



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.685/1
van 13 december 2018

avis 64.685/1
du 13 décembre 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
huishoudelijk reglement van
het Instituut van de
Bedrijfsrevisoren'

un projet d'arrêté royal 'fixant
le règlement d'ordre intérieur
de l'Institut des Réviseurs
d'Entreprises'

Op 13 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het huishoudelijk reglement van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 december 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, 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 13 december 2018.

*

Le 13 novembre 2018, 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, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant le règlement d'ordre intérieur de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 décembre 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, 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 13 décembre 2018.

*

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 een aantal uitvoeringsmaatregelen vast te stellen van de wet van 7 december 2016 ‘tot organisatie van het beroep van en het publiek toezicht op de bedrijfsrevisoren’ die betrekking hebben op onder meer de interne organisatie van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren (hierna: het Instituut) en de financiering ervan en die het huishoudelijk reglement van het Instituut uitmaken. De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die tot op heden is vervat in het koninklijk besluit van 7 juni 2007 ‘tot vaststelling van het huishoudelijk reglement van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren’, waarvan artikel 35 van het ontwerp de datum van opheffing beoogt vast te stellen.

3.1. De ontworpen regeling vindt, enerzijds, rechtsgrond in de algemene machtigingsbepaling van artikel 65 van de wet van 7 december 2016 en, anderzijds, in sommige specifieke bepalingen van die wet die met betrekking tot bepaalde aangelegenheden voorschrijven dat deze nader worden geregeld in het huishoudelijk reglement van het Instituut of die de Koning opdragen om de datum van inwerkingtreding te bepalen van een aantal op te heffen koninklijke besluiten.

Artikel 65 van de wet van 7 december 2016 luidt:

“De Koning stelt, op voorstel van of, in voorkomend geval, na advies van het Instituut gegeven binnen een termijn van drie maanden, de reglementen vast die noodzakelijk zijn voor de werking van het Instituut en voor de verwezenlijking van zijn bij deze wet omschreven doelstellingen.

Deze reglementen worden vastgesteld op voorstel of na advies van de Hoge Raad.”

Specifieke machtigingsbepalingen van de wet van 7 december 2016, die eveneens rechtsgrond bieden voor het ontwerp, zijn de artikelen 11, § 2, 26, 67, 69, § 4, en 71 van die wet,¹ met dien verstande dat ook artikel 69, § 2, van de wet moet worden geacht om rechtsgrond te bieden voor bepalingen van het ontwerp waarin bepaalde opdrachten worden gegeven aan de Raad van het Instituut. Luidens artikel 69, § 2, van de wet, garandeert de Raad de werking van het Instituut overeenkomstig de wet en de reglementen.

Het bepalen van de datum van opheffing van het reeds genoemde koninklijk besluit van 7 juni 2007, dat het voorwerp uitmaakt van artikel 35 van het ontwerp, vindt rechtsgrond in artikel 145, 9°, van de wet van 7 december 2016.

¹ Aan deze wetsbepalingen wordt gerefereerd in de considerans die is opgenomen in het zesde lid van de aanhef van het ontwerp.

3.2. Met betrekking tot sommige bepalingen van het ontwerp ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet welke bepaling van de wet van 7 december 2016 daarvoor rechtsgrond biedt.

Zo is het niet duidelijk welke wetsbepaling de Koning bevoegd maakt om het verval van rechtswege of het ontslag van een lid van de Raad van het Instituut te regelen, zoals dit gebeurt in artikel 26, §§ 1 en 2, van het ontwerp. Het door de gemachtigde in dat verband ingeroepen artikel 65 van de wet van 7 december 2016 lijkt op dit punt niet een voldoende specifieke opdracht aan de Koning te verlenen.

In artikel 24 van het ontwerp wordt bepaald wat dient te worden verstaan onder het “dagelijks bestuur bedoeld in artikel 69, § 4, van de wet”. Ook wat dat betreft is niet duidelijk welke wetsbepaling het mogelijk maakt dat in het huishoudelijk reglement wordt bepaald wat dient te worden begrepen onder het begrip “dagelijks bestuur”.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3.1 is opgemerkt in verband met de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, schrijve men aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp: “en het publiek toezicht op de bedrijfsrevisoren, artikel 11, § 2, artikel 26, gewijzigd bij de wet van 30 juli 2018, artikelen 65, 67, 69, 71 en 145, 9°;”.

5. De consideransen die zijn opgenomen in het zesde en het zevende lid van de aanhef moeten worden weggelaten: van de rechtsgrond biedende bepalingen waarnaar wordt verwezen in het zesde lid van de aanhef moet immers melding worden gemaakt in het eerste lid (zie voorstel *sub* 4), terwijl de opheffing van het koninklijk besluit van 7 juni 2007 valt af te leiden uit de vermelding van dat koninklijk besluit in het tweede lid van de aanhef en uit artikel 35 van het ontwerp.

Artikel 2

6. In artikel 2 van het ontwerp wordt in een financiering van het Instituut voorzien door middel van bijdragen vanwege de Belgische bedrijfsrevisoren en de in België geregistreerde auditkantoren. De aanvullende bijdrage wordt berekend “steunend op de omzet en/of op het aantal commissarismandaten” (artikel 2, § 1, 2°, van het ontwerp). Het verdient aanbeveling om te verduidelijken welke omzet wordt in aanmerking genomen voor de berekening: betreft het enkel de omzet in België, dan wel de wereldwijde omzet? In het laatste geval zou de betrokken verplichting een disproportionele belemmering van de vrije dienstverlening kunnen uitmaken, ook al is er een bovengrens van twee procent van de omzet.

² Deze opmerking moet worden gelezen in samenhang met de opmerking die in dit advies bij artikel 15, § 1, van het ontwerp, wordt gemaakt.

Artikel 13

7. Bij de aanvang van de Franse tekst van artikel 13, derde lid, van het ontwerp, moet de vermelding “§ 3.” worden geschrapt.

Artikel 15

8. In artikel 15, § 1, van het ontwerp, worden een aantal bevoegdheden opgesomd die door de Raad van het Instituut kunnen worden gedelegeerd aan het Uitvoerend Comité. Er moet worden vastgesteld dat sommige van die bevoegdheden niet of moeilijk kunnen worden beschouwd als aangelegenheden die tot het dagelijks bestuur behoren (zie de bevoegdheden opgesomd in artikel 15, § 1, 1° en 6°, van het ontwerp), alhoewel artikel 69, § 4, van de wet van 7 december 2016 dergelijke delegaties beperkt tot aangelegenheden van dagelijks bestuur. Derhalve rijst de vraag naar de verenigbaarheid van bepaalde onderdelen van artikel 15, § 1, van het ontwerp, met artikel 69, § 4, van de wet van 7 december 2016, in de mate dat zij andere aangelegenheden betreffen dan die welke tot het dagelijks bestuur kunnen worden gerekend.

Artikel 23

9. Terwijl in artikel 21 van het ontwerp melding wordt gemaakt van “comités, commissies, technische werkgroepen en cellen” heeft artikel 23, § 1, het telkens enkel over “comités, commissies en werkgroepen”. Vraag is of in het laatste geval de vermelding van de “cellen” doelbewust is weggelaten.

*

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 fixer un certain nombre de mesures d'exécution de la loi du 7 décembre 2016 'portant organisation de la profession et de la supervision publique des réviseurs d'entreprises' qui concernent entre autres l'organisation interne de l'Institut des réviseurs d'entreprises (ci-après : l'Institut) ainsi que son financement et qui constituent son règlement d'ordre intérieur. Le dispositif en projet est destiné à remplacer celui qui figure à présent dans l'arrêté royal du 7 juin 2007 'fixant le règlement d'ordre intérieur de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises', dont l'article 35 du projet entend déterminer la date d'abrogation.

3.1. Le régime en projet trouve un fondement juridique, d'une part, dans la disposition d'habilitation générale énoncée à l'article 65 de la loi du 7 décembre 2016 et, d'autre part, dans certaines dispositions spécifiques de cette loi qui prescrivent au sujet de certaines matières que leurs modalités doivent être réglées dans le règlement d'ordre intérieur de l'Institut ou qui chargent le Roi de fixer la date d'entrée en vigueur d'un certain nombre d'arrêtés royaux à abroger.

L'article 65 de la loi du 7 décembre 2016 dispose :

« Le Roi arrête, sur proposition ou le cas échéant après avis de l'Institut rendu dans un délai de trois mois, les règlements nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'Institut et la réalisation des objectifs que la présente loi lui assigne.

Ces règlements sont pris sur proposition ou après avis du Conseil supérieur ».

Les articles 11, § 2, 26, 67, 69, § 4, et 71 de la loi du 7 décembre 2016 constituent des délégations spécifiques de cette loi¹ qui procurent également un fondement juridique au projet, étant entendu que l'article 69, § 2, de la loi doit aussi être réputé procurer un fondement juridique aux dispositions du projet octroyant certaines missions au Conseil de l'Institut. Selon l'article 69, § 2, de la loi, le Conseil assure le fonctionnement de l'Institut en se conformant à la loi et aux règlements.

La fixation de la date de l'abrogation de l'arrêté royal du 7 juin 2007 déjà évoqué, qui fait l'objet de l'article 35 du projet, trouve un fondement juridique dans l'article 145, 9°, de la loi du 7 décembre 2016.

¹ Ces dispositions légales sont visées dans le considérant inscrit au sixième alinéa du préambule du projet.

3.2. En ce qui concerne certaines dispositions du projet, le Conseil d'État, section de législation, ne discerne pas dans quelle disposition de la loi du 7 décembre 2016 elles trouvent leur fondement juridique.

Ainsi, on n'aperçoit pas clairement quelle disposition législative habilite le Roi à régler la perte de plein droit de la qualité de membre ou la démission d'un membre du Conseil de l'Institut, comme le prévoit l'article 26, §§ 1^{er} et 2, du projet. L'article 65 de la loi du 7 décembre 2016 qu'invoque le délégué à cet égard ne semble pas confier de mission suffisamment spécifique au Roi.

L'article 24 du projet détermine ce qu'il faut entendre par la « gestion journalière visée à l'article 69, § 4, de la loi ». Sur ce point également, il n'apparaît pas clairement quelle disposition légale permet de préciser dans le règlement d'ordre intérieur ce qu'il faut entendre par la notion de « gestion journalière »².

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation formulée au 3.1 en ce qui concerne le fondement juridique du régime en projet, on écrira, à la fin du premier alinéa du préambule du projet : « et de la supervision publique des réviseurs d'entreprises, l'article 11, § 2, l'article 26, modifié par la loi du 30 juillet 2018, les articles 65, 67, 69, 71 et 145, 9°; ».

5. Les considérants inscrits aux sixième et septième alinéas du préambule seront omis : il conviendra en effet de mentionner dans le premier alinéa les dispositions procurant un fondement juridique visées au sixième alinéa du préambule (voir la proposition formulée au 4), tandis que l'abrogation de l'arrêté royal du 7 juin 2007 se déduira de la mention de cet arrêté royal au deuxième alinéa du préambule ainsi que de l'article 35 du projet.

Article 2

6. L'article 2 du projet prévoit un financement de l'Institut au moyen de cotisations payées par les réviseurs d'entreprises belges et les cabinets d'audit enregistrés en Belgique. La cotisation complémentaire est calculée « en fonction du chiffre d'affaires et/ou du nombre de mandats de commissaires » (article 2, § 1^{er}, 2°, du projet). Il est recommandé de préciser quel chiffre d'affaires est pris en compte pour le calcul : s'agit-il uniquement du chiffre d'affaires en Belgique ou du chiffre d'affaires mondial ? Dans le dernier cas, l'obligation concernée pourrait constituer une restriction disproportionnée de la libre circulation des services, même si un plafond de deux pour cent du chiffre d'affaires est appliqué.

² Cette observation doit être lue en combinaison avec l'observation formulée dans le présent avis au sujet de l'article 15, § 1^{er}, du projet.

Article 13

7. Au début du texte français de l'article 13, alinéa 3, du projet, on supprimera la mention « § 3. ».

Article 15

8. L'article 15, § 1^{er}, du projet énumère un certain nombre d'attributions que le Conseil de l'Institut peut déléguer au Comité exécutif. Il y a lieu de constater que certaines de ces attributions ne peuvent pas ou ne peuvent que difficilement être considérées comme des questions relevant de la gestion journalière (voir les attributions énumérées à l'article 15, § 1^{er}, 1^o et 6^o, du projet), alors que l'article 69, § 4, de la loi du 7 décembre 2016 limite pareilles délégations à des questions de gestion journalière. Dès lors, la question se pose de savoir si certaines parties de l'article 15, § 1^{er}, du projet sont conciliables avec l'article 69, § 4, de la loi du 7 décembre 2016, dans la mesure où elles concernent d'autres questions que celles qui entrent dans la gestion journalière.

Article 23

9. Alors que l'article 21 du projet fait mention de « comités, commissions, groupes de travail et cellules techniques », l'article 23, § 1^{er}, ne fait chaque fois état que « des comités, des commissions et des groupes de travail ». La question se pose de savoir si dans le dernier cas, les « cellules » ont été omises délibérément.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME