



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.046/1
van 29 september 2017

avis 62.046/1
du 29 septembre 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
nationale samenwerking tussen
het College van toezicht op de
bedrijfsrevisoren, de Hoge
Raad voor de economische
beroepen en de minister
bevoegd voor Economie,
alsook betreffende de
internationale samenwerking
met derde landen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la coopération nationale entre
le Collège de supervision des
réviseurs d'entreprises, le
Conseil supérieur des
professions économiques et le
ministre ayant l'Économie
dans ses attributions ainsi que
relatif à la coopération
internationale avec les pays
tiers'

Op 7 augustus 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 29 september 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de nationale samenwerking tussen het College van toezicht op de bedrijfsrevisoren, de Hoge Raad voor de economische beroepen en de minister bevoegd voor Economie, alsook betreffende de internationale samenwerking met derde landen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 september 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 29 september 2017.

*

Le 7 août 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 29 septembre 2017, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la coopération nationale entre le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises, le Conseil supérieur des professions économiques et le ministre ayant l'Économie dans ses attributions ainsi que relatif à la coopération internationale avec les pays tiers'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 septembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

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

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 29 septembre 2017.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om diverse vormen van samenwerking te regelen tussen de organen die belast zijn met het toezicht op de bedrijfsrevisoren in het kader van de wet van 7 december 2016 ‘tot organisatie van het beroep van en het publiek toezicht op de bedrijfsrevisoren’.

De bepalingen van hoofdstuk 2 van het ontwerp hebben betrekking op de nationale samenwerking op het vlak van de voorbereiding en de opvolging van de werkzaamheden van het Comité van Europese auditorstoezichthouders (CEAOB) en op de samenwerking tussen het College van toezicht op de bedrijfsrevisoren en de Hoge Raad voor de economische beroepen.

In hoofdstuk 3 van het ontwerp worden in essentie sommige bepalingen van het op te heffen koninklijk besluit van 25 april 2014¹ met betrekking tot de internationale samenwerking met derde landen overgenomen.

De opheffing van het voornoemde koninklijk besluit van 25 april 2014 vormt het voorwerp van hoofdstuk 4 van het ontwerp.

3. De bepalingen van hoofdstuk 2 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 46, § 3, van de wet van 7 december 2016 dat luidt:

“De Koning kan bijkomende voorwaarden van nationale samenwerking bepalen. Hij bepaalt inzonderheid de voorwaarden voor de samenwerking tussen de Hoge Raad en het College met het oog op het verzekeren van de vertegenwoordiging in het CEAOB wanneer het CEAOB normatieve aspecten behandelt.”

De bepalingen van hoofdstuk 3 van het ontwerp kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 51, § 4, van de wet van 7 december 2016 waarin de Koning wordt opgedragen om de specifieke regelingen van samenwerking met de derde landen te bepalen.

De opheffingsbepaling in hoofdstuk 4 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 145, 11°, van de wet van 7 december 2016, waarin wordt bepaald dat het reeds genoemde koninklijk besluit van 25 april 2014 wordt opgeheven op de datum bepaald door de Koning.

¹ Koninklijk besluit van 25 april 2014 ‘tot uitvoering van artikel 77decies van de wet van 22 juli 1953 houdende oprichting van een instituut van de Bedrijfsrevisoren en organisatie van het publiek toezicht op het beroep van bedrijfsrevisor, gecoördineerd op 30 april 2007’.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontworpen koninklijk besluit moet worden gelezen in samenhang met de wet van 7 december 2016. Niettemin zou de toegankelijkheid van de ontworpen regeling ermee zijn gebaat indien sommige begrippen en afkortingen die erin voorkomen nader zouden worden omschreven door middel van een verwijzing naar de overeenkomstige bepalingen van de voornoemde wet. Dit is het geval voor de begrippen “College”, “Hoge Raad” en “Instituut”, die worden omschreven in respectievelijk artikel 3, 15°, 13°, en 11°, van de wet van 7 december 2016, en voor de afkorting “CEAOB”, zoals omschreven in artikel 3, 36°, van de wet. Daartoe volstaat het om de lijst van definities in artikel 1 van het ontwerp aan te vullen met een omschrijving van de vermelde begrippen en afkorting.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, schrijve men aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp “op de bedrijfsrevisoren, artikelen 46, § 3, 51, § 4, en 145, 11°;”.

6. In het tweede en het derde lid van de aanhef worden een aantal facultatieve adviezen vermeld. De verwijzing naar die adviezen kan worden behouden in de aanhef, zij het in de vorm van overwegingen (“Overwegende ...” in plaats van “Gelet op ...”), die volgen op de vermelding van de verplichte vormvereisten die werden nagekomen.²

Artikel 2

7. In artikel 2, § 3, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat een “contact” (“un contact”) kan worden georganiseerd tussen het College en de Hoge Raad met het oog op het finaliseren van een standpunt voor België. In artikel 2, § 3, tweede lid, wordt bepaald dat, bij hoogdringendheid, ook een “ontmoeting” (“une rencontre”) kan worden georganiseerd tussen de voorzitters van het College en van de Hoge Raad.

Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van het voornoemde “contact” en de voornoemde “ontmoeting” en welke juridische invulling eraan moet worden gegeven. Houdt bijvoorbeeld het “contact” in dat er een overleg of een andere vorm van samenwerking dient plaats te vinden?

Ter wille van een goed begrip van de ontworpen regeling verdient het aanbeveling om de begrippen “contact” en “ontmoeting” te vervangen door begrippen die juridisch duidelijker zijn omljnd.

² *Beginnelsen van de Wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 35, te raadplegen op de website van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt bij artikel 4, § 3, eerste en tweede lid, en – wat het begrip “ontmoeting” betreft – artikel 10 van het ontwerp.

Artikel 6

8. Het verdient aanbeveling om de lijst met definities in artikel 1 van het ontwerp tevens aan te vullen met een omschrijving van “verordening (EU) nr. 537/2014”, waarvan melding wordt gemaakt aan het einde van artikel 6 van het ontwerp.

In dezelfde zin wordt in artikel 1 van het ontwerp het best ook een omschrijving opgenomen van “richtlijn 2006/43/EG”, waarvan melding wordt gemaakt in de artikelen 12, § 2, en 13 van het ontwerp.

Artikel 11

9. Het bepaalde in artikel 11 van het ontwerp betreffende het beroepsgeheim is tegelijk overbodig en misleidend. Het is overbodig om te hernemen wat reeds voortvloeit uit de wet of de EU-verordening; het is misleidend omdat aldus de indruk wordt gewekt dat de Koning bevoegd zou zijn om zelf het toepassingsgebied van de regeling betreffende het beroepsgeheim, zoals vastgelegd bij wet of EU-verordening, te regelen.

Artikel 11 dient om de voornoemde redenen te worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 13

10. In artikel 13 van het ontwerp moet worden melding gemaakt van “de in artikel 12, § 1, 1°, bedoelde overgedragen controle- of andere documenten”. In de Franse tekst van artikel 13 moet daarenboven ook het woord “overgedragen”, dat in de Nederlandse tekst voorkomt, worden weergegeven.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler diverses formes de coopération entre les organes qui sont chargés de la supervision des réviseurs d'entreprises dans le cadre de la loi du 7 décembre 2016 'portant organisation de la profession et de la supervision publique des réviseurs d'entreprises'.

Les dispositions du chapitre 2 du projet concernent la coopération nationale sur le plan de la préparation et du suivi des travaux du Comité européen des organes de supervision de l'audit (CEAOB) et la coopération entre le Collège de supervision des réviseurs d'entreprises et le Conseil supérieur des professions économiques.

Le chapitre 3 du projet reproduit essentiellement certaines dispositions relatives à la coopération internationale avec des pays tiers de l'arrêté royal du 25 avril 2004¹, dont l'abrogation est envisagée.

L'abrogation de l'arrêté royal du 25 avril 2014, précité, fait l'objet du chapitre 4 du projet.

3. Les dispositions du chapitre 2 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 46, § 3, de la loi du 7 décembre 2016, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut déterminer des modalités complémentaires de coopération nationale. Il détermine en particulier les modalités de coopération entre le Conseil supérieur et le Collège afin d'assurer la représentation au sein du CEAOB lorsque des aspects normatifs sont abordés par le CEAOB ».

Les dispositions du chapitre 3 du projet peuvent être réputées trouver un fondement juridique dans l'article 51, § 4, de la loi du 7 décembre 2016, qui charge le Roi de déterminer les modalités particulières de coopération avec les pays tiers.

La disposition abrogatoire inscrite dans le chapitre 4 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 145, 11°, de la loi du 7 décembre 2016, qui dispose que l'arrêté royal du 25 avril 2014, précité, est abrogé à la date fixée par le Roi.

¹ Arrêté royal du 25 avril 2014 'portant exécution de l'article 77^{decies} de la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut des réviseurs d'entreprises et organisant la supervision publique de la profession de réviseur d'entreprises, coordonnée le 30 avril 2007'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'arrêté royal en projet doit être lu conjointement avec la loi du 7 décembre 2016. Il n'en demeure pas moins que l'accessibilité du dispositif en projet y gagnerait si certaines des notions et abréviations qui y figurent étaient davantage précisées par une référence aux dispositions correspondantes de la loi précitée. Tel est le cas des notions de « Collège », « Conseil supérieur » et « Institut », définies respectivement à l'article 3, 15°, 13° et 11°, de la loi du 7 décembre 2016, et de l'abréviation « CEAOB », définie à l'article 3, 36°, de la loi. Il suffit pour ce faire de compléter la liste des définitions inscrites à l'article 1^{er} du projet par une définition des notions et abréviation mentionnées.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Eu égard à l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique du dispositif en projet, on écrira à la fin du premier alinéa du préambule du projet « des réviseurs d'entreprises, les articles 46, § 3, 51, § 4, et 145, 11°; ».

6. Les deuxième et troisième alinéas du préambule mentionnent un certain nombre d'avis facultatifs. La référence à ces avis peut être maintenue dans le préambule, mais sous la forme de considérants (« Considérant ... » au lieu de « Vu... »), faisant suite à la mention des formalités obligatoires qui ont été accomplies².

Article 2

7. L'article 2, § 3, alinéa 1^{er}, du projet mentionne qu'un contact (« een contact ») peut être organisé entre le Collège et le Conseil supérieur afin de finaliser une prise de position pour la Belgique. L'article 2, § 3, alinéa 2, prévoit qu'en cas d'urgence, une « rencontre » (« een ontmoeting ») peut également être organisée entre les présidents du Collège et du Conseil supérieur.

On n'aperçoit pas la portée précise du « contact » et de la « rencontre » précités ni le contenu juridique qui doit leur être attribué. Le « contact » signifie-t-il par exemple qu'il y a lieu d'organiser une concertation ou une autre forme de coopération ?

Afin d'assurer une bonne compréhension du dispositif en projet, il est recommandé de remplacer les notions de « contact » et de « rencontre » par des notions plus précisément définies sur le plan juridique.

La même observation peut être formulée à propos de l'article 4, § 3, alinéas 1^{er} et 2, et – en ce qui concerne la notion de « rencontre » – de l'article 10 du projet.

² *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 35, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 6

8. Il est recommandé de compléter également la liste des définitions figurant à l'article 1^{er} du projet en définissant le « règlement (UE) n° 537/2014 », dont il est fait mention à la fin de l'article 6 du projet.

Dans le même sens, mieux vaudrait également définir à l'article 1^{er} du projet la « directive 2006/43/CE », dont font mention les articles 12, § 2, et 13 du projet.

Article 11

9. L'article 11 du projet qui concerne le secret professionnel est à la fois superflu et ambigu. Il est superflu de reproduire ce qui découle déjà de la loi ou du règlement UE; il est ambigu dans la mesure où il donne donc à penser que le Roi serait compétent pour régler lui-même le champ d'application du régime du secret professionnel, tel qu'il est fixé par la loi ou le règlement UE.

Pour les motifs précités, l'article 11 doit être distrait du projet.

Article 13

10. L'article 13 du projet doit faire mention des « documents d'audit ou autres documents [communiqués,] visés à l'article 12, § 1^{er}, 1^o, », le texte français devant en effet faire également état de l'équivalent du mot « overgedragen », qui figure dans le texte néerlandais.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME