



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.739/1/V
van 28 juli 2015

avis 57.739/1/V
du 28 juillet 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
programma, de voorwaarden
en de examenjury voor
het praktisch
bekwaamheidsexamen van de
erkende boekhouders
en erkende
boekhouders-fiscalisten'

un projet d'arrêté royal 'fixant
le programme, les conditions et
le jury de l'examen pratique
d'aptitude des
'comptables agréés' et
'comptables-fiscalistes agréés'

Op 23 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het programma, de voorwaarden en de examenjury voor het praktisch bekwaamheidsexamen van de erkende boekhouders en erkende boekhouders-fiscalisten'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 16 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juli 2015.

*

Le 23 juin 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture, et de l'Intégration sociale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 7 août 2015,^(**) sur un projet d'arrêté royal 'fixant le programme, les conditions et le jury de l'examen pratique d'aptitude des 'comptables agréés' et 'comptables-fiscalistes agréés'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 16 juillet 2015. La chambre était composée de Jan CLEMENT, conseiller d'État, président, Kaat LEUS et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juillet 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

2. Artikel 51, eerste lid, van de wet van 22 april 1999 ‘betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen’ bepaalt dat diegene die als boekhouder of boekhouder-fiscalist op het tableau van het Beroepsinstituut van erkende boekhouders en fiscalisten (hierna: Beroepsinstituut) wil worden ingeschreven, op voldoende wijze een stage moet doorlopen en met goed gevolg een bekwaamheidsexamen moet afleggen. Het programma, de voorwaarden en de examenjury worden door de Koning geregeld. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van die laatste bepaling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Het ontwerp bevat verscheidene opdrachten aan de Nationale Raad van het Beroepsinstituut om bepaalde regels in richtlijnen vast te leggen (zie de artikelen 5, 6, 8, 11 en 22 van het ontwerp). Volgens artikel 1, 15°, van het ontwerp moet onder deze richtlijnen worden begrepen “een door de Nationale Raad goedgekeurde beslissing in uitvoering of ter verduidelijking van de wettelijke en/of reglementaire bepalingen die van toepassing zijn op de stage en/of het praktisch bekwaamheidsexamen”.

4. In weerwil van het gebruik van de term “richtlijn” moeten de aan de Nationale Raad toegewezen opdrachten beschouwd worden als opdrachten van reglementaire aard. Uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat het toekennen van reglementaire bevoegdheden aan openbare instellingen of organen ervan moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiekrecht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreeks parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen uitgaande van openbare instellingen ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Enkel wanneer de delegatie aan een openbare instelling een beperkte draagwijdte heeft en ze betrekking heeft op aangelegenheden die een louter technische of praktische aard hebben en er van kan worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen, kan die delegatie toelaatbaar worden geacht.

5. De vraag rijst of alle delegaties aan de organen van het Beroepsinstituut, dat een administratieve overheid is¹, werkelijk beperkt blijven tot maatregelen van louter technische of praktische aard.

Weliswaar bepaalt artikel 1, 15°, van het ontwerp dat een richtlijn “een door de Nationale Raad goedgekeurde beslissing *in uitvoering of ter verduidelijking* van de wettelijke en/of reglementaire bepalingen die van toepassing zijn op de stage en/of het praktisch bekwaamheidsexamen” (eigen cursivering), maar de Nationale Raad zal er toch moeten over waken dat hij er zich bij het regelen van de “modaliteiten” [lees: nadere regels] betreffende de inschrijvingsvoorwaarden, de deelnamevoorwaarden en de bezwaarmogelijkheden alsook het consulteren van de afgelegde schriftelijke proef van het praktisch bekwaamheidsexamen (artikelen 5, 6, tweede lid, 8, eerste en laatste lid, en 11, derde lid, van het ontwerp) toe beperkt louter technische en praktische regels vast te leggen.

Om voldoende duidelijk tot uiting te brengen dat de reglementaire bevoegdheid van de Nationale Raad zoals hierboven uiteengezet slechts een beperkte draagwijdte mag hebben, dient het begrip “richtlijn” uit artikel 1, 15°, van het ontwerp te worden geschrapt, en dient in de artikelen 5, 6, 8, 11 en 22 van het ontwerp gesproken te worden van de “praktische regels” in de plaats van “de modaliteiten” die in een richtlijn worden vastgelegd.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikelen 6 en 7

6. De overeenstemming tussen de Franse en Nederlandse tekst dient te worden nagekeken. Zo is in de Franse tekst telkens sprake van “demande” terwijl, in de Nederlandse tekst nu eens het woord “verzoek” en dan eens het woord “aanvraag” wordt gebruikt.

Artikel 19

7. Luidens artikel 19, § 1, van het ontwerp zijn tien leden Nederlandstalig en tien leden Franstalig. Het verdient aanbeveling te bepalen op basis van welke criteria (zoals bijvoorbeeld het diploma) de taalaanhorigheid van de leden objectief kan worden bepaald.

Artikel 20

8. In artikel 20, § 3, van het ontwerp wordt de terminologie gebruikt die dateert van voor de hervorming van het hoger onderwijs zowel in de Vlaamse als Franse Gemeenschap en

¹ RvS 27 juni 2011, nr. 214.195, *Smets*, punt 7: “[Het Beroepsinstituut van Erkende Boekhouders en Fiscalisten] is geen vennootschap, maar een publiekrechtelijke rechtspersoon. Meer bepaald is zij een publiekrechtelijke beroepscorporatie, dit is een met rechtspersoonlijkheid bekleed organisme waarvan zij die een bepaald beroep uitoefenen moeten deel uitmaken en dat tot taak heeft degenen die daartoe de wettelijk gestelde voorwaarden vervullen tot de uitoefening van het beroep toe te laten, hun beroepsplichten te bepalen en de nakoming ervan te verzekeren door het opleggen van tuchtstraffen. Een dergelijke publiekrechtelijke rechtspersoon is een administratieve overheid.”

van voor de wijziging van de grote indelingen van het (hoger) onderwijs in de wet van 3 augustus 2012 ‘tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 31 december 1949 op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens en van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs’. Het verdient aanbeveling dat de tekst van het ontwerp met de gewijzigde onderwijsregelgeving rekening houdt.

Artikel 23

9. Artikel 23 van het ontwerp bevat zowel de inwerkingtreding van de ontworpen regeling, de opheffing van de vroegere regeling en een overgangsregeling. Krachtens de beginselen inzake wetgevingstechniek dient elk van deze drie aangelegenheden het voorwerp uit te maken van een aparte bepaling.²

Bovendien dienen de woorden “treedt in werking op de tiende dag na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad” te worden geschrapt. Het heeft geen zin om de normale regel inzake inwerkingtreding van verordenende besluiten te hernemen.

*

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 140, 87, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

2. L'article 51, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 avril 1999 'relative aux professions comptables et fiscales' dispose que pour être inscrit en tant que comptable ou comptable-fiscaliste au tableau de l'Institut professionnel des comptables et fiscalistes agréés (ci-après : Institut professionnel), il y a lieu d'accomplir de manière satisfaisante un stage et réussir un examen d'aptitude. Le programme, les conditions et le jury d'examen sont fixés par le Roi. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de donner exécution à cette dernière disposition.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Le projet charge à plusieurs reprises le Conseil national de l'Institut professionnel d'édicter certaines règles dans des directives (voir les articles 5, 6, 8, 11 et 22 du projet). Selon l'article 1^{er}, 15°, du projet, il faut entendre par ces directives « une décision approuvée par le Conseil national en exécution ou en vue de clarifier les dispositions légales et/ou réglementaires qui sont d'application au stage et/ou à l'examen pratique d'aptitude ».

4. Nonobstant l'utilisation du mot « directive », les missions confiées au Conseil national doivent être considérées comme des missions de nature réglementaire. Il résulte de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État que l'attribution de compétences réglementaires à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement conciliable avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que tout contrôle parlementaire direct fait défaut en la matière. Les actes réglementaires émanant d'organismes publics sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.

Ce n'est que si la délégation accordée à un organisme public a une portée limitée, qu'elle concerne des matières ayant un caractère purement technique ou pratique et que l'on peut considérer que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée, que cette délégation peut être réputée admissible.

5. La question se pose de savoir si toutes les délégations aux organes de l'Institut professionnel, qui est une autorité administrative ¹, restent bel et bien limitées à des mesures de nature purement technique ou pratique.

Si l'article 1^{er}, 15°, du projet énonce qu'une directive est « une décision approuvée par le Conseil national *en exécution ou en vue de clarifier* les dispositions légales et/ou réglementaires qui sont d'application au stage et/ou à l'examen pratique d'aptitude » (italiques ajoutés par l'auteur), il n'est reste pas moins que le Conseil national devra malgré tout veiller, lorsqu'il réglera « les modalités » relatives aux conditions d'inscription, de participation et aux possibilités de recours ainsi que la consultation de l'épreuve écrite de l'examen pratique d'aptitude présentée (articles 5, 6, alinéa 2, 8, premier et dernier alinéas, et 11, alinéa 3, du projet), à se limiter à édicter des règles purement techniques et pratiques.

Afin de faire apparaître avec suffisamment de clarté que la compétence réglementaire du Conseil national, telle qu'est exposée ci-dessus, ne peut avoir qu'une portée limitée, on supprimera la notion de « directive » de l'article 1^{er}, 15°, du projet et les articles 5, 6, 8, 11 et 22 du projet feront état des « règles pratiques » au lieu des « modalités » qui sont édictées dans une directive.

Observations article par article

Articles 6 et 7

6. La concordance entre les textes français et néerlandais doit être vérifiée. Ainsi, il est chaque fois question dans le texte français d'une « demande », alors que le texte néerlandais utilise tantôt le mot « verzoek », tantôt le mot « aanvraag ».

Article 19

7. Selon l'article 19, § 1^{er}, du projet, dix membres sont francophones et dix membres sont néerlandophones. Il est recommandé de préciser sur la base de quels critères (par exemple, le diplôme) l'appartenance linguistique des membres peut être déterminée de manière objective.

Article 20

8. L'article 20, § 3, du projet utilise la terminologie antérieure à la réforme de l'enseignement supérieur, tant en Communauté française qu'en Communauté flamande, et à la modification des grandes subdivisions de l'enseignement (supérieur) inscrite dans la loi du

¹ C.E., 27 juin 2011, n° 214.195, *Smets*, point 7, (traduction) : « [L'Institut professionnel des comptables et fiscalistes agréés] n'est pas une société, mais une personne de droit public. Plus particulièrement, il est une corporation professionnelle de droit public, c'est-à-dire un organisme revêtu de la personnalité juridique dont doivent faire partie ceux qui exercent une profession déterminée et qui a pour mission d'autoriser l'exercice de la profession à ceux qui remplissent les conditions légalement requises à cet effet, de fixer leurs obligations professionnelles et d'en assurer le respect par l'imposition de sanctions disciplinaires. Pareille personne morale de droit public est une autorité administrative ».

3 août 2012 'visant à modifier les lois coordonnées du 31 décembre 1949 sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires et la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur'. Il est recommandé que le texte du projet tienne compte des modifications apportées à la réglementation en matière d'enseignement.

Article 23

9. L'article 23 du projet concerne tant l'entrée en vigueur du régime en projet et l'abrogation de l'ancien régime qu'un régime transitoire. En vertu des principes de technique législative, chacune de ces trois matières doit faire l'objet d'une disposition distincte ².

En outre, on supprimera les mots « entre en vigueur le dixième jour qui suit celui de sa publication au Moniteur belge ». Il n'a guère de sens de reproduire la règle normale d'entrée en vigueur d'arrêtés réglementaires.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jan CLEMENT

² *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 140, p. 87, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).