

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.880/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 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 erkenning van bedrijfsrevisoren en het openbaar register", heeft op 24 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 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 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, houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad zo snel mogelijk om te zetten.

Dat het koninklijk besluit van ... april 2007 daartoe uiterlijk op 31 augustus 2007 in werking treedt.

Dat de wet van 22 juli 1953, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van ... april 2007 voorziet dat per 31 augustus 2007 bedrijfsrevisoren bijkomende informatie moeten indienen met het oog op de inschrijving in het openbaar register en dat de Procureur-generaal de mogelijkheid heeft om tegen de beslissing tot inschrijving beroep in te stellen bij de Commissie van Beroep;

Dat het koninklijk besluit van ... april 2007 aan kandidaat revisoren, in België en personen met een gelijkwaardige hoedanigheid in andere landen die zich wensen in te schrijven in België, oplegt om dit te doen onder nieuwe voorwaarden, in het bijzonder wat betreft het dossier dat zij moeten indienen. Dat het derhalve noodzakelijk is dat deze kandidaat revisoren zo snel mogelijk beschikken over de noodzakelijke informatie om dit dossier tijdig voor te bereiden en samen te stellen, zodat zij per 31 augustus 2007 van dit recht ten volle kunnen gebruik maken.

Dat de nieuwe inschrijvingsprocedure eveneens noodzaakt dat het Instituut de nodige voorbereidende maatregelen treft. Dat o.m. wat betreft het openbaar register haar informaticasysteem (hardware en databasebeheer) tijdig moet aangepast worden aan de nieuwe vereisten van het koninklijk besluit van ... april 2007. Dat hiervoor zeer dringend de nodige opdrachten ten aanzien van informaticadienstverleners dienen te worden gedefinieerd en de passende overeenkomsten moeten onderhandeld worden. Dat dergelijke aanpassingswerken meerdere maanden in beslag nemen.

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

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 der Bedrijfsrevisoren in overeenstemming te brengen met 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 (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⁾.

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 betreffende de erkenning van de bedrijfsrevisoren en het openbaar register.

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.

I. Overeenstemming met richtlijn 2006/43/EG

De overgangsbepaling van artikel 51 van richtlijn 2006/43/EG luidt:

"Wettelijke auditors en auditkantoren die overeenkomstig Richtlijn 84/253/EEG door de bevoegde autoriteiten zijn toegelaten vóór de inwerkingtreding van de in artikel 53, lid 1, bedoelde bepalingen, worden beschouwd als zijnde toegelaten overeenkomstig deze richtlijn".

Artikel 22, § 1, van het ontwerp beoogt de aangehaalde richtlijn bepaling in het interne recht om te zetten en bepaalt onder meer dat de betrokken bedrijfsrevisoren "worden toegestaan hun overdracht te verzoeken van de «ledenlijst van het Instituut der

⁽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".

bedrijfsrevisoren» naar het «openbaar register van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren». Deze bewoordingen kunnen de indruk wekken dat over het "verzoek tot overdracht" nog op discretionaire wijze zal moeten worden beslist, hetgeen evenwel niet in overeenstemming is met de idee van automatische overdracht die aan artikel 51 van de richtlijn ten grondslag ligt. Teneinde op dat punt geen onduidelijkheid te laten bestaan op het vlak van de overeenstemming met de richtlijn, dient de redactie van artikel 22, § 1, van het ontwerp te worden aangepast.

II. Overeenstemming met de wet van 22 juli 1953

1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, vindt de ontworpen regeling in hoofdzaak rechtsgrond in de artikelen 5, 6 en 10 van de wet van 22 juli 1953, zoals die bepalingen worden gewijzigd door het koninklijk besluit dat, in ontwerpvorm, het voorwerp uitmaakt van het advies 42.226/1.

Sommige onderdelen van de ontworpen regeling zijn evenwel niet gesteund op een uitdrukkelijke delegatiebepaling, maar kunnen niettemin worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt met toepassing van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de voornoemde wetsartikelen 5, 6 en 10.

Dat is met name het geval voor de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp, die nadere regels bevatten voor de toelating van de bedrijfsrevisoren natuurlijke personen en de bedrijfsrevisorenkantoren, de artikelen 9, 10 en 13 van het ontwerp, die betrekking hebben op de gegevens die in het openbaar register moeten worden opgenomen, de artikelen 17 tot 19 van het ontwerp inzake, respectievelijk, het vrijwillig ontslag van de bedrijfsrevisor en de herinschrijving van deze laatste, en voor artikel 20 van het ontwerp betreffende de inschrijving en de doorhaling in het openbaar register van bedrijfsrevisorenkantoren.

De aanhef van het ontwerp dient derhalve aan te vangen met een nieuw toe te voegen lid, luidende:

"Gelet op artikel 108 van de Grondwet;"

.../...

2. Indien de registratie, bedoeld in artikel 5 van het ontwerp, dient te gebeuren in het openbaar register, wordt zulks ter wille van de duidelijkheid beter met zoveel woorden in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking gebracht. Tevens kan dan worden overwogen om het bepaalde in artikel 5 te integreren in hoofdstuk III van het ontwerp, dat specifiek het openbaar register betreft. Wordt een andere registratie beoogd, dan valt niet in te zien op grond van welke wetsbepaling dergelijke registratieverplichting wordt ingevoerd.

3. Artikel 14 van het ontwerp heeft betrekking op het bijhouden van individuele dossiers betreffende de bedrijfsrevisoren en de erin op te nemen gegevens. Om verduidelijking verzocht omtrent de rechtsgrond voor die bepaling, deelde de gemachtigde van de regering mee wat volgt:

"Dit dossier dient hoofdzakelijk als basis voor het identificeren van de bedrijfsrevisoren in het openbaar register (rechtsgrond: art. 15 van Richtlijn 2006/43/EG en art. 10 van de wet van 1953). In bijkomende orde worden de gegevens in dit dossier gebruikt voor het toezicht (rechtsgrond: art. 30 van voormelde Richtlijn en art. 32 van de wet van 1953). Tenslotte dient het dossier de bevestiging te bevatten dat er jaarlijks een transparantieverlag is opgesteld (rechtsgrond: art. 40 van voormelde Richtlijn en art. 15 van de wet van 1953) en de mededeling van gerechtelijke, tucht- of administratieve procedures waarvan de bedrijfsrevisor in de uitoefening van zijn beroep het voorwerp is (rechtsgrond: art. 30 van voormelde Richtlijn en art. 41 van de wet van 1953)".

4. Artikel 16 van het ontwerp luidt:

"De bedrijfsrevisor, die ten gevolge van een veroordeling of andere maatregel of omstandigheid in de onmogelijkheid verkeert zijn beroep uit te oefenen, kan in het belang van het beroep door de Raad voor de duur van de onmogelijkheid worden geschorst".

Het is niet duidelijk welk artikel van de wet van 22 juli 1953 de aangehaalde bepaling tot rechtsgrond strekt. Artikel 38 van de wet voorziet weliswaar in de mogelijkheid om bedrijfsrevisoren bij wege van ordemaatregel te gelasten om zich voorlopig te onthouden van iedere beroepsmatige dienstverlening of van bepaalde diensten en zulks "wanneer het algemeen belang het vereist", maar de in artikel 16 van het ontwerp bedoelde schorsing "in het belang van het beroep" van een bedrijfsrevisor die om de in de betrokken bepaling vermelde redenen zijn beroep niet kan uitoefenen, stemt daarmee niet overeen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

 J. BAERT,
 W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 42.880/1

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 20 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'agrément des réviseurs d'entreprise et au registre public", a donné le 24 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

"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 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, houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad zo snel mogelijk om te zetten.

Dat het koninklijk besluit van ... april 2007 daartoe uiterlijk op 31 augustus 2007 in werking treedt.

Dat de wet van 22 juli 1953, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van ... april 2007 voorziet dat per 31 augustus 2007 bedrijfsrevisoren bijkomende informatie moeten indienen met het oog op de inschrijving in het openbaar register en dat de Procureur-generaal de mogelijkheid heeft om tegen de beslissing tot inschrijving beroep in te stellen bij de Commissie van Beroep;

Dat het koninklijk besluit van ... april 2007 aan kandidaat revisoren, in België en personen met een gelijkwaardige hoedanigheid in andere landen die zich wensen in te schrijven in België, oplegt om dit te doen onder nieuwe voorwaarden, in het bijzonder wat betreft het dossier dat zij moeten indienen. Dat het derhalve noodzakelijk is dat deze kandidaat revisoren zo snel mogelijk beschikken over de noodzakelijke informatie om dit dossier tijdig voor te bereiden en samen te stellen, zodat zij per 31 augustus 2007 van dit recht ten volle kunnen gebruik maken.

Dat de nieuwe inschrijvingsprocedure eveneens noodzaakt dat het Instituut de nodige voorbereidende maatregelen treft. Dat o.m. wat betreft het openbaar register haar informaticasysteem (hardware en databasebeheer) tijdig moet aangepast worden aan de nieuwe vereisten van het koninklijk besluit van ... april 2007. Dat hiervoor zeer dringend de nodige opdrachten ten aanzien van informaticadienstverleners dienen te worden gedefinieerd en de passende overeenkomsten moeten onderhandeld worden. Dat dergelijke aanpassingswerken meerdere maanden in beslag nemen.

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

Le Conseil d'État, section de législation, estime devoir souligner que l'adéquation de la motivation précitée pourra être contrôlée a posteriori, 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 confèrent au Roi le pouvoir de 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 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 utilisé le pouvoir qui Lui a ainsi été conféré dans un projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a émis, le 15 mars 2007, l'avis 42.226/1 ⁽¹⁾.

Le projet soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution d'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 concernant l'agrément des réviseurs d'entreprises et le registre public.

En outre, il transpose certaines dispositions de la directive 2006/43/CE précitée en droit interne.

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

I. Conformité avec la directive 2006/43/CE

La disposition transitoire de l'article 51 de la directive 2006/43/CE s'énonce comme suit:

"Les contrôleurs légaux des comptes ou cabinets d'audit qui ont été agréés par les autorités compétentes des États membres conformément à la directive 84/253/CEE avant l'entrée en vigueur des dispositions visées à l'article 53, paragraphe 1, sont réputés avoir été agréés conformément à la présente directive".

L'article 22, § 1^{er}, du projet, entend transposer la disposition de la directive précitée en droit interne et dispose entre autres que les réviseurs d'entreprises concernés "sont autorisés à solliciter leur transfert du «tableau des membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises» dans le «registre public de l'Institut des réviseurs d'entreprises»".

⁽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".

Ce libellé peut donner à penser qu'il faudra encore statuer de manière discrétionnaire sur la "demande de transfert", ce qui n'est toutefois pas conforme au principe du transfert automatique qui fonde l'article 51 de la directive. Afin de ne laisser subsister aucun doute sur ce point quant à la conformité avec la directive, on adaptera la formulation de l'article 22, § 1^{er}, du projet.

II. Conformité avec la loi du 22 juillet 1953

1. Sous réserve de l'observation formulée ci-après, le régime en projet trouve essentiellement son fondement juridique dans les articles 5, 6 et 10 de la loi du 22 juillet 1953, tels qu'ils sont modifiés par l'arrêté royal dont le projet fait l'objet de l'avis 42.226/1.

Certaines dispositions de la réglementation en projet ne s'appuient toutefois pas sur une délégation expresse, mais peuvent néanmoins entrer dans le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en application de l'article 108 de la Constitution, combiné avec les articles 5, 6 et 10, précités, de la loi.

C'est notamment vrai pour les articles 2 à 4 du projet qui fixent les modalités d'admission des réviseurs d'entreprises personnes physiques et des cabinets de révision, pour les articles 9, 10 et 13 du projet qui concernent les informations que le registre public doit contenir, pour les articles 17 à 19 du projet qui concernent, respectivement, la démission volontaire et la réinscription du réviseur d'entreprises, et pour l'article 20 du projet qui concerne l'inscription des cabinets de révision au registre public et leur radiation.

Dés lors, on ajoutera au début du préambule du projet un nouvel alinéa rédigé comme suit:

"Vu l'article 108 de la Constitution;"

2. Si l'enregistrement visé à l'article 5 du projet doit se faire dans le registre public, il serait préférable, par souci de clarté, de le préciser expressément dans le texte du projet. Dans ce cas, on pourrait envisager en outre d'intégrer l'article 5 dans le

.../...

chapitre III du projet, qui concerne plus précisément le registre public. S'il s'agit d'un autre enregistrement, on n'aperçoit pas en vertu de quelle disposition légale cette obligation d'enregistrement est instaurée.

3. L'article 14 du projet concerne la tenue des dossiers individuels concernant les réviseurs d'entreprises et les informations qu'ils doivent contenir. Invité à apporter des éclaircissements sur le fondement juridique de cette disposition, le délégué du gouvernement a communiqué ce qui suit:

"Dit dossier dient hoofdzakelijk als basis voor het identificeren van de bedrijfsrevisoren in het openbaar register (rechtsgrond: art. 15 van Richtlijn 2006/43/EG en art. 10 van de wet van 1953). In bijkomende orde worden de gegevens in dit dossier gebruikt voor het toezicht (rechtsgrond: art. 30 van voormelde Richtlijn en art. 32 van de wet van 1953). Tenslotte dient het dossier de bevestiging te bevatten dat er jaarlijks een transparantieverslag is opgesteld (rechtsgrond: art. 40 van voormelde Richtlijn en art. 15 van de wet van 1953) en de mededeling van gerechtelijke, tucht- of administratieve procedures waarvan de bedrijfsrevisor in de uitoefening van zijn beroep het voorwerp is (rechtsgrond: art. 30 van voormelde Richtlijn en art. 41 van de wet van 1953)".

4. L'article 16 du projet dispose:

"Le réviseur d'entreprises qui, à la suite d'une condamnation ou (d'une) autre mesure ou circonstance, se trouve dans l'impossibilité d'exercer sa profession, peut être suspendu par le Conseil, dans l'intérêt de la profession, pour la durée de l'impossibilité."

On n'aperçoit pas quel article de la loi du 22 juillet 1953 procure un fondement juridique à la disposition citée. Si l'article 38 de la loi prévoit la possibilité d'enjoindre par mesure d'ordre au réviseur d'entreprises de s'abstenir provisoirement de tout service professionnel ou de services déterminés "lorsque l'intérêt public le requiert", la suspension "dans l'intérêt de la profession", visée à l'article 16 du projet, d'un réviseur d'entreprises qui se trouve dans l'impossibilité d'exercer sa profession pour les motifs mentionnés dans cette disposition, n'y est toutefois pas conforme.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

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,

A. BECKERS

M. VAN DAMME