptable".

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dans le premier alinéa, il conviendrait d'écrire :

"..., notamment l'article 10, remplacé par la loi du 21 février 1985;".

2. Dans le quatrième alinéa, on ajoutera les mots "d'entreprises" après les mots "Conseil supérieur du révisorat".

.../...

3. Dans le texte néerlandais du cinquième alinéa, on complètera la date, à savoir "10 december 1998". Dans le texte français, on écrira :

"Vu la délibération ..., le ... sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;".

Article 1er

La loi du 29 juin 1993 a modifié l'article 101 de la loi du 21 février 1985 relative à la réforme du révisorat d'entreprises. A cette occasion, les mots "et de l'expertise comptable" ont été ajoutés à la dénomination du "Conseil supérieur du révisorat d'entreprises".

Par conséquent, il y aurait lieu, dans la version néerlandaise d'ajouter, en outre, le mot "voor" à la fin de l'article 1er du projet, en sorte qu'il faudrait écrire : "... de woorden 'en voor de Accountancy' ingevoegd".

Article 2

Lorsque diverses modifications sont apportées à un même article, il est de bonne technique législative de procéder comme suit :

"Art. 2. A l'article 3 du même arrêté sont apportées les modifications suivantes :

.../...

1° l'alinéa 1er est modifié comme suit :

- a) dans le texte néerlandais, ...
- b) dans le texte français, ...
- c) les mots ...
- d) les mots ...;

2° l'alinéa 2 est modifié comme suit :

- a) dans le texte français, ...
- b) les mots "...".

Par ailleurs, dans les articles suivants du projet, on écrira chaque fois "Art. 3.", "Art. 4.", "Art. 5.", ... au lieu de, respectivement, "Article 3", "Article 4", "Article 5",

Article 5

L'alinéa 3 du nouveau paragraphe 5 a été ajouté à la suite de l'observation formulée dans la notification du Conseil des ministres.

C'est la raison pour laquelle le fonctionnaire délégué n'a pas été en mesure de fournir des précisions à propos de la finalité de cet alinéa 3. La relation entre cet alinéa et ceux qui le précèdent n'apparaît toutefois pas clairement.

Il incombe aux auteurs du projet de vérifier si cet alinéa 3 est pertinent, ainsi qu'il ressort de ce qui suit.

.../...

Il n'y a, en principe, pas d'incompatibilité entre la qualité de réviseur d'entreprises et, par exemple, un mandat parlementaire ou ministériel. Il n'est par conséquent pas erroné de prévoir que les deux premiers alinéas ne s'appliquent pas aux mandats politiques. En effet, les intéressés peuvent en principe poursuivre leurs activités de réviseur d'entreprises tout en exerçant leur mandat politique, et ne doivent donc pas faire l'objet d'une omission au tableau des membres. Dans cette interprétation, l'alinéa 3 en projet est cependant superflu, dès lors qu'il n'ajoute rien à la situation juridique existante.

Une autre interprétation pertinente de l'alinéa 3 en projet serait que les mandataires politiques sont exclus de l'application des deux premiers alinéas et devront dès lors (à l'inverse des autres réviseurs d'entreprises) continuer à payer leur cotisation, même si, pendant une période déterminée, ils n'exercent plus d'activités comme réviseurs d'entreprises. Cette différence de traitement ne se concilie guère avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Si les auteurs du projet maintiennent l'alinéa 3, il conviendrait de rédiger le texte néerlandais comme suit : "De vorige leden zijn ...".

Article 6

1. Il conviendrait d'ajouter à la phrase liminaire : "et il est inséré des alinéas 5 et 6 nouveaux, rédigés comme suit".

.../...

2. Il y aurait lieu de rédiger comme suit le début de l'article 7, alinéa 2, en projet : "Pour le calcul de la cotisation variable visée à l'alinéa précédent, ..." (1). Afin d'améliorer la concordance avec le texte français, on écrira en outre : "... ofwel omdat deze het voorwerp hebben uitgemaakt van een bijdrage op de omzet geïnd door ...".

Article 10

Il ne résulte pas de la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des réviseurs d'entreprises que le Conseil devrait être renouvelé par tiers. L'article 10 de la loi ne procure dès lors pas de fondement légal à une pareille adaptation de la composition du Conseil. Le renouvellement par tiers constituant un élément important de la composition du Conseil, il faudrait du reste que ce point soit réglé par la loi même et non par un règlement intérieur.

En outre, la règle en projet ne se concilie guère avec celle énoncée à l'article 29, alinéa 4, de l'arrêté royal du 20 avril 1989.

(1) En outre, la proposition de texte s'inspire davantage, en ce qui concerne la version néerlandaise, de la terminologie employée dans les autres alinéas de l'article 7 en projet qui utilisent chaque fois l'expression "veranderlijke bijdrage" et non l'expression "variabele bijdrage".

Article 13

Il y a contrariété entre le paragraphe 2 en projet et l'article 11, alinéa 4, deuxième phrase, de la loi du 22 juillet 1953. Cette disposition prescrit en effet que les décisions de l'assemblée générale sont prises "à la majorité des membres présents ou représentés".

Article 15

1. Afin de souligner que l'ajout ne concerne pas un nouvel alinéa, il conviendrait d'écrire : "... est complété par la phrase suivante : ...".

2. Compte tenu de l'article 1er, § 2, 3°, de l'arrêté à modifier, il serait préférable d'écrire à la fin de la disposition en projet "... sont adressés aux membres du Conseil".

Article 18

Le paragraphe 2 de l'article 36bis en projet n'ajoute pas de condition supplémentaire au paragraphe 1er, mais entend uniquement rendre ce paragraphe également applicable aux organisations professionnelles créées ou reconnues par la loi en Belgique. Il faudrait préciser le texte du paragraphe 2 dans ce sens. A cet effet, on pourrait soit prévoir simplement que le paragraphe 1er s'applique "également" à ces organisations, soit répéter la règle

.../...

énoncée au paragraphe 1er en apportant les adaptations voulues.

Article 19

Les auteurs du projet pourraient mettre l'occasion à profit pour ajouter, dans le texte néerlandais, les mots "van elk jaar". En effet, les mots "de chaque année" figurent dans le texte français, même après la présente modification.

Article 20

1. Dans la phrase liminaire du texte néerlandais de l'article 20, §§ 1er et 2, du projet, on écrira : "In de bijlage bij ..." au lieu de : "In de bijlage tot ...".

2. Au paragraphe 2, on écrira :

"Dans l'annexe du même arrêté, il est inséré, sous "Comptes des recettes et dépenses", après le point II.D.5, des points 6 et 7, rédigés comme suit :

6. Conseil supérieur

7. Divers".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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. D. VERBIEST.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST