

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.830/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 april 2007 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toegang tot het beroep van bedrijfsrevisor en tot opheffing van het koninklijk besluit van 13 oktober 1987 betreffende de stage van de kandidaat-bedrijfsrevisoren", heeft op 19 april 2007 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de regeling inzake de toegang tot het beroep van bedrijfsrevisor zoals bepaald in de wet van 22 juli 1953, gewijzigd [wordt] door het koninklijk besluit van ... 2007 tot omzetting van bepalingen van de Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (hierna het koninklijk besluit van ... april 2007 genoemd).

Overwegende dat de wetgever door de artikelen 102 en 103 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen, de Koning gemachtigd heeft om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de Richtlijn 2006/43/EG zo snel mogelijk om te zetten. Dat het koninklijk besluit van ... april 2007 daartoe uiterlijk op 31 augustus 2007 in werking treedt.

Gelet op de nakende ontbinding van de Kamers en het feit dat de Regering zich vanaf dan beperkt tot de voorzichtige zaken.

Overwegende dat de regeling met betrekking tot de toegang tot het beroep zo snel mogelijk dient te worden bekendgemaakt. Dat het Instituut van de Bedrijfsrevisoren tijdig alle noodzakelijke maatregelen moet kunnen treffen met het oog op de organisatie van de toegang tot het beroep waaronder de installatie van de stagecommissie en de voorbereiding van de programma's. Dat tevens de kandidaten onverwijld dienen geïnformeerd te worden over de voorwaarde tot toegang om hen tijdig de noodzakelijke maatregelen voor de voorbereiding van hun opleiding te laten treffen. Dat ook de onderwijsinstellingen tijdig moeten geïnformeerd worden om hen toe te laten vóór 31 augustus 2007 de voorbereidende maatregelen te nemen met betrekking tot de organisatie van het onderwijs voor het komende academiejaar en de samenstelling van lesprogramma's".

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig om er in verband met de aangehaalde motivering op te wijzen dat deze naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*

* *

.../...

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het was, binnen het gegeven tijdsbestek en gelet op de intense bevraging van de afdeling wetgeving, voor deze niet mogelijk om een systematisch en doorgedreven onderzoek aan het ontwerp te wijden. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag bijgevolg niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

STREKKING VAN HET ONTWERP

De artikelen 102 en 103 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen verlenen aan de Koning de bevoegdheid om de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een Instituut van de Bedrijfsrevisoren in overeenstemming te brengen met richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (de zogeheten "Auditrichtlijn").

De Koning heeft van de Hem aldus verleende bevoegdheid gebruik gemaakt in een ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 15 maart 2007 advies 42.226/1 uitgebracht ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Advies 42.226/1 van 15 maart 2007 over een ontwerp van koninklijk besluit "genomen in uitvoering van artikel 102 van de wet van 20 juli 2006 en houdende omzetting van de Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad".

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan een aantal bepalingen van de wet van 22 juli 1953, die worden gewijzigd bij het koninklijk besluit dat, in ontwerpvorm, het voorwerp is van advies 42.226/1. Het betreft meer in het bijzonder bepalingen inzake de toegang tot het beroep van bedrijfsrevisor.

Daarnaast worden sommige bepalingen van de zo-even genoemde richtlijn 2006/43/EG in het interne recht omgezet.

Het hierna volgende onderzoek zal derhalve worden toegespitst op, eensdeels, de overeenstemming van de ontworpen regeling met de betrokken richtlijn en, anderdeels, de overeenstemming van de ontworpen regeling met de wet van 22 juli 1953, zoals die wordt gewijzigd bij het meermaals genoemde ontwerp 42.226/1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

I. Overeenstemming met richtlijn 2006/43/EG

1. De artikelen 6 en 7 van richtlijn 2006/43/EG voorzien met betrekking tot de toegang tot het beroep in een theoretische opleiding, zijnde een universitaire opleiding of een opleiding van een gelijkwaardig niveau, een praktijkopleiding, zijnde de stage, en een vakbekwaamheidsexamen, dat "de garantie (biedt) dat de noodzakelijke theoretische kennis van de vakgebieden die voor de wettelijke controle van jaarrekeningen van belang zijn, aanwezig is en bij de uitvoering van deze controle in de praktijk kan worden gebracht".

In het ontworpen besluit wordt, ter omzetting van artikel 7 van de richtlijn met betrekking tot het vakbekwaamheidsexamen, een onderscheid gemaakt tussen het theoretische toelatingsexamen tot de stage (artikel 13 van het ontwerp) en het (praktische) bekwaamheidsexamen (artikel 32 van het ontwerp). De richtlijn sluit dergelijke regeling niet uit. Niettemin moet op het hierna volgende worden gewezen.

2. Overeenkomstig artikel 8, lid 2, van de richtlijn dient de toetsing van de theoretische kennis minimaal op de in die bepaling vermelde vakgebieden betrekking te

.../...

hebben "voorzover deze voor de wettelijke controle van jaarrekeningen van belang zijn". In artikel 13, § 2, van het ontwerp wordt niet aan het voornoemde oogmerk inzake "wettelijke controle van jaarrekeningen" gerefereerd. Vraag is of dergelijke specificering niet best ook in de tekst van het ontwerp wordt vermeld ⁽²⁾.

3. Artikel 11 van de richtlijn maakt het voor de lidstaten mogelijk om onder bepaalde voorwaarden sommige personen tot het beroep toe te laten zonder dat deze aan alle eisen, vermeld in artikel 6 van de richtlijn, voldoen. In artikel 23 van het ontwerp wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt. In dat verband moet worden opgemerkt dat artikel 23, § 1, van het ontwerp van de richtlijn afwijkt doordat personen bedoeld in artikel 11, a), van de richtlijn, worden verplicht tot het doorlopen van een stage en het afleggen van uitsluitend een praktisch examen. Ook artikel 23, § 2, van het ontwerp wijkt af van de richtlijn doordat het, wat de personen betreft bedoeld in artikel 11, b), van de richtlijn, voorziet in de mogelijkheid van vrijstelling van het theoretisch bekwaamheidsexamen.

4. Artikel 37, § 1, van het ontwerp luidt:

"De personen die in een Lidstaat van de Europese Unie een hoedanigheid bezitten die gelijkwaardig is met die van bedrijfsrevisor, worden door de Raad van het toelatingsexamen, de stage en het bekwaamheidsexamen vrijgesteld".

Uit de aangehaalde bepaling lijkt te moeten worden afgeleid dat de Raad ter zake over een beoordelingsvrijheid beschikt, wat op gespannen voet staat met artikel 14 van de richtlijn. Om die reden wordt in artikel 37, § 1, van het ontwerp beter geschreven: "... die gelijkwaardig is met die van bedrijfsrevisor, zijn vrijgesteld van het toelatingsexamen, de stage en het bekwaamheidsexamen".

⁽²⁾ Een vergelijkbare vraag kan worden gesteld bij artikel 37, § 3, van het ontwerp, vergeleken met artikel 14 van de richtlijn.

II. Overeenstemming met de wet van 22 juli 1953

1. Het ontworpen besluit bevat, naast een aantal bepalingen betreffende de inrichting van de stage en de stagecommissie, regels met betrekking tot de examencommissie, de toelating tot de stage, de stageovereenkomst, het verloop van de stage, de rechten en plichten van de stagiair en de stagemeester, de organisatie van het bekwaamheidsexamen, de toelating tot de eedaflegging, de beëindiging van de stage en de erkenning van in het buitenland verworven gelijkwaardige bekwaamheden.

Voor de aldus ontworpen regeling dient als rechtsgrond een beroep te worden gedaan op artikel 29 van de wet van 22 juli 1953, zoals die wet wordt gewijzigd bij het voornoemde ontwerp van koninklijk besluit, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 15 maart 2007 advies 42.226/1 heeft uitgebracht, en welke bepaling de Koning opdraagt om de nadere regels (niet: modaliteiten) inzake de toegang tot het beroep van bedrijfsrevisor vast te stellen.

Zo weliswaar het voornoemde artikel 29 deel uitmaakt van hoofdstuk V van de wet, "De stage van de bedrijfsrevisor", en de betrokken delegatiebepaling mede, zo niet in hoofdde, dient te worden betrokken op de organisatie van de stage, valt op dat met de ontworpen regeling desalniettemin een vrij extensieve invulling wordt gegeven aan de delegatiebepaling van artikel 29 van de wet. Dergelijke invulling is niet innoverend voor de betrokken aangelegenheid: ook aan het op te heffen koninklijk besluit van 13 oktober 1987 betreffende de stage van de kandidaat-bedrijfsrevisoren (zie artikel 38, § 1, van het ontwerp) ligt een ruime invulling van veeleer algemene delegatiebepalingen ten grondslag.

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het niettemin nuttig om het standpunt van het Arbitragehof in herinnering te brengen dat erin bestaat dat het volgens het Hof steeds aan de wetgever toekomt om zelf de essentiële beleidskeuzen te maken die aan een regeling ten grondslag liggen ⁽³⁾.

Dat komt erop neer dat in de wet steeds de basisregels moeten worden vastgelegd en dat aan de Koning enkel het vaststellen van nadere regels van door de

⁽³⁾ Zie o.m. Arbitragehof, nr. 31/2004 van 3 maart 2004.

wetgever zelf vastgelegde beleidsopties en doelstellingen kan worden overgelaten, maar niet het nemen van de beleidsopties zelf, noch het verfijnen of corrigeren ervan ingeval de wetgever beleidsopties onvoldoende omstandig of onnauwkeurig heeft verwoord. Enkel op die manier wordt recht gedaan aan de beginselen die in ons staatsbestel de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht en die inhouden dat over basis- of substantiële normering een debat kan worden gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

Past men deze beginselen toe op het ontworpen besluit, dan rijst - gelet op de algemeenheid van de delegatiebepaling van het voornoemde artikel 29 van de wet - de vraag of sommige onderdelen ervan niet een aan de wetgever toekomende beleidsoptie impliceren welke nu, omwille van het algemene karakter van de delegatiebepaling, door de Koning wordt gemaakt ⁽⁴⁾.

Afgezien daarvan moet worden opgemerkt dat voor sommige bepalingen van het ontwerp in geen geval rechtsgrond kan worden gevonden in de wet ⁽⁵⁾. Die bepalingen worden hierna vermeld.

2. Artikel 9, § 2, van het ontwerp verleent aan de stagecommissie de bevoegdheid om de stagiair en de stagemeeester een administratieve boete op te leggen. De Koning kan niet in de mogelijkheid van het opleggen van een dergelijke boete voorzien zonder daartoe door de wetgever te zijn gemachtigd.

3. Artikel 13, § 1, derde lid, van het ontwerp luidt:

"De kandidaten dragen bij in de kosten van onderzoek van het dossier en in de kosten van het toelatingsexamen. Het bedrag van die vergoeding wordt jaarlijks door de stagecommissie vastgesteld".

⁽⁴⁾ Dat bezwaar kan worden getemperd ten aanzien van de onderdelen van de ontworpen regeling die noodzakelijkerwijze dienen te worden afgestemd op wat in de richtlijn 2006/43/EG wordt bepaald en wat in ieder geval in het interne recht moet worden omgezet.

⁽⁵⁾ Hetgeen betekent dat de Koning niet kan worden geacht de bevoegdheid tot het vaststellen van de betrokken bepalingen te vinden in - het in algemene bewoordingen geformuleerde - artikel 29 van de wet.

De aangehaalde bepaling noopt tot dezelfde conclusie als die onder 2. Ook die bepaling ontbeert derhalve rechtsgrond.

4. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet evenmin welke bepaling van de wet van 22 juli 1953 rechtsgrond kan bieden voor artikel 37, § 2, van het ontwerp, dat aan de Raad de bevoegdheid verleent om personen "die in een andere dan een Lidstaat van de Europese Unie een gelijkwaardige hoedanigheid bezitten, eveneens van het toelatingsexamen, de stage en het bekwaamheidsexamen" vrij te stellen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 42.830/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 16 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'accès à la profession de réviseur d'entreprises et abrogeant l'arrêté royal du 13 octobre 1987 relatif au stage des candidats réviseurs d'entreprises", a donné le 19 avril 2007 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

"de regeling inzake de toegang tot het beroep van bedrijfsrevisor zoals bepaald in de wet van 22 juli 1953, gewijzigd [wordt] door het koninklijk besluit van ... 2007 tot omzetting van bepalingen van de Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (hierna het koninklijk besluit van ... april 2007 genoemd).

Overwegende dat de wetgever door de artikelen 102 en 103 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen, de Koning gemachtigd heeft om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de Richtlijn 2006/43/EG zo snel mogelijk om te zetten. Dat het koninklijk besluit van ... april 2007 daartoe uiterlijk op 31 augustus 2007 in werking treedt.

Gelet op de nakende ontbinding van de Kamers en het feit dat de Regering zich vanaf dan beperkt tot de voorzichtige zaken.

Overwegende dat de regeling met betrekking tot de toegang tot het beroep zo snel mogelijk dient te worden bekendgemaakt. Dat het Instituut van de Bedrijfsrevisoren tijdig alle noodzakelijke maatregelen moet kunnen treffen met het oog op de organisatie van de toegang tot het beroep waaronder de installatie van de stagecommissie en de voorbereiding van de programma's. Dat tevens de kandidaten onverwijld dienen geïnformeerd te worden over de voorwaarde tot toegang om hen tijdig de noodzakelijke maatregelen voor de voorbereiding van hun opleiding te laten treffen. Dat ook de onderwijsinstellingen tijdig moeten geïnformeerd worden om hen toe te laten vóór 31 augustus 2007 de voorbereidende maatregelen te nemen met betrekking tot de organisatie van het onderwijs voor het komende academiejaar en de samenstelling van lesprogramma's".

En ce qui concerne la motivation citée, le Conseil d'État, section de législation, estime utile d'attirer l'attention sur le fait que l'adéquation de celle-ci pourra être appréciée par la suite, tant par le Conseil d'État, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Eu égard aux nombreuses demandes d'avis dont elle a été saisie, la section de législation n'a pas pu procéder, dans le délai imparti, à un examen systématique et approfondi du projet. Dès lors, la circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

PORTÉE DU PROJET

Les articles 102 et 103 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses habilitent le Roi à mettre la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des réviseurs d'entreprises en conformité avec la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil (la "directive audit").

Le Roi a fait usage du pouvoir qui Lui a ainsi été conféré dans un projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 15 mars 2007 l'avis 42.226/1 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Avis 42.226/1 du 15 mars 2007 sur un projet d'arrêté royal "pris en exécution de l'article 102 de la loi du 20 juillet 2006 et portant transposition de la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil".

Le projet soumis pour avis a pour objet de donner exécution à un certain nombre de dispositions de la loi du 22 juillet 1953, qui sont modifiées par l'arrêté royal dont le projet fait l'objet de l'avis 42.226/1. Il s'agit notamment de dispositions ayant trait à l'accès à la profession de réviseur d'entreprises.

En outre, certaines dispositions de la directive 2006/43/CE sont transposées en droit interne.

Dès lors, l'examen ci-après portera essentiellement, sur la conformité du régime en projet avec, d'une part, la directive concernée, et, d'autre part, la loi du 22 juillet 1953, telle qu'elle est modifiée par le projet 42.226/1 précité.

EXAMEN DU TEXTE

I. Conformité avec la directive 2006/43/CE

1. En ce qui concerne l'accès à la profession, les articles 6 et 7 de la directive 2006/43/CE prévoient une formation théorique, consistant en une formation universitaire ou une formation d'un niveau équivalent, une formation pratique, consistant en un stage, et en un examen d'aptitude professionnelle qui "garantit le niveau de connaissances théoriques nécessaires dans les matières pertinentes pour effectuer le contrôle légal des comptes et la capacité d'appliquer ces connaissances à la pratique".

Pour transposer l'article 7 de la directive relatif à l'examen d'aptitude professionnelle, l'arrêté en projet opère une distinction entre l'examen théorique d'admission au stage (article 13 du projet) et l'examen (pratique) d'aptitude (article 32 du projet). La directive n'exclut pas pareil système. Il faut cependant attirer l'attention sur ce qui suit.

2. Conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la directive, l'appréciation de la connaissance théorique doit au minimum concerner les domaines mentionnés dans cette disposition "dans la mesure où ils se rapportent au contrôle [légal] des comptes".

.../...

L'article 13, § 2, du projet ne fait pas référence à la finalité précitée en matière de "contrôle [légal] des comptes". On peut se demander s'il ne serait pas préférable d'apporter également cette précision dans le texte du projet ⁽²⁾.

3. L'article 11 de la directive permet, sous certaines conditions, aux États membres de donner l'accès à la profession à certaines personnes qui ne satisfont pas à toutes les exigences mentionnées à l'article 6 de la directive. L'article 23 du projet fait usage de cette possibilité. À cet égard, il faut observer que l'article 23, § 1^{er}, du projet s'écarte de la directive, en ce que les personnes visées à l'article 11, a), de la directive sont tenues de faire un stage et de réussir exclusivement un examen pratique. L'article 23, § 2, du projet s'éloigne également de la directive, en ce qu'il prévoit la possibilité de dispenser les personnes visées à l'article 11, b), de la directive de l'examen théorique d'aptitude.

4. L'article 37, § 1^{er}, du projet dispose:

"Les personnes qui possèdent dans un État membre de l'Union européenne une qualité équivalente à celle de réviseur d'entreprises sont dispensées par le Conseil de l'examen d'admission, du stage et de l'examen d'aptitude".

Il semble devoir se déduire de la disposition citée que le Conseil dispose d'une liberté d'appréciation en la matière, ce qui est contraire à l'article 14 de la directive. Par conséquent, mieux vaudrait écrire à l'article 37, § 1^{er}, du projet: "...une qualité équivalente à celle de réviseur d'entreprises sont dispensées de l'examen d'admission, du stage et de l'examen d'aptitude".

⁽²⁾ On se peut se poser une question comparable à l'égard de l'article 37, § 3, du projet lorsqu'on le compare à l'article 14 de la directive.

II. Conformité avec la loi du 22 juillet 1953

1. Outre un certain nombre de dispositions relatives à l'organisation du stage et de la commission de stage, l'arrêté en projet comporte des règles ayant trait à la commission d'examen, à l'admission au stage, à la convention de stage, au déroulement du stage, aux droits et devoirs du stagiaire et du maître de stage, à l'organisation de l'examen d'aptitude, à l'admission au serment, à la fin du stage et à la reconnaissance des qualifications équivalentes acquises à l'étranger.

Pour les dispositions ainsi projetées, il convient de rechercher un fondement juridique à l'article 29 de la loi du 22 juillet 1953, telle qu'elle est modifiée par le projet d'arrêté royal précité sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 15 mars 2007 l'avis 42.226/1 et qui charge le Roi de fixer les modalités d'accès à la profession de réviseur d'entreprises.

S'il est vrai que l'article 29 précité fait partie du chapitre V de la loi "Du stage du réviseur d'entreprises", et que la délégation qu'il comporte doit se rapporter notamment, voire principalement à l'organisation du stage, force est de constater que le texte en projet donne néanmoins une portée relativement extensive à la délégation de l'article 29 de la loi. Ce n'est pas la première fois que pareille portée est donnée néanmoins à la matière concernée: l'arrêté royal du 13 octobre 1987 relatif au stage des candidats réviseur d'entreprises qui sera abrogé, (voir article 38, § 1^{er}, du projet), a également été basé sur une interprétation large de délégations relativement générales.

Le Conseil d'État, section de législation, estime néanmoins utile de rappeler la position de la Cour d'arbitrage selon laquelle il appartient toujours au législateur de fixer les choix politiques essentiels fondant une réglementation ⁽³⁾.

Cela signifie que la loi doit toujours fixer les règles de base et que seul peut être laissé au Roi le soin de préciser les choix politiques et les objectifs fixés par le législateur lui-même, mais pas celui d'adopter ces choix politiques en tant que tels, ni de les affiner ou les corriger dans le cas où le législateur les aurait formulés d'une manière insuffisamment circonstanciée ou précise. Ce n'est qu'ainsi qu'il est fait droit aux principes

⁽³⁾ Voir notamment, Cour d'arbitrage, n/ 31/2004 du 3 mars 2004.

qui, dans notre système politique, gouvernent la relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et qui impliquent qu'un débat puisse avoir lieu dans une assemblée délibérante élue démocratiquement à propos des normes de base ou substantielles.

Si l'on applique ces principes à l'arrêté en projet, se pose la question - eu égard à la généralité de la délégation de l'article 29 précité de la loi - de savoir si certains de ses éléments n'affectent pas un choix politique réservé au législateur, lequel est à présent opéré par le Roi en raison du caractère général de la délégation ⁽⁴⁾.

Outre ce qui précède, force est d'observer que certaines dispositions du projet ne peuvent en aucun cas trouver de fondement juridique dans la loi ⁽⁵⁾. Ces dispositions sont mentionnées ci-dessous.

2. L'article 9, § 2, du projet donne à la Commission de stage le pouvoir d'infliger une amende administrative au stagiaire et au maître de stage. On ne peut permettre au Roi d'infliger une telle amende sans qu'il y ait été habilité par le législateur.

3. L'article 13, § 1^{er}, alinéa 3, du projet énonce:

"Les candidats contribuent aux frais d'instruction du dossier et aux frais de l'examen d'admission. Le montant de cette contribution est fixé annuellement par la Commission du stage".

La disposition citée appelle la même conclusion que celle figurant sous 2. Cette disposition n'a par conséquent pas de fondement juridique.

⁽⁴⁾ Cette objection peut être tempérée à l'égard des éléments du texte en projet qui doivent nécessairement être alignés sur les prescriptions de la directive 2006/43/CE et qui doivent en tout cas être transposés en droit interne.

⁽⁵⁾ Ce qui signifie qu'on ne peut pas considérer que le Roi trouve le pouvoir de fixer les dispositions concernées dans l'article 29 de la loi, formulé en termes généraux.

4. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas davantage quelle disposition de la loi du 22 juillet 1953 peut procurer un fondement juridique à l'article 37, § 2, du projet, qui accorde au Conseil le pouvoir "de dispenser également de l'examen d'admission, du stage et de l'examen d'aptitude les personnes possédant une qualité équivalente dans un pays autre qu'un État membre de l'Union européenne".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME