

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

Ve KAMER

A R R E S T

nr. 251.425 van 7 september 2021

A. 227.603/V-1993

In zake : **DE WOLF** Michel,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David RENDERS en
Emmanuel GONTHIER
kantoor houdend te 1170 Brussel
Prijskampstraat 1
bij wie woonplaats wordt gekozen,

tegen:

1. **de Belgische Staat**, vertegenwoordigd door
de Eerste Minister,
2. **de Belgische Staat**, vertegenwoordigd door
de minister van Economie en Werk,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jean-François DE BOCK en
Valérie DE SCHEPPER
kantoor houdend te 1050 Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen.

Tussenkomende partij:

VERHOEYE Jan,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Paul AERTS en
Matthias STORME
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen.

I. Voorwerp van het beroep

Bij een op 11 maart 2019 ingediend verzoekschrift vordert Michel De Wolf de nietigverklaring van “artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 december

2018 naar luid waarvan ‘de heer Jan Verhoeye wordt benoemd tot voorzitter van de Commissie voor boekhoudkundige normen voor een termijn van zes jaar’”.

II. Rechtspleging

Bij een op 23 mei 2019 ingediend verzoekschrift vraagt Jan Verhoeye om als tussenkomende partij te mogen optreden.

Die tussenkomst is voorlopig toegestaan bij een beschikking van 7 augustus 2019.

Het administratief dossier is ingediend.

De memories van antwoord, de memorie van wederantwoord en de memorie van tussenkomst zijn regelmatig uitgewisseld.

Eerste auditeur Érik Bosquet heeft een verslag opgesteld op grond van artikel 12 van de algemene procedureregeling.

Het verslag is ter kennis van de partijen gebracht.

De partijen hebben een laatste memorie ingediend.

Bij een beschikking van 28 april 2021 is bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 1 juni 2021.

Staatsraad Frédéric Gosselin heeft verslag uitgebracht.

Advocaten David Renders en Emmanuel Gonthier, die voor de verzoekende partij verschijnen, advocaat Jean-François De Bock, die voor de verwerende partijen verschijnt, en advocaat Patrick Hofströssler, die *loco* advocaten Paul Aerts en Matthias Storme voor de tussenkomende partij verschijnt, zijn gehoord.

Eerste auditeur Érik Bosquet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen betreffende het gebruik van de talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en voorgeschiedenis

1. Het koninklijk besluit van 21 oktober 1975 houdende oprichting van een Commissie voor Boekhoudkundige Normen (hierna: het koninklijk besluit van 21 oktober 1975) bepaalt dat die Commissie (hierna: de CBN) bestaat uit 17 leden, volgens de hierna vermelde nadere regels door de Koning benoemd (art. 2, eerste lid):

- Twee leden worden op voorstel van de Minister van Financiën benoemd, onder de hogere ambtenaren van de belastingbesturen;
- Een lid wordt, op een door de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten voorgestelde dubbele lijst, benoemd onder haar leden of haar directiepersoneel;
- Een lid wordt, op een door de Raad van de Controledienst voor de Verzekeringen voorgestelde dubbele lijst benoemd, onder zijn leden of het personeel van de Dienst;
- Een lid wordt, op een door de Raad van het Instituut der Bedrijfsrevisoren voorgestelde dubbele lijst benoemd, onder de leden van dit Instituut;
- Een lid wordt, op een door de Raad van het Instituut der Accountants voorgestelde dubbele lijst benoemd, onder de leden van dit Instituut;
- Een lid wordt, op een door de Raad van het Beroepsinstituut van Boekhouders voorgestelde dubbele lijst benoemd, onder de leden van dit Instituut;
- Een lid wordt benoemd op voorstel van de Minister die de Middenstand onder zijn bevoegdheid heeft, gekozen op dubbele lijsten voorgesteld door de representatieve organisaties van de Middenstand;
- Acht leden worden benoemd op grond van hun bijzondere bevoegdheid inzake boekhouding en jaarrekeningen, waarvan vier op een door de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven voorgestelde dubbele lijst, twee door de Minister van Economie, een door de Minister van Justitie en een door de Minister die de Middenstand onder zijn bevoegdheid heeft.
- Een lid wordt, op een door de Nationale Bank van België voorgestelde dubbele lijst, benoemd onder haar directiepersoneel of haar kaderpersoneel.

De dubbele lijsten bedoeld in deze bepaling dienen telkens te bestaan uit één Nederlandstalig en één Franstalig kandidaat-lid. (art. 2, tweede lid) De leden van de CBN worden voor zes jaar benoemd en bij vervanging van een lid in de loop van het mandaat, beëindigt het nieuwe lid het mandaat van diegene die door hem vervangen wordt, maar die blijft zetelen totdat in zijn vervanging voorzien wordt. (artikel 3)

De Voorzitter van de CBN wordt door de Koning, eveneens voor zes jaar, benoemd onder de leden van die Commissie, op voorstel van de minister van Economie, de minister van Financiën, de minister van Justitie en de minister die de Middenstand onder zijn bevoegdheid heeft. (artikel 4, eerste lid)

2. Bij een koninklijk besluit van 25 april 2013 worden 17 personen, onder wie verzoeker en de tussenkomende partij, voor een termijn van zes jaar aangesteld als lid van de CBN (artikel 1). Bij hetzelfde koninklijk besluit wordt de tussenkomende partij benoemd tot voorzitter van die Commissie. (artikel 2)

3. De wet van 12 december 2016 tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, wat de bevoegdheid van de commissie voor boekhoudkundige normen betreft (hierna: de wet van 12 december 2016), die op 30 december 2016 in werking getreden is, bepaalt dat in de schoot van de CBN een "afzonderlijk College" opgericht wordt met als taak door middel van individuele beslissingen inzake boekhoudrecht vragen te beantwoorden die op formele wijze aan haar voorgelegd worden. (Wetboek van economisch recht, art. III.93, § 2, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 12 december 2016) De voorzitter van de CBN is tevens de voorzitter van dat College. (koninklijk besluit van 21 oktober 1975, artikel 4, tweede lid) Krachtens artikel 5 van de wet van 12 december 2016 "[wordt] aan de mandaten van de leden van de Commissie, die [op 30 december 2016] in functie zijn, (...) van rechtswege een einde gesteld" maar oefenen ze "hun mandaat verder uit tot in hun vervanging voorzien is". De wetgever vermeldt als reden voor die bepaling "de hervorming van de Commissie voor Boekhoudkundige Normen en de nieuwe bevoegdheid die aan de Commissie wordt toegekend" en preciseert dat de CBN opnieuw samengesteld zal worden overeenkomstig het gewijzigde koninklijk besluit van 21 oktober 1975. (*Parl.St. Kamer 2016-17*, nr. 2090/1, commentaar bij de artikelen, 9)

Sinds die wetswijziging bepaalt het Wetboek van economisch recht (hierna: "het Wetboek") dat "[op] de voorzitter na (...) de leden van de Commissie en van het College telkens voor de helft [moeten] bestaan uit natuurlijke personen behorend tot de Nederlandse taalrol en voor de helft uit natuurlijke personen van de Franstalige taalrol". (artikel III.93/2, § 2, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de voornoemde wet)

4. Bij arrest nr. 121/2019 van 26 september 2019 verwerpt het Grondwettelijk Hof het beroep tot vernietiging van de artikelen 3, 4 en 5 van de wet van 12 december 2016 dat door verzoeker ingesteld was.

5. Bij een koninklijk besluit van 21 december 2018 dat in het Belgisch Staatsblad van 15 januari 2019 bekendgemaakt is, wordt de nieuwe samenstelling van de CBN vastgesteld voor een termijn van zes jaar die ingaat op 15 januari 2019. (artikel 3)

Bij artikel 1 worden de 17 leden van de CBN aangesteld, onder wie nogmaals verzoeker en de tussenkomende partij. Uit de procedurestukken blijkt dat er onder die 17 leden 9 Nederlandstaligen zijn, onder wie de tussenkomende partij, en 8 Franstaligen, onder wie verzoeker.

Bij artikel 2, dat de bestreden handeling vormt, wordt de tussenkomende partij nogmaals benoemd tot voorzitter van de CBN.

6. In het *Belgisch Staatsblad* van 13 juli 2020 wordt een koninklijk besluit van 6 juli 2020 bekendgemaakt houdende ontslag en benoeming van twee leden van de CBN.

IV. Tussenkomst

Aangezien het verzoek tot tussenkomst dat door Jan Verhoeve ingediend is, slechts voorlopig toegestaan is, dient het definitief ingewilligd te worden.

V. Aanwijzing van de verwerende partij

Uit de memories van antwoord en uit de laatste memorie van de verwerende partij blijkt – en er wordt niet betwist - dat de bestreden handeling tot de bevoegdheid van de minister van Economie behoort. Bijgevolg wordt de Belgische Staat buiten de zaak gesteld voor zover die door de Eerste Minister vertegenwoordigd wordt.

VI. Ontvankelijkheid

VI.1. Standpunten van de partijen

De verwerende partij voert aan dat ze niet inziet in welk opzicht artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 rechtstreeks en ongunstige gevolgen zou kunnen hebben voor de belangen van verzoeker, noch in welk opzicht hij ten gevolge van de nietigverklaring van dat artikel 2 een nieuwe kans zou kunnen krijgen op een gunstiger regeling van zijn situatie. Ze merkt op dat verzoeker lid is van de CBN en “geenszins aantoont dat de bestreden bepaling rechtstreekse en

ongunstige gevolgen zou hebben voor zijn belangen". Ze wijst erop dat "het bestreden artikel betrekking heeft op de benoeming van een derde, namelijk [de tussenkomende partij] en niet verzoeker. [Hij] heeft er geen belang bij om potentiële ongelijkheden aan te vechten waaronder [hij] niet persoonlijk te lijden heeft, maar die derden zouden aanbelangen." Ze voegt daaraan toe dat de Raad van State bij de beoordeling van zijn belang om in rechte op te treden alleen rekening mag houden met wat verzoeker aanvoert, dat hij *in casu* "niets aanvoert" zodat het verzoekschrift niet-ontvankelijk verklaard moet worden en dat een eventuele nietigverklaring van de bestreden bepaling niet tot gevolg zou hebben dat verzoeker in een gunstiger positie geplaatst zou worden, doordat overeenkomstig artikel 4, § 2, van de wet van 12 december 2016 gezorgd moet worden voor taalpariteit onder de leden van de CBN en van het College, de voorzitter niet meegerekend, dat die Commissie bestaat uit negen leden die tot de Nederlandse taalrol behoren en acht leden die tot de Franse taalrol behoren, en dat, aangezien voor het bereiken van de pariteit geen rekening gehouden wordt met de voorzitter en aangezien die tot de Nederlandse taalrol behoort, "indien de voorzitter uit de leden van de Franse taalrol gekozen zou worden, dit ertoe zou leiden dat de Commissie 9 Nederlandstalige en 7 Franstalige leden zou tellen". Ze besluit daaruit dat, tenzij de samenstelling van de CBN, zoals vastgesteld bij artikel 1 van de bestreden handeling, in haar geheel herzien zou worden, de taalpariteit niet in acht genomen zou kunnen worden, zodat, ingeval artikel 2 vernietigd zou worden "en dat artikel vervangen zou worden, slechts overgegaan zou kunnen worden tot het aanstellen van een ander lid van de Commissie dat eveneens tot de Nederlandse taalrol zou behoren, teneinde de taalpariteit in acht te nemen. Verzoeker zou dus hoe dan ook geen aanspraak kunnen maken op het ambt van voorzitter". Om op geldige wijze aanspraak te kunnen maken op het halen van voordeel uit de gevorderde nietigverklaring had verzoeker volgens haar ook de nietigverklaring van artikel 1 van dat koninklijk besluit moeten vorderen.

Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat hij artikel 4 van de wet van 12 december 2016 voor het Grondwettelijk Hof aangevochten heeft en dat, indien dat artikel vernietigd zou worden, de exceptie van de verwerende partij niet aangenomen zou kunnen worden. Hij wijst erop dat die exceptie hoe dan ook feitelijk onjuist is, daar de heer E.P. - één van de leden die tot de Nederlandse taalgroep behoort - zijn ontslag aangeboden heeft. Hij leidt daaruit af dat de CBN "vandaag de dag dan ook evenveel Franstaligen als Nederlandstaligen telt" zodat hij tot voorzitter benoemd zou kunnen worden zonder dat die benoeming de taalverhouding bepaald in artikel 4 van de wet van 12 december 2016 zou schenden. Hij voegt daaraan toe dat hij de nietigverklaring van artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018, waarbij hij aangesteld wordt als lid van de CBN niet

kon vorderen op straffe van niet-ontvankelijkheid van zijn beroep dat tegen de benoeming van de voorzitter gericht was, aangezien de hoedanigheid van lid vereist is voor elke aanstelling in die functie. Hij leidt daaruit af dat, indien hij de nietigverklaring van beide artikelen gevorderd had, de verwerende partij “bijgevolg niet nagelaten zou hebben om te betwisten dat verzoeker enig belang had om in rechte op te treden, aangezien de nietigverklaring van die beide bepalingen ertoe geleid zou hebben dat verzoeker en de heer Verhoeye zich opnieuw in een zelfde situatie zouden hebben bevonden als die welke uit de bestreden handeling voortvloeit, namelijk dat verzoeker lid zou zijn gebleven van de Commissie voor Boekhoudkundige Normen en de heer Verhoeye nog steeds de voorzitter van die Commissie zou zijn krachtens het koninklijk benoemingsbesluit van 25 april 2013”. Hij voegt daaraan toe dat hij er voor het overige geen enkel belang bij heeft om kritiek te leveren op de benoeming van de overige leden van de CBN of op die van de tussenkomen partij in de hoedanigheid van lid van die Commissie, aangezien hij daarvan reeds lid is en die hoedanigheid hem geen tweemaal toegekend kan worden, waaruit hij besluit dat het beroep ontvankelijk is, ook al is het niet tegen artikel 1 gericht. In ondergeschikte orde is hij van oordeel dat aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag voorgelegd zou moeten worden over de verenigbaarheid van artikel 4 van de wet van 12 december 2016 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet gelezen in samenhang met artikel 160 van de Grondwet en de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Hij wijst erop dat de door de verwerende partij opgeworpen exceptie erop neerkomt dat aan de leden van de CBN die tot de minderheidstaalgroep behoren, elk daadwerkelijk rechtsmiddel tegen de aanstelling van de voorzitter ontnomen wordt. Hij zet uiteen dat “indien acht onder hen Franstalig zijn en negen onder hen Nederlandstalig zijn, de door de verwerende partij geponeerde stelling immers neerkomt op de toegeving dat artikel 4 van de wet van 12 december 2016 elke Franstalige de toegang ontzegt tot het voorzitterschap van de Commissie en elke Franstalige bijgevolg belet de benoeming te betwisten van de persoon die voor het voorzitterschap van die commissie gekozen is. Indien acht leden Nederlandstalig en negen leden Franstalig zijn, komt de door de verwerende partij uiteengezette stelling daarentegen neer op de conclusie dat artikel 4 van de voornoemde wet van 12 december 2016 aan elke Nederlandstalige de toegang ontzegt tot het voorzitterschap van de commissie en elke Nederlandstalige bijgevolg belet om enige benoeming in die functie aan te vechten. Hij concludeert daaruit dat de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voorgelegd zou moeten worden:

- “ Houdt artikel 4 van de wet van 12 december 2016 ‘tot wijziging van het wetboek van economisch recht, wat de bevoegdheid van de commissie voor boekhoudkundige normen betreft’ een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 160 van de Grondwet

alsook met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, doordat het een onoverkomelijke hinderpaal vormt voor de benoeming tot voorzitter van de Commissie voor Boekhoudkundige Normen voor de leden van die commissie die tot de minderheidstaalgroep behoren en doordat daardoor voor die leden geen enkel daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat tegen de benoeming van de voorzitter van die commissie?”

Nog steeds in ondergeschikte orde voert hij voorts aan dat de gevolgen van een vernietigingsarrest de verwerende partij ertoe verplichten om uit dat arrest alle conclusies te trekken, zodat de nietigverklaring van artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 haar ertoe zou verplichten om “artikel 1 van hetzelfde arrest te herzien teneinde verzoeker opnieuw een kans te geven om het voorzitterschap van de Commissie op te nemen”, waaruit hij afleidt dat, om “een nuttig gevolg te geven aan zijn beroep”, dat beroep aldus uitgelegd zou moeten worden dat het ook tegen artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 gericht is ‘voor zover hem daarbij de toegang tot het voorzitterschap van deze Commissie ontzegd wordt.’ In uiterst ondergeschikte orde merkt hij op dat de verwerende partij, volgens de weerlegging van het eerste middel in de memorie van antwoord, stelt dat dit koninklijk besluit geen bestuurshandeling met individuele strekking is en dat hij, indien die stelling gevolgd zou worden, de regelmatigheid van artikel 1 ervan zou kunnen betwisten en overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet zou kunnen vorderen dat het niet toegepast wordt wegens discriminatie, het niet raadplegen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en het niet vergelijken van de aanspraken en verdiensten alsook wegens onbevoegdheid van de steller van de handeling, aangezien ze, volgens de weerlegging van de middelen, op 30 november 2018 vastgesteld zou zijn in de Ministerraad en niet door de Koning zoals bepaald in artikel III.93 van het Wetboek en artikel 4 van het koninklijk besluit van 21 oktober 1975. Hij voegt daaraan toe dat artikel 1 op onregelmatige wijze uitgevaardigd is door een regering in lopende zaken. Hij concludeert daaruit dat “zelfs indien geoordeeld zou worden dat artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 een beletsel vormt voor de ontvankelijkheid van het beroep en dat het niet om een bestuurshandeling met individuele strekking zou gaan, dat artikel nog niet toegepast zou mogen worden wegens de voormelde onregelmatigheden die aan de vaststelling ervan kleven”.

De tussenkomende partij herhaalt dat de CBN bestaat uit 9 leden die tot de Nederlandse taalrol behoren en 8 leden die tot de Franse taalrol behoren, dat de voorzitter onder die leden aangewezen wordt, dat artikel 4 van de wet van 12 december 2016 vereist dat de Commissie, de voorzitter niet meegerekend, in taalkundig opzicht paritair samengesteld is, dat het beroep strekt tot de nietigverklaring van alleen artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 en dat de vereiste pariteit voor de CBN impliceert dat de voorzitter onder de

Nederlandstalige leden aangewezen wordt, omdat de samenstelling van de CBN anders, met 9 Nederlandstaligen en 7 Franstaligen, in strijd zou zijn met bovenvermeld artikel 4. De tussenkomende partij concludeert daaruit dat het beroep niet-ontvankelijk is, aangezien het ertoe strekt aan verzoeker een onwettig voordeel toe te kennen.

In zijn laatste memorie voert verzoeker aan dat uit de artikelen 2 tot 4 van voornoemd koninklijk besluit van 21 oktober 1975 en uit artikel III.93/2, § 2, van het Wetboek volgt dat de benoemingen van de leden van de CBN en de benoeming van de voorzitter ervan niet één en dezelfde handeling vormen en dat de eerstgemelde benoemingen noodzakelijkerwijze voorafgaan aan en verschillen van de laatstgemelde. Uit artikel 4, eerste lid, van voormeld koninklijk besluit, naar luid waarvan de voorzitter van die Commissie “onder haar leden” benoemd wordt, leidt hij af dat wie naar het mandaat van voorzitter van de CBN wenst te dingen vooraf aangesteld moet zijn als lid ervan. Hij komt tot dezelfde vaststelling in verband met het derde lid van dat artikel waarin gesteld wordt dat de voorzitter de vergaderingen van het College presideert en voorbereidt, zodat hij pas benoemd kan worden als de leden van voornoemd College al aangesteld zijn. Hij legt uit dat het lid van de CBN dat als voorzitter van die Commissie fungeert, eveneens voorzitter is van het College, zodat “degene die als voorzitter zal fungeren zowel van de Commissie als van het College, bijgevolg pas aangesteld kan worden als de leden van de Commissie voor Boekhoudkundige Normen en, onder die leden, degenen die lid zullen zijn van het bijzonder College, vooraf aangesteld zijn. Pas daarna zal, onder de leden van de Commissie en van het College, degene gekozen kunnen worden die deze beide instellingen zal voorzitten”. Hij geeft aan dat het dat is wat gehekel wordt tot staving van het tweede middel, waarin onder andere kritiek geuit wordt op het feit dat de benoeming van de voorzitter van de CBN gebeurd is vóór de installatie van het bijzonder College, die pas plaatsgevonden heeft op 17 mei 2019, hij merkt op dat dit middel in het verslag niet onderzocht is. Hij voegt daaraan toe dat uit de voormelde bepalingen volgt dat voor het aanstellen van de leden van de CBN en van de voorzitter twee onderscheiden procedures gevolgd moeten worden voor zover vier ministers in onderling overleg de toekomstige voorzitter moeten voordragen hoewel zij “niet noodzakelijk en hoe dan ook nooit gezamenlijk betrokken zijn bij de keuze van de leden van die commissie, onder wie zij noodzakelijkerwijze de kandidaat-voorzitter of -voorzitster moeten kiezen die zij voordragen”, waarna hij erop wijst dat het bijgevolg gaat om onderscheiden handelingen voor het vaststellen waarvan telkens een andere procedure gevolgd moet worden. Hij concludeert daaruit dat het vorderen van de nietigverklaring van de benoeming van de voorzitter “hoe dan ook niet neerkomt op het vorderen van de herziening van de beslissing tot benoeming van de leden van die Commissie” en

men slechts belang kan hebben bij het vorderen van de nietigverklaring van de benoeming van de voorzitter als men ofwel aangewezen is als lid van de CBN “waardoor men moet afzien van het vorderen van de nietigverklaring van die benoeming tot lid van de Commissie, omdat die hoedanigheid van lid noodzakelijk is om aanspraak te maken op het voorzitterschap van de Commissie”, ofwel niet aangewezen is als lid, in welk geval men de nietigverklaring dient te vorderen van de aanstelling van alle leden bovenop die van de voorzitter. Hij stelt dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid die door de auditeur-rapporteur ambtshalve opgeworpen is, verband houdt met het onderzoek van de gegrondheid van het beroep en meer in het bijzonder van het tweede middel, welk middel in het verslag niet onderzocht is, en dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid die in het verslag ambtshalve opgeworpen is, ofwel verworpen dient te worden en de daarin geopperde prejudiciële vraag gesteld dient te worden, ofwel vooraf vastgesteld dient te worden dat de in het verslag opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid verband houdt met de zaak zelf en een aanvullend verslag gevraagd dient te worden alvorens, in voorkomend geval, aan het Grondwettelijk Hof een vraag te stellen. Hij betwist voorts dat alleen een Nederlandstalig lid als voorzitter aangesteld zou kunnen worden omdat de leden hun hoedanigheid van lid in de loop van hun mandaat kunnen verliezen, zodat het zou kunnen gebeuren, zoals *in casu*, dat de CBN evenveel Franstalige als Nederlandstalige leden telt. Volgens hem is bij artikel III.93/2, § 2, van het Wetboek geen regel ingevoerd inzake verdeling naar de taal op het ogenblik dat de leden benoemd worden omdat dat artikel alleen een regel bevat met betrekking tot het *quorum* volgens de taal dat in acht genomen moet worden tijdens de beraadslagingen van de CBN, aangezien daarin bepaald wordt dat die Commissie, de voorzitter niet meegerekend, “telkens” (“chaque fois”) “voor de helft” uit Nederlandstalige leden en “voor de helft” uit Franstalige leden moet bestaan. Hij voegt daaraan toe dat, “aangezien de Commissie luidens artikel 6 van voornoemd besluit van 21 oktober 1975 geldig kan beraadslagen zodra negen leden aanwezig of vertegenwoordigd zijn, artikel III.93/2, § 2, [...], in feite neerkomt op het vereiste dat de Commissie altijd beraadslaagt met minimaal negen leden, onder wie minimaal vier Nederlandstaligen en vier Franstaligen, en daarnaast de voorzitter of voorzitter, zonder dat daarbij vereist is dat hij of zij Franstalig dan wel Nederlandstalig zou zijn”, waaruit hij besluit dat artikel III.93/2, § 2, er niet aan in de weg staat dat de voorzitter “uit de minderheidstaalgroep onder de leden van de Commissie gekozen wordt op voorwaarde dat tijdens de beraadslagingen van die Commissie de taalpariteit tussen Nederlandstaligen en Franstaligen in acht genomen wordt, met dien verstande dat de voorzitter niet meegeteld wordt bij de berekening van die pariteit”. Hij stelt dat die bepaling slechts als een regel betreffende de samenstelling van de CBN beschouwd had kunnen worden, zoals de verwerende partij en de tussenkomende partij doen, als die bepaling opgenomen was in artikel

III.93 van het Wetboek, welk artikel betrekking heeft op de samenstelling ervan, en niet in artikel III.93/2, dat de regels bevat in verband met de werking ervan. Hij voegt daaraan toe dat de aangevoerde interpretatie onvoorstelbare praktische gevolgen heeft omdat ze het onmogelijk maakt een lid van de Duitse taalgroep aan te wijzen, tenzij hij eveneens voorzitter is van de CBN, en ze tot gevolg heeft dat, als de voorzitter “uiteindelijk die functie zou verliezen (ten gevolge van ontslag of overlijden, bijvoorbeeld), het onmogelijk zou zijn om in zijn vervanging te voorzien als niet vooraf een nieuw lid aangesteld zou zijn om in de Commissie zitting te hebben”, waaruit hij besluit dat alleen de interpretatie naar luid waarvan in artikel III.93/2, § 2, een regel vervat is die in het kader van de beraadslagingen en niet ter gelegenheid van de benoeming nageleefd moet worden, “het mogelijk zou maken die klippen te omzeilen”. Hij legt uit dat het volgens die lezing voor een Duistalige mogelijk is “als lid van de CBN te fungeren zonder er noodzakelijkerwijs voorzitter van te hoeven worden, aangezien Duitstaligen de bij artikel III.93/2, § 2, van het Wetboek voor de vergaderingen vereiste pariteit tussen de Franse en Nederlandse taalrol niet verstoren”, en het voor de vier bevoegde ministers mogelijk is om aan de Koning een nieuwe voorzitter voor te dragen “zonder te wachten op de benoeming van een nieuw lid van de Commissie met het oog op de opvolging van de voorzitter die overleden of ... is in diens hoedanigheid van lid van de Commissie. Een dergelijke benoeming kan immers vele maanden in beslag nemen – zoals in het verleden telkenmale gebleken is wanneer leden vervangen moesten worden -, terwijl geen enkele norm voorziet in een regeling van de vervanging *ad interim* van de voorzitter wanneer het hem definitief onmogelijk is zijn functies uit te oefenen”. Hij herhaalt dat indien de door de verwerende partij en de tussenkomende partij geopperde interpretatie aanvaard wordt, eerst aan het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag gesteld zou moeten worden die in de memorie van wederantwoord geformuleerd is.

In haar laatste memorie is de verwerende partij “van mening dat de eerste auditeur zich aangesloten heeft bij haar standpunt”, wat de onbevoegdheid van de Raad van State betreft, aangezien zij erop gewezen had dat de nietigverklaring van artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 niet gevorderd werd en de opgeworpen exceptie hoe dan ook betrekking heeft op de materiële bevoegdheid van de Raad van State en dus op de openbare orde, zodat ze ambtshalve opgeworpen kan worden. Zij “sluit zich aan bij het verslag” voor zover daarin gesteld wordt dat de artikelen 1 en 2 van voornoemd koninklijk besluit onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dat verzoeker, door zijn beroep alleen tegen artikel 2 ervan te richten, de Raad van State verzoekt “de bestreden handeling te herzien”, waarna zij de inhoud van dat verslag overneemt. Wat de ontstentenis van belang betreft, merkt zij op dat twee Nederlandstalige leden van hun mandaat

ontheven zijn en vervangen zijn door twee andere zonder dat daaruit in het verslag conclusies getrokken worden, dat de CBN samengesteld is met inachtneming van de taalpariteit en dat haar exceptie op basis van de opmerking van verzoeker dan ook niet van de hand gewezen kan worden. Zij herinnert eraan dat indien de voorzitter gekozen zou worden onder de Franstalige leden, de CBN samengesteld zou zijn uit 9 Nederlandstaligen en 7 Franstaligen, zodat de taalpariteit niet nageleefd zou kunnen worden, tenzij met herziening van de samenstelling, vastgesteld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018, welk artikel niet bestreden wordt. Zij besluit daaruit dat alleen een Nederlandstalig lid als voorzitter aangewezen kan worden, wat betekent dat verzoeker daarvoor niet in aanmerking kan komen. Zij betwist dat de taalpariteit alleen vereist zou zijn voor de beraadslagingen van de CBN en niet voor de samenstelling ervan, aangezien die interpretatie, volgens haar, niet volgt uit de tekst van de wet, doordat in bovenvermeld artikel III.93/2, § 2, uitdrukkelijk verwezen wordt naar de “samenstelling” en uit het woord “telkens” (“à chaque fois”) niets anders afgeleid kan worden. Zij stelt voorts dat het verplichte *quorum* van minimaal negen leden om geldig te kunnen beraadslagen, een vereiste is dat geldt ongeacht de taalrol van de aanwezige leden, zodat de interpretatie van verzoeker neerkomt op het toevoegen van een voorwaarde waarin de wet niet voorziet, waarna ze preciseert dat die interpretatie in de praktijk door de CBN nooit gebruikt is, aangezien “zij op geen enkel moment het aantal aanwezige leden in elke taalgroep controleert alvorens te beslissen of zij geldig kan beraadslagen”. Zij stelt ten slotte dat de door verzoeker opgeworpen prejudiciële vraag niet nuttig is voor de beslechting van de zaak.

In haar laatste memorie herhaalt de tussenkomende partij dat de 17 leden van de CBN onderverdeeld kunnen worden in 9 Nederlandstaligen en 8 Franstaligen en dat uit het in onderlinge samenhang lezen van de bepalingen van het Wetboek en van het koninklijk besluit van 21 oktober 1975 volgt dat de voorzitter alleen onder de Nederlandstalige leden aangewezen kan worden omdat “de voorzitter altijd tot de taalrol van de meerderheid van de leden behoort” zodat verzoeker, die tot de minderheidstaalrol behoort, nooit voorzitter zou kunnen worden. Zij voert aan dat, aangezien artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 niet bestreden is, de aanwijzing van de 17 leden en het feit dat de voorzitter alleen onder de Nederlandstalige leden aangewezen kan worden, definitief geworden zijn. Zij betoogt dat de eventuele nietigverklaring van het bestreden artikel 2 geen enkel juridisch gevolg heeft voor de benoeming van de leden noch, bijgevolg, voor de samenstelling van de CBN, terwijl de keuze van de Koning om onder de Nederlandstalige dan wel de Franstalige leden een voorzitter te benoemen noodzakelijkerwijs afhankelijk is van de huidige samenstelling van de CBN en van het wettelijk pariteitsvereiste, en dat om aan verzoeker voldoening te geven, er aan

die huidige samenstelling geraakt zou moeten worden, wat onmogelijk is zolang artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 niet vernietigd is. Volgens haar kan de Raad van State niets wijzigen aan de huidige samenstelling van de CBN zoals vastgesteld bij artikel 1, namelijk 9 Nederlandstalige leden en 8 Franstalige leden, aangezien de Raad zich anders in de plaats van de Koning zou stellen. Zij voert aan dat de omstandigheid dat de voorzitter van de CBN eveneens voorzitter van het College is, in dezen niets afdoet, aangezien het College samengesteld is uit de voorzitter en vier leden van de CBN zodat, aangezien de leden van het College aangewezen worden onder de leden van de CBN, het duidelijk is dat eerst beslist moet worden over de samenstelling van de nieuwe CBN en over de benoeming van de voorzitter en pas daarna beslist kan worden over de samenstelling van het College binnen de Commissie. Zij betoogt dat de voorzitter ervan van ambtswege deel uitmaakt van het College en dat geen enkele wettelijke bepaling voorschrijft dat de leden van het College benoemd zouden moeten worden vóór de voorzitter. Zij voegt daaraan toe dat verzoeker niet aantoont waarom de argumentatie die hij aangevoerd heeft tot staving van het tweede middel ertoe zou kunnen leiden dat het beroep ontvankelijk geacht wordt terwijl het alleen tegen artikel 2 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 gericht is, waarna zij herhaalt dat de samenstelling uit 9 Nederlandstaligen en 8 Franstaligen (artikel 1) waartoe de Koning besloten heeft, niet het onderwerp is van het beroep. De aangevoerde wijziging van de samenstelling van de CBN in de loop van het mandaat is volgens haar irrelevant, aangezien in geval van ontslag steeds een vervanger van dezelfde taalrol aangewezen wordt om ervoor te zorgen dat het mandaat voortgezet wordt tot het einde van de looptijd van zes jaar, zoals dat in het verslag vastgesteld wordt in het licht van voornoemd koninklijk besluit van 6 juli 2020, zodat de samenstelling uit 9 Nederlandstaligen en 8 Franstaligen onveranderd blijft. Zij voert ten slotte aan dat het gebruik van het woord “telkens” (“chaque fois”) betrekking heeft op de samenstelling van de CBN voor iedere benoeming of nieuwe benoeming en niet op de manier waarop die Commissie beraadslaagt en dat artikel 6, laatste lid, van het koninklijk besluit van 21 oktober 1975 alleen betrekking heeft op het *aanwezigheidsquorum* van negen leden zonder dat daarbij voorgeschreven wordt dat het moet gaan om 4 Franstalige leden en 4 Nederlandstalige leden, de voorzitter niet meegerekend. Zij betwist de door verzoeker geformuleerde hypothese en merkt op dat in geval de huidige voorzitter vertrekt, de Koning onder de huidige leden en rekening houdend met de pariteit binnen de huidige samenstelling van de CBN een vervanger moet aanwijzen om diens mandaat voort te zetten. Zij stelt dat verzoeker, met zijn betoog dat de taalpariteit alleen voor de beraadslagingen zou gelden, een voorwaarde toevoegt waarin de wet niet voorziet, dat de Raad van State niet bevoegd is om zich uit te spreken over het opportuiniteitsbezwaar dat door hem gericht wordt tegen artikel III.93/2, § 2, van het Wetboek, en dat de prejudiciële

vraag die in de memorie van wederantwoord opgeworpen wordt niet nodig is om het beroep te onderzoeken.

VII.2. Beoordeling

Aangezien de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring de openbare orde raakt, moet ze door de Raad van State ambtshalve nagegaan worden. Krachtens artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: de gecoördineerde wetten), kan een beroep tot nietigverklaring ingediend worden door elke partij die doet blijken van een belang. De wet geeft geen definitie van het “belang” en de wetgever heeft het aan de Raad van State overgelaten de inhoud van dat begrip te bepalen (*Parl.St.* Kamer 1936-37, nr. 211, p. 34, en nr. 299, p. 18). Het vereiste inzake het belang om in rechte te treden is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren. Die voorwaarde mag niet op een te restrictieve of formalistische wijze toegepast worden en wordt gemotiveerd door de bezorgdheid om de *actio popularis* niet toe te laten (GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, B.9.2; GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, B.4.2). Uit arrest nr. 243.406 van 15 januari 2019 en arrest nr. 244.015 van 22 maart 2019 van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en uit de vaste rechtspraak volgt bovendien dat een verzoekende partij over het rechtens vereiste belang beschikt indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden. Voorts moet de nietigverklaring van die rechtshandeling die eventueel uitgesproken zou worden haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook. Voor een verzoekende partij is er géén stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Indien dat belang in twijfel getrokken wordt, dan staat het evenwel aan haar om bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven. Als een verzoekende partij zulks doet, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst van hetgeen waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden.

In casu maakt artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018, waarbij verzoeker en de tussenkomende partij aangesteld worden als 2 van de 17 leden van de CBN, geen deel uit van het voorwerp van het beroep, dat louter gericht is tegen artikel 2, waarbij de tussenkomende partij tot voorzitter van CBN benoemd wordt, terwijl uit de voorgeschiedenis volgt - en niet betwist wordt - dat op het ogenblik dat voornoemd koninklijk besluit vastgesteld is en ook vandaag nog die 17

leden onderverdeeld kunnen worden in 8 Franstalige leden (onder wie verzoeker) en 9 Nederlandstalige leden (onder wie de tussenkomende partij).

Artikel III.93/2, § 2, van het Wetboek, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 12 december 2016, luidt als volgt:

“ Art. III.93/2. § 1. (...)

§ 2. Op de voorzitter na moeten de leden van de Commissie en van het College telkens voor de helft bestaan uit natuurlijke personen behorend tot de Nederlandse taalrol en voor de helft uit natuurlijke personen van de Franstalige taalrol.”

In tegenstelling tot wat verzoeker aanvoert, volgt uit de parlementaire voorbereiding duidelijk dat bij die bepaling “taalpariteit” ingesteld wordt (*Parl.St.* Kamer 2016-17, verslag, nr. 54-2090/003, 8) voor de samenstelling zelf van de CBN, aangezien, volgens de wetgever, “de wet [bepaalt] dat [de voorzitter buiten beschouwing gelaten,] zowel de CBN als het College voor de helft moeten bestaan uit Nederlandstalige leden en voor de helft uit Franstalige leden” (*ibid.*). Volgens de *ratio legis* wordt de CBN bovendien opnieuw samengesteld overeenkomstig het koninklijk besluit van 21 oktober 1975 (*Parl.St.* Kamer 2016-17, commentaar bij de artikelen, nr. 54-2090/001, 9), waarin altijd bepaald is dat de voorzitter van de CBN onder haar leden benoemd wordt (koninklijk besluit van 21 oktober 1975, artikel 4, eerste lid). Bijgevolg behoren 8 van de 17 leden die de CBN vormen dus tot de ene taalrol en 9 tot de andere, aangezien de voorzitter noodzakelijkerwijs aangewezen wordt onder de leden die tot de taalmeerderheid behoren, doordat de taalpariteit van 8 Nederlandstaligen en 8 Franstaligen berekend wordt “op de voorzitter na”. Het staat niet aan de Raad van State om zich uit te spreken over de al dan niet “onvoorstelbare praktische gevolgen” van de aldus door de wetgever ingestelde regeling die door verzoeker aan de kaak gesteld worden, aangezien die gevolgen *in casu* hoe dan ook louter hypothetisch blijken. Doordat in artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 de huidige samenstelling van de CBN vastgesteld wordt op 8 Franstalige en 9 Nederlandstalige leden, wordt daarbij noodzakelijkerwijs een voorwaarde bepaald inzake de taalrol van haar bij het bestreden artikel 2 aangewezen voorzitter, aangezien die volgens de bovenvermelde wettelijke regeling alleen aangewezen mag worden onder de leden van de taalmeerderheid, *in casu*, de 9 Nederlandstalige leden. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 berokkent verzoeker dus rechtstreeks nadeel, aangezien de hoedanigheid van lid weliswaar vereist is om als voorzitter aangewezen te kunnen worden, maar dat niet wegneemt dat bij dat artikel, wegens de taalverdeling van de leden die daarbij vastgesteld wordt, de functie van voorzitter exclusief voorbehouden wordt aan een Nederlandstalig lid en het voor verzoeker bijgevolg onmogelijk gemaakt wordt om in die functie aangesteld te worden.

Aangezien de nietigverklaring van artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 door verzoeker niet gevorderd wordt, is de bij dat artikel vastgestelde samenstelling naar de taal van de CBN, en bijgevolg ook de daaruit voortvloeiende verplichting voor de verwerende partij om een voorzitter aan te wijzen die tot de Nederlandse taalrol behoort, definitief geworden. Rekening houdend met het voorwerp van het beroep zoals dat duidelijk geformuleerd is en gelet op de rechtszekerheid alsook op de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring, vastgesteld bij artikel 4, § 1, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, maakt het “nuttig effect” van het beroep waarop verzoeker zich beroept het noch voor de verwerende partij noch voor de Raad van State mogelijk dat te interpreteren als “eveneens gericht tegen artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018”. In tegenstelling tot wat verzoeker voorts aanvoert, ligt het feit dat hij de nietigverklaring van artikel 1 niet gevorderd heeft aan de basis van de niet-ontvankelijkheid van zijn beroep, en niet voornoemd artikel III.93/2, § 2, zodat voor de bewering dat die bepaling een “onoverkomelijke hinderpaal [zou vormen] voor de benoeming tot voorzitter [...] voor de leden van die Commissie die tot de minderheidstaalgroep behoren” en dat voor die leden geen enkel daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat tegen de benoeming van de voorzitter, van een verkeerde hypothese uitgegaan wordt. Aangezien de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bijgevolg klaarblijkelijk niet geschonden zijn, is er overeenkomstig artikel 26, § 4, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof geen grond om de door verzoeker geformuleerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen. Ten slotte kan verzoeker ook niet gevolgd worden wanneer hij op basis van het antwoord van de verwerende partij op het eerste middel aanvoert dat het koninklijk besluit van 21 december 2018 geen handeling met individuele strekking zou zijn zodat hij op grond van artikel 159 van de Grondwet zou kunnen vorderen dat het artikel 1 ervan niet toegepast wordt. Voornoemd koninklijk besluit is immers geen verordenende handeling die ertoe strekt om bij wege van algemene en abstracte bepalingen gedragsregels vast te stellen voor het heden en voor de toekomst, maar een handeling met meervoudige individuele strekking waarmee rechten in het leven geroepen worden, die op een concrete situatie betrekking heeft en die tot welbepaalde en welomschreven personen gericht is, aangezien dat koninklijk besluit, zoals het opschrift ervan aangeeft, enkel en alleen betrekking heeft op de “benoeming van de leden van de Commissie voor boekhoudkundige normen”, die gestalte krijgt in artikel 1 ervan, en van de voorzitter van die Commissie (artikel 2). In verband met de wettigheidstoetsing van een dergelijke handeling met individuele strekking heeft de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in arrest nr. 234.035 van 4 maart 2016 de unanieme en vaste rechtspraak bevestigd

door erop te wijzen dat “behoudens in geval van complexe handelingen waarvan *in casu* niet gewaagd kan worden, (...) een individuele bestuurshandeling (...) definitief wordt indien er bij [haar] geen beroep tot nietigverklaring tegen is ingesteld binnen de termijn van zestig dagen die de algemene procedureregeling voorschrijft. De wettigheid van die handeling kan na die termijn niet meer voor de bestuursrechter worden betwist met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, zelfs niet met een tussenvordering, teneinde de rechtszekerheid en de stabiliteit van de rechtsbetrekkingen te waarborgen. [D]aaruit [volgt] dat de Raad van State de wettigheid van de [individuele] beslissing (...), niet meer kan nagaan, daar die beslissing definitief geworden is.” De exceptie van onwettigheid die in de memorie van wederantwoord opgeworpen is, kan bijgevolg niet aangenomen worden.

Ten slotte heeft verzoeker op de terechtzitting eveneens aangevoerd dat zijn belang bij het beroep te maken heeft met zijn hoedanigheid van lid van de CBN voor zover hij het voorzitterschap van de tussenkomende partij “ondergaat”.

Naast het feit dat die argumenten niet in de procedurestukken uiteengezet zijn, dient opgemerkt te worden dat ze niet relevant zijn, aangezien ze betrekking hebben op de wijze waarop de Commissie functioneert en niet op de eigenlijke samenstelling ervan.

Uit het voorgaande volgt dat, aangezien verzoeker niet als voorzitter van de CBN aangewezen kan worden, het beroep niet-ontvankelijk is bij gebrek aan belang.

OM DIE REDENEN, BESLIST DE RAAD VAN STATE:

Artikel 1.

In zoverre ze vertegenwoordigd wordt door de eerste minister, wordt de Belgische Staat buiten de zaak gesteld.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 3.

De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten, namelijk het rolrecht van 200 euro en de bijdrage van 20 euro, alsook de rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die aan de verwerende partij toegekend wordt.

De tussenkomen de partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomen st, begroot op 150 euro.

Aldus uitgesproken te Brussel in openbare terechtzitting van de Ve kamer, op 7 september 2021, door:

Pascale Vandernacht,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Frédéric Gosselin,	staatsraad,
bijgestaan door	
Gregory Delannay,	hoofdgriffier.

De Hoofdgriffier

De Voorzitter

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht