

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

V^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.425 du 7 septembre 2021

A. 227.603/V-1993

En cause : **DE WOLF** Michel,
ayant élu domicile chez
M^{es} David RENDERS et
Emmanuel GONTHIER, avocats,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par
le Premier Ministre,
2. **l'État belge**, représenté par
le ministre de l'Économie et du Travail,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François DE BOCK et
Valérie DE SCHEPPER, avocats,
chaussée de Waterloo 612
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

VERHOEYE Jan,
ayant élu domicile chez
M^{es} Paul AERTS et
Matthias STORME, avocats,
Coupure 5
9000 Gent.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 mars 2019, Michel De Wolf demande l'annulation de « l'article 2 de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 aux termes duquel "M. Jan Verhoeve est nommé président de la Commission des normes comptables pour un terme de 6 ans" ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 23 mai 2019, Jan Verhoeve demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 7 août 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Érik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 avril 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} juin 2021.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} David Renders et Emmanuel Gonthier, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean-François De Bock, avocat, comparaissant pour les parties adverses, et M^e Patrick Hofströssler, *loco* M^{es} Paul Aerts et Matthias Storme, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Érik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits et rétroactes

1. L'arrêté royal du 21 octobre 1975 portant création de la Commission des normes comptables (ci-après : l'arrêté royal du 21 octobre 1975) stipule que celle-ci (ci-après : la CNC) est composée de 17 membres désignés par le Roi, selon les modalités suivantes (art. 2, alinéa 1^{er}) :

- Deux membres sont nommés sur proposition du Ministre des Finances, parmi les fonctionnaires supérieurs des administrations fiscales;
- Un membre est nommé sur une liste double présentée par l'Autorité des services et marchés financiers, parmi les membres ou le personnel de direction de celle-ci;
- Un membre est nommé sur une liste double présentée par le Conseil de l'Office de Contrôle des Assurances, parmi ses membres ou le personnel de l'Office;
- Un membre est nommé sur une liste double présentée par le Conseil de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, parmi les membres de cet Institut;
- Un membre est nommé sur une liste double présentée par le Conseil de l'Institut des Experts comptables, parmi les membres de cet Institut;
- Un membre est nommé sur une liste double présentée par le Conseil de l'Institut Professionnel des Comptables, parmi les membres de cet Institut;
- Un membre est nommé sur proposition du Ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions, choisi sur des listes doubles présentées par les organisations représentatives des Classes Moyennes;
- Huit membres sont nommés à raison de leur compétence particulière en matière de comptabilité et de comptes annuels, dont quatre sur une liste double présentée par le Conseil central de l'Économie, deux par le Ministre de l'Économie, un par le Ministre de la Justice et un par le Ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions;
- Un membre est nommé sur une liste double présentée par la Banque nationale de Belgique, parmi le personnel de direction ou de cadre de celle-ci.

La liste double visée par cette disposition doit toujours comporter un candidat-membre d'expression française et un d'expression néerlandaise (art. 2, alinéa 2). Les membres de la CNC sont nommés pour six ans et, en cas de remplacement de l'un d'eux en cours de mandat, le nouveau membre achève le mandat de celui qu'il remplace, celui-ci continuant à siéger jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement (article 3).

Le président de la CNC est nommé par le Roi, également pour six ans, parmi les membres de celle-ci sur la proposition du Ministre de l'Économie, du Ministre des Finances, du Ministre de la Justice et du Ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions (article 4, alinéa 1^{er}).

2. Un arrêté royal du 25 avril 2013 désigne pour un terme de six ans les 17 membres de la CNC, parmi lesquels le requérant et l'intervenant (article 1^{er}). Le même arrêté royal nomme l'intervenant comme président de ladite Commission (article 2).

3. La loi du 12 décembre 2016 modifiant le Code de droit économique en ce qui concerne la compétence de la Commission des normes comptables (ci-après : la loi du 12 décembre 2016), entrée en vigueur le 30 décembre 2016, prévoit la création, au sein de la CNC, d'un « Collège distinct » chargé de répondre, par des décisions individuelles relevant du droit comptable, aux demandes dont il est formellement saisi (Code de droit économique, art. III.93, § 2, tel qu'introduit par l'article 2 de la loi du 12 décembre 2016). Le Président de la CNC siège également comme président dudit Collège (arrêté royal du 21 octobre 1975, article 4, alinéa 2). L'article 5 de la loi du 12 décembre 2016 dispose qu'il est « mis fin d'office aux mandats des membres de la Commission en fonction » au 30 décembre 2016, et qu'ils « continuent d'exercer leur mandat jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement ». Le législateur justifie cette disposition « en raison de la réforme de la Commission des normes comptables et de la nouvelle compétence dont elle est investie » et précise que la CNC sera reconstituée conformément à l'arrêté royal modifié du 21 octobre 1975 (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2016-2017, commentaire des articles, n° 2090/1, p. 9).

Depuis cette réforme législative, le Code de droit économique (ci-après : le Code) stipule que « le président excepté, les membres de la Commission et du Collège doivent à chaque fois se composer pour la moitié des personnes physiques appartenant au rôle linguistique néerlandais et l'autre moitié au rôle linguistique français » (article III.93/2, § 2, tel qu'introduit par l'article 4 de la loi précitée).

4. Par un arrêt n° 121/2019 du 26 septembre 2019, la Cour constitutionnelle rejette le recours en annulation que le requérant a introduit contre les articles 3, 4 et 5 de la loi du 12 décembre 2016.

5. Par un arrêté royal du 21 décembre 2018, publié au Moniteur belge du 15 janvier 2019, le Roi fixe la nouvelle composition de la CNC pour six ans à partir du 15 janvier 2019 (article 3).

L'article 1^{er} désigne les 17 membres, parmi lesquels figurent à nouveau le requérant et l'intervenant. Il ressort des écrits de procédure que ces 17 membres sont répartis entre 9 membres néerlandophones, parmi lesquels l'intervenant, et 8 membres francophones, parmi lesquels le requérant.

L'article 2, qui constitue l'acte attaqué, nomme une nouvelle fois l'intervenant comme président de la CNC.

6. Le *Moniteur belge* du 13 juillet 2020 publie un arrêté royal du 6 juillet 2020 portant démission et nomination de deux membres de la CNC.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Jan Verhoeve ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir définitivement.

V. Désignation de la partie adverse

Il ressort des mémoires en réponse et du dernier mémoire de la partie adverse, et il n'est pas contesté, que l'acte attaqué relève des attributions du Ministre de l'Économie. En conséquence, l'État belge est mis hors cause en ce qu'il est représenté par le Premier Ministre.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

La partie adverse fait valoir qu'elle n'aperçoit pas en quoi l'article 2 de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 serait susceptible d'affecter directement et défavorablement les intérêts du requérant, ni en quoi il pourrait obtenir une nouvelle chance de voir sa situation réglée plus favorablement à la suite de son annulation. Elle relève que le requérant est membre et « ne démontre en aucun cas que la disposition attaquée serait susceptible d'affecter directement et défavorablement ses intérêts ». Elle relève que « l'article attaqué concerne la nomination d'un tiers, à savoir [l'intervenant] et non pas [le] requérant. [Il] n'a pas intérêt à dénoncer des inégalités potentielles dont [il] ne ferait pas l'objet personnellement mais qui concerneraient des tiers ». Elle ajoute que pour apprécier son intérêt à agir, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'à ce que fait valoir le requérant et qu'en l'espèce, il « n'avance rien » de sorte que la requête doit être déclarée irrecevable, et qu'une éventuelle annulation de la disposition attaquée ne pourrait avoir pour effet de placer le requérant dans une position plus favorable, dans la mesure où, conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 12 décembre 2016, une parité linguistique doit être respectée au sein des membres de la CNC et du Collège, à l'exception du président, qu'elle est composée de 9 membres relevant du rôle

linguistique néerlandophone et de 8 membres relevant du rôle linguistique francophone et que dès lors qu'il n'est pas tenu compte du président pour établir la parité et que celui-ci relève du rôle linguistique néerlandophone, « si le président devait être choisi parmi les membres du rôle linguistique francophone, ceci aurait pour conséquence que la Commission serait composée de 9 membres néerlandophones et de 7 membres francophones ». Elle en conclut qu'à moins de revoir la composition de la CNC dans son ensemble, telle que fixée par l'article 1^{er} de l'acte attaqué, la parité linguistique ne pourrait pas être respectée, de sorte qu'en cas d'annulation de l'article 2 « et de réfection de cette disposition, il ne pourrait qu'être procédé à la désignation d'un autre membre de la Commission qui relèverait du rôle néerlandophone, afin de respecter la parité linguistique. Le requérant ne pourrait donc en aucun cas prétendre à la fonction de Président ». Selon elle, afin de pouvoir valablement prétendre retirer un avantage de l'annulation demandée, le requérant aurait dû poursuivre également l'annulation de l'article 1^{er} dudit arrêté royal.

Le requérant réplique qu'il a attaqué l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016 devant la Cour constitutionnelle et que s'il devait être annulé, l'exception soulevée par la partie adverse ne pourrait être retenue. Il précise que celle-ci est, en tout état de cause, inexacte en fait dès lors que Monsieur E. P., l'un des membres qui relève du groupe linguistique néerlandais a présenté sa démission. Il en déduit que la CNC « compte, dès lors, à ce jour, autant de francophones que de néerlandophones » de sorte qu'il pourrait être nommé président sans que cette nomination viole la répartition linguistique prévue par l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016. Il ajoute qu'il ne pouvait solliciter l'annulation de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 qui le désigne parmi les membres de la CNC sous peine de rendre irrecevable son recours dirigé contre la nomination du président dès lors que la qualité de membre est requise pour toute désignation à cette fonction. Il en déduit que s'il avait demandé l'annulation des deux articles, la partie adverse « n'aurait, ainsi, pas manqué de contester tout intérêt à agir de la partie requérante, puisque l'annulation de ces deux dispositions aurait replacé la partie requérante et Monsieur Verhoeve dans une situation identique à celle qui résulte de l'acte entrepris, à savoir que la partie requérante serait restée membre de la Commission des normes comptables et Monsieur Verhoeve, Président de cette Commission, en vertu de l'arrêté royal de nomination du 25 avril 2013 ». Il ajoute qu'il n'a par ailleurs aucun intérêt à critiquer la nomination des autres membres de la CNC ou de celle de l'intervenant en cette qualité, puisqu'il en est déjà membre et qu'il ne peut pas se voir attribuer deux fois cette qualité et en conclut que le recours est recevable même s'il ne vise pas l'article 1^{er}. Subsidiairement, il considère qu'il faudrait interroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de l'article 4 de la loi du 12 décembre

2016 avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus, ou non, en combinaison avec son article 160, et les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il indique que l'exception soulevée par la partie adverse revient à priver les membres de la CNC qui relèvent du groupe linguistique minoritaire de tout recours effectif contre la désignation du président. Il explique que « si huit d'entre eux sont francophones et neuf d'entre eux sont néerlandophones, la thèse développée par la partie adverse revient, en effet, à admettre que l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016 empêcherait tout francophone d'accéder à la présidence de la Commission et, partant, de contester la nomination de la personne choisie pour assurer la présidence de cette commission. Inversement, si huit membres sont néerlandophones et neuf d'entre eux sont francophones, la thèse développée par la partie adverse revient à conclure que l'article 4 de la loi précitée du 12 décembre 2016 empêcherait tout néerlandophone d'accéder à la présidence de la Commission et, dès lors, de contester toute nomination à cette fonction ». Il en conclut que la question préjudicielle suivante devrait être posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 4 de la loi du 12 décembre 2016 "réformant le Code de droit économique, en ce qui concerne les compétences de la Commission des normes comptables" viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus, ou non, en combinaison avec l'article 160 du même texte, de même qu'avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il constitue un obstacle irrémédiable à l'accès à la présidence de la Commission des normes comptables pour les membres de cette commission qui relèvent du groupe linguistique minoritaire et en ce qu'il prive ceux-ci de tout recours effectif contre la nomination du président de cette commission ? ».

Il fait encore valoir, toujours à titre subsidiaire, que les effets d'un arrêt d'annulation obligent la partie adverse à tirer toutes les conséquences de cet arrêt, de sorte que l'annulation de l'article 2 de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 l'obligerait à « revoir l'article 1^{er} du même arrêté pour permettre à la partie requérante de retrouver une chance d'accéder à la présidence de la Commission », et en déduit que pour reconnaître « un effet utile à son recours », celui-ci devrait être interprété comme étant dirigé également contre l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 « en ce qu'il [l']empêche d'accéder à la présidence de cette commission. » À titre infiniment subsidiaire, il observe que selon la réfutation du premier moyen dans le mémoire en réponse, la partie adverse affirme que cet arrêté royal ne constituerait pas un acte administratif à portée individuelle et qu'à suivre cette thèse, il pourrait contester la régularité de son article 1^{er} pour en solliciter l'écartement, conformément à l'article 159 de la Constitution, pour discrimination, absence de consultation de la section de législation du Conseil d'État et de comparaison des titres et mérites, et incompétence de l'auteur de l'acte dès lors que selon la réfutation des moyens, il aurait été adopté en Conseil des ministres le 30

novembre 2018 et non pas par le Roi comme le prévoit l'article III.93 du Code et l'article 4 de l'arrêté royal du 21 octobre 1975. Il ajoute que l'article 1^{er} a été irrégulièrement adopté par un gouvernement en affaires courantes. Il en conclut qu'« à considérer que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 [...] ferait obstacle à la recevabilité du recours [...] et qu'il ne s'agirait pas d'un acte administratif à portée individuelle, encore conviendrait-il d'en écarter l'application en raison des irrégularités précitées qui entachent son adoption ».

L'intervenant répète que la CNC est composée de 9 membres appartenant au rôle linguistique néerlandais et 8 au rôle linguistique français, que le président est désigné parmi ces membres, que l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016 impose une parité linguistique, le président excepté, que le recours poursuit l'annulation du seul article 2 de l'arrêté royal du 21 décembre 2018, et que la parité requise pour la CNC implique que le président doit être désigné parmi les membres néerlandophones sous peine que la CNC soit irrégulièrement composée de 9 néerlandophones et 7 francophones en violation de l'article 4 susvisé. Il en conclut que le recours est irrecevable dès lors qu'il aurait pour objet d'accorder au requérant un avantage illégal.

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir qu'il se déduit des articles 2 à 4 de l'arrêté royal du 21 octobre 1975 précité, et de l'article III.93/2, § 2, du Code que les nominations des membres de la CNC et celle de son président ne constituent pas un seul et même acte et qu'elles précèdent nécessairement celle-ci et s'en distinguent. Il déduit de l'article 4, alinéa 1^{er}, dudit arrêté royal, selon lequel le président est nommé « parmi les membres de celle-ci », que pour prétendre au mandat de président de la CNC, il faut avoir été préalablement désigné membre de celle-ci. Il dresse le même constat au sujet du troisième alinéa qui stipule que le président préside et prépare les réunions du Collège de sorte qu'avant de le nommer, il faut avoir, au préalable, désigné les membres dudit Collège. Il explique que le membre de la CNC qui préside celle-ci préside également ce Collège de sorte qu'« avant de désigner celui ou celle qui présidera, tout à la fois, la Commission et le Collège, il est, dès lors, requis d'avoir, au préalable, désigné les membres de la Commission des normes comptable et, parmi ceux-ci, ceux qui seront membres du Collège spécial. Ce n'est qu'ensuite que pourra être choisi celui ou celle qui, parmi les membres de la Commission et du Collège, présidera ces deux institutions ». Il indique que c'est ce qui est dénoncé à l'appui du second moyen qui critique, entre autres, le fait que la nomination du président de la CNC a été faite avant la mise en place du collège spécial qui n'est intervenue que le 17 mai 2019, et il relève que ce moyen n'est pas examiné par le rapport. Il ajoute qu'il se déduit des dispositions susvisées que la désignation des membres de la CNC et du président font l'objet de

deux procédures distinctes dans la mesure où quatre ministres sont appelés à présenter, de concert, le futur président alors qu'ils ne sont « pas nécessairement, et en tout cas jamais collectivement impliqués dans le choix des membres de cette commission, parmi lesquels ils doivent nécessairement identifier le ou la candidat(e) président(e) qu'ils présentent », et il répète qu'il s'agit par conséquent d'actes distincts répondant à des procédures d'adoption différentes. Il en conclut que solliciter l'annulation de la nomination du président « ne revient, en aucun cas, à solliciter la réformation de la décision de nommer les membres de cette Commission » et que pour avoir intérêt à solliciter l'annulation de la nomination du président, il faut, soit, avoir été désigné comme membre de la CNC « et s'abstenir de solliciter l'annulation de cette nomination en qualité de membre de la Commission, parce que cette qualité de membre est nécessaire pour prétendre à la présidence de la Commission », soit ne pas avoir été désigné comme membre et solliciter l'annulation de la désignation de tous les membres, en plus de celle du président. Il considère que l'exception d'irrecevabilité soulevée d'office par l'auditeur rapporteur est liée à l'examen du fondement du recours, et plus particulièrement du second moyen que le rapport n'examine pas, et qu'il y a lieu, soit, de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée d'office par le rapport et de poser la question préjudicielle qu'il soulève, soit de constater préalablement que l'exception d'irrecevabilité soulevée par le rapport est liée au fond et solliciter un rapport complémentaire avant, le cas échéant, d'interroger la Cour constitutionnelle. Il conteste encore que seul un membre néerlandophone pourrait être désigné président parce que les membres sont susceptibles de perdre cette qualité au cours de leur mandat de sorte qu'il pourrait arriver, comme en l'espèce, que la CNC compte autant de membres francophones que néerlandophones. Selon lui, l'article III.93/2, § 2, du Code n'impose pas une règle de répartition linguistique au moment de la nomination des membres parce que cet article contient uniquement une règle de *quorum* linguistique à respecter lors des délibérations de la CNC, dans la mesure où il stipule qu'elle doit comporter, « chaque fois » (« *telkens* ») « la moitié » de membres néerlandophones et « la moitié » des membres francophones, le président excepté. Il ajoute que « la Commission pouvant, selon l'article 6 de l'arrêté précité du 21 octobre 1975, valablement statuer dès lors que neuf membres sont présents ou représentés, l'article III.93/2, § 2, [...] revient, en réalité, à exiger que la Commission statue toujours avec un minimum de neuf membres, dont quatre néerlandophones et quatre francophones minimum, le (ou la) président(e) excepté(e), sans exiger que celui-ci (ou celle-ci) soit francophone ou néerlandophone », et il en conclut que l'article III.93/2, § 2, n'interdit pas que le président « soit choisi dans le groupe linguistique minoritaire parmi les membres de la Commission, du moment que, lors des délibérations de cette Commission, la parité linguistique entre néerlandophones et francophones soit respectée, sachant que le président n'est pas repris dans le calcul de cette parité ». Il

estime que pour considérer, comme le font les parties adverse et intervenante, que cette disposition constituerait une règle de composition de la CNC, elle aurait dû être insérée dans l'article III.93 du Code qui concerne la constitution de celle-ci, et non pas dans l'article III.93/2 qui comprend des règles relatives à son fonctionnement. Il ajoute que l'interprétation soulevée a des conséquences pratiques inconcevables parce qu'elle empêche de désigner un membre du groupe linguistique germanophone, sauf s'il est également le président de la CNC, et qu'elle implique que si le président « devait être en définitive privé de cette fonction (à la suite d'une démission ou d'un décès, par exemple), il serait impossible de pourvoir à son remplacement sans qu'un nouveau membre ait été préalablement désigné pour siéger au sein de la Commission », et en conclut que seule l'interprétation selon laquelle l'article III.93/2, § 2, énonce une règle à respecter dans le cadre des délibérations et pas à l'occasion de la nomination, « permet d'éviter ces écueils ». Il explique que cette lecture autorise un germanophone « à servir comme membre de la CNC sans devoir en devenir obligatoirement le président, puisque les germanophones ne perturbent pas la parité des rôles linguistiques français et néerlandais requise en séance par l'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique », et qu'elle permet également aux quatre ministres compétents de proposer au Roi un nouveau président « sans attendre la nomination d'un nouveau membre de la Commission pour succéder au président défunt, etc., en sa qualité de membre de la Commission. Une telle nomination peut, en effet, prendre de longs mois -comme l'expérience du remplacement de membres l'a démontré dans le passé de manière constante-, alors même qu'aucune norme n'organise le remplacement *ad interim* du président lorsque celui-ci est définitivement empêché d'exercer ses fonctions ». Il répète que si l'interprétation suggérée par les parties adverse et intervenante est retenue, il conviendrait de saisir préalablement la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle formulée en réplique.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse « estime que son point de vue est partagé par M. le Premier auditeur » quant à l'incompétence du Conseil d'État dès lors qu'elle avait dénoncé l'absence de demande d'annulation de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 et qu'en tout état de cause, l'exception soulevée concerne la compétence matérielle du Conseil d'État et donc l'ordre public, de sorte qu'elle peut être soulevée d'office. Elle « rejoint le rapport » en ce qu'il estime que les articles 1^{er} et 2 dudit arrêté royal sont indissociablement liés et qu'en limitant son recours à l'article 2, le requérant invite le Conseil d'État « à réformer l'acte attaqué », et elle en reproduit le contenu. Quant à l'absence d'intérêt, elle relève que deux membres néerlandophones ont été déchargés de leurs mandats et remplacés par deux autres sans que le rapport n'en tire de conclusions, que la composition de la CNC respecte la parité linguistique et que la remarque du

requérant ne permet donc pas d'écarter son exception. Elle rappelle que si le président devait être choisi parmi les membres francophones, la CNC serait composée de 9 néerlandophones et de 7 francophones de sorte qu'à moins de revoir la composition fixée par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018, non attaqué, la parité linguistique ne pourrait pas être respectée. Elle en conclut que seul un membre néerlandophone peut être désigné président, ce qui exclut le requérant. Elle conteste que la parité linguistique ne serait requise que pour les délibérations de la CNC et pas pour sa composition, cette interprétation ne résultant pas, selon elle, du texte de la loi dès lors que l'article III.93/2, § 2, susvisé, vise expressément la « composition » et que les mots « à chaque fois » (« telkens ») ne permettent pas de déduire autre chose. Elle ajoute que l'obligation du *quorum* de minimum neuf membres pour pouvoir délibérer valablement est prévue quel que soit le rôle linguistique des membres présents de sorte que l'interprétation du requérant revient à ajouter une condition non prévue par la loi et elle précise que, dans la pratique, cette interprétation n'a jamais été appliquée par la CNC dans la mesure où « à aucun moment celle-ci ne vérifie le nombre des membres présents dans chaque groupe linguistique avant de décider si elle peut délibérer valablement ». Elle estime enfin que la question préjudicielle soulevée par le requérant n'est pas utile à la solution de l'affaire.

Dans son dernier mémoire, l'intervenant répète que les 17 membres de la CNC se répartissent entre 9 néerlandophones et 8 francophones et que la combinaison des dispositions du Code et de l'arrêté royal du 21 octobre 1975 implique que le président ne peut qu'être désigné parmi les membres néerlandophones, parce que « le président appartient toujours au rôle linguistique de la majorité des membres » de sorte que le requérant, appartenant au rôle linguistique minoritaire, ne pourrait jamais devenir président. Il fait valoir qu'à défaut d'avoir attaqué l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018, la désignation des 17 membres, ainsi que le fait que le président ne peut être désigné que parmi les membres néerlandophones, sont devenus définitifs. Il expose que l'annulation éventuelle de l'article 2 attaqué n'a aucune conséquence juridique quant à la nomination des membres et, partant, la composition de la CNC, alors que le choix du Roi pour nommer un président parmi les membres néerlandophones ou francophones est nécessairement lié par l'état actuel de la composition de la CNC et par l'exigence légale de parité, et que pour donner satisfaction au requérant, il faudrait toucher à cette composition actuelle, ce qui est impossible sans une annulation de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018. Selon lui, sous peine de se substituer au Roi, le Conseil d'État ne peut rien modifier à la composition actuelle de la CNC telle qu'elle est constatée par l'article 1^{er}, soit 9 membres néerlandophones et 8 membres francophones. Il fait valoir que la

circonstance que le président de la CNC est également président du Collège est sans incidence, celui-ci étant composé du président et de quatre membres de la CNC, de sorte qu'étant désignés parmi ceux-ci, il est clair qu'il convient d'abord de décider de la composition de la nouvelle CNC et de la nomination du président, et que ce n'est qu'ensuite qu'il peut être statué sur la composition du Collège au sein de la Commission. Il expose que le président de celle-ci fait d'office partie du Collège et qu'aucune disposition légale ne prescrit que les membres de ce dernier devraient être nommés avant le président. Il ajoute que le requérant ne démontre pas pourquoi l'argumentation soutenue à l'appui du deuxième moyen pourrait conduire à considérer le recours comme recevable en ce qu'il est limité au seul article 2 de l'arrêté royal du 21 décembre 2018, et il répète que la composition de 9 néerlandophones et 8 francophones (article 1^{er}) décidée par le Roi, ne fait pas l'objet du recours. La modification alléguée de la composition de la CNC en cours de mandat est, selon lui, irrelevante dès lors qu'un remplaçant du même rôle linguistique est toujours désigné en cas de démission pour assurer la poursuite du mandat jusqu'à son terme de six ans, comme le constate le rapport au regard de l'arrêté royal du 6 juillet 2020, précité, de sorte que la composition de 9 néerlandophones et 8 francophones demeure inchangée. Enfin, il fait valoir que l'utilisation des mots « chaque fois » (« telkens ») concernant la composition de la CNC pour toute nomination ou nouvelle nomination et non pas son mode de délibération, et que l'article 6, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 21 octobre 1975 ne concerne que le *quorum* de présences de neuf membres sans stipuler qu'il doit s'agir de 4 membres francophones et 4 membres néerlandophones, le président excepté. Il conteste l'hypothèse formulée par le requérant et observe qu'en cas de départ de l'actuel président, le Roi devrait désigner un remplaçant pour poursuivre son mandat parmi les membres actuels et en tenant compte de la parité au sein de l'actuelle composition de la CNC. Il estime qu'en soutenant que la parité linguistique ne vaudrait que pour les délibérations, le requérant ajoute une condition non prévue par la loi, que le Conseil d'État n'est pas compétent pour se prononcer sur les critiques d'opportunité qu'il adresse à l'encontre de l'article III.93/2, § 2, du Code, et que la question préjudicielle soulevée en réplique n'est pas nécessaire pour examiner le recours.

VII.2. Appréciation

La recevabilité du recours en annulation touchant à l'ordre public, elle doit être vérifiée d'office par le Conseil d'État. En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil

d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste et est motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2; C. const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.2). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018, qui désigne le requérant et l'intervenant parmi les 17 membres de la CNC, n'est pas visé par le recours, qui a pour objet exclusif l'article 2 qui nomme l'intervenant en tant que président de la CNC, et il ressort des rétroactes, et il n'est pas contesté, qu'au moment de l'adoption de dudit arrêté royal et à ce jour, ces 17 membres sont répartis entre 8 membres francophones (dont le requérant) et 9 membres néerlandophones (dont l'intervenant).

L'article III.93/2, § 2, du Code, tel qu'introduit par l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016, dispose comme suit :

« Art. III.93/2. §1^{er}. [...] § 2. Le président excepté, les membres de la Commission et du Collège doivent à chaque fois se composer pour la moitié des personnes physiques appartenant au rôle linguistique néerlandais et l'autre moitié au rôle linguistique français ».

Contrairement à ce que soutient le requérant, il résulte clairement des travaux préparatoires que cette disposition instaure une « parité linguistique » (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2016-2017, rapport, n° 54-2090/003, p. 8) quant à la composition même de la CNC dès lors que, selon le législateur, « à l'exception du président, la loi prévoit tant pour les membres de la CNC que pour ceux du Collège que la moitié doit être d'expression française, et l'autre d'expression néerlandaise » (*ibid.*). Par

ailleurs, selon la *ratio legis*, la CNC est reconstituée conformément à l'arrêté royal du 21 octobre 1975 (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2016-2017, commentaire des articles, n° 54-2090/001, p. 9), lequel a toujours stipulé que son président est nommé parmi les membres de la CNC (arrêté royal du 21 octobre 1975 article 4, alinéa 1^{er}). Partant, sur les 17 membres qui composent la CNC, 8 relèvent donc d'un rôle linguistique et 9 de l'autre, le président étant nécessairement désigné parmi les membres linguistiquement majoritaires dès lors que la parité de 8 néerlandophones et 8 francophones est calculée « le président excepté ». Il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer en opportunité sur les « conséquences pratiques [in]concevables » du régime ainsi mis en place par le législateur et dénoncées par le requérant, celles-ci s'avérant en tout état de cause purement hypothétique en l'espèce. En fixant la répartition actuelle de la CNC à 8 membres francophones et 9 membres néerlandophones, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 conditionne donc nécessairement l'appartenance linguistique de son président désigné par son article 2 attaqué, puisque celui-ci ne peut, selon le régime légal susvisé, qu'être désigné parmi les membres linguistiquement majoritaires, en l'espèce, les 9 membres néerlandophones. L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 fait donc directement grief au requérant dans la mesure où même si la qualité de membre est certes requise pour pouvoir être désigné président, il n'en demeure pas moins qu'en raison de la répartition linguistique de ceux-ci qu'il arrête, cet article réserve la fonction de président exclusivement à un membre néerlandophone et empêche par conséquent le requérant d'être désigné à cette fonction. L'annulation de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 n'ayant pas été postulée par le requérant, la composition linguistique de la CNC fixée par cet article et, partant, l'obligation subséquente pour la partie adverse de désigner un président relevant du rôle linguistique néerlandophones, sont devenues définitives. Compte tenu de l'objet de la requête tel qu'il est clairement formulé et eu égard à la sécurité juridique ainsi qu'au délai du recours en annulation fixé par l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', l'« effet utile » du recours revendiqué par le requérant n'autorise ni la partie adverse ni le Conseil d'État à interpréter celui-ci comme « étant dirigé également contre l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 ». Contrairement à ce que soutient encore le requérant, c'est son abstention de solliciter l'annulation de l'article 1^{er} qui rend son recours initialement irrecevable, et non pas l'article III.93/2, § 2, précité, de sorte que l'affirmation selon laquelle celui-ci constituerait « un obstacle irrémédiable à l'accès à la présidence [...] pour les membres de cette commission qui relèvent du groupe linguistique minoritaire » et priverait ceux-ci de tout recours effectif contre la nomination du président, repose sur un postulat erroné. Les articles 10 et 11 de la Constitution n'étant, partant, manifestement pas violés, il n'y a pas lieu,

conformément à l'article 26, § 4, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de saisir celle-ci de la question préjudicielle formulée par le requérant. Enfin, le requérant ne peut être suivi lorsqu'il se fonde sur la réponse de la partie adverse au premier moyen pour soutenir que l'arrêté royal du 21 décembre 2018 ne constituerait pas un acte à portée individuelle de sorte qu'il pourrait invoquer l'écartement de son article 1^{er} sur la base de l'article 159 de la Constitution. En effet, l'arrêté royal précité ne constitue pas un acte réglementaire dont l'objet serait de pourvoir à l'établissement de normes de conduite pour le présent et pour l'avenir par des dispositions générales et abstraites, mais un acte individuel collectif créateur de droits qui concerne une situation concrète et a pour destinataires des personnes déterminées et identifiées, dès lors qu'il se limite exclusivement, comme son intitulé l'indique, à la « nomination des membres de la Commission des normes comptables », cristallisée par son article 1^{er}, et de son président (article 2). À propos du contrôle de légalité d'un tel acte individuel, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, confirmant la jurisprudence unanime et constante, rappelle, dans son arrêt n° 234.035 du 4 mars 2016, qu'« hors le cas d'une opération complexe qui ne se justifie pas en l'espèce, un acte administratif individuel [...] devient définitif s'il n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant lui dans le délai de soixante jours prévu par le règlement général de procédure. En dehors de ce délai, la légalité de cet acte ne peut pas être contestée devant le juge administratif, même par la voie incidente, en application de l'article 159 de la Constitution, l'objectif étant de préserver la sécurité et la stabilité des relations juridiques. Il en résulte que [...] le Conseil d'État ne peut plus vérifier la légalité de la décision [individuelle] dès lors que cette décision est devenue définitive ». L'exception d'illégalité revendiquée en réplique ne peut, partant, être retenue.

Enfin, à l'audience, le requérant a également fait valoir que son intérêt au recours réside dans sa qualité de membre de la CNC en tant qu'il « subit » la présidence de la partie intervenante.

Outre que ces arguments n'ont pas été développés dans les écrits de procédure, il y a lieu de relever qu'ils ne sont pas pertinents dans la mesure où ils concernent le mode de fonctionnement de la commission et non sa composition proprement dite.

Il résulte de ce qui précède que le requérant ne pouvant pas être désigné président de la CNC, le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

L'État belge, en tant qu'il est représenté par le Premier Ministre, est mis hors cause.

Article 2

La requête est rejetée.

Article 3

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la V^e chambre, le 7 septembre 2021, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Jan Clement,	conseiller d'État,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
assistés de :	
Gregory Delannay,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président,

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht