

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.456 du 27 mai 2025

A. 240.387/VI-22.672

En cause : **la société à responsabilité limitée
CALLENS, VANDELANOTTE & THEUNISSEN,**
ayant élu domicile chez
M^e Michaël PILCER, avocat,
avenue Albert-Elisabeth 46
1200 Bruxelles,

contre :

la Radio-Télévision Belge de la Communauté française,
en abrégé RTBF,
ayant élu domicile chez
M^{es} Virginie DOR et Flore VERHOEVEN, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la société à responsabilité limitée RSM INTERAUDIT,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Renaud SIMAR et Margaux DE GREEF, avocats,
rue de la Régence 58/8
1000 Bruxelles,
2. **la Communauté française,** représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 décembre 2023, la SRL Callens, Vandelanotte & Theunissen demande l'annulation de « la décision de l'administrateur général de la RTBF du 13 octobre 2023 d'attribuer le marché de

services ayant pour objet la désignation d'un commissaire aux comptes pour les exercices comptables 2023 à 2025 (réf.: PNDAPP2023.036) à la SRL RSM Interaudit (B.C.E. 0436.391.122) ».

II. Procédure

L'arrêt n° 258.265 du 20 décembre 2023 a accueilli la requête en intervention introduite par la SRL RSM Interaudit, a ordonné, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a ordonné l'exécution immédiate du présent arrêt, a tenu pour confidentielles à ce stade de la procédure les pièces 3 du dossier de la requérante, ainsi que 4, 5, 7 et 8 du dossier administratif, et a réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.265).

L'arrêt a été notifié aux parties le 20 décembre 2023.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé une note le 23 janvier 2024 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 11/2 du règlement général de procédure.

Par une lettre du 25 janvier 2024, le greffe a notifié aux parties que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte dont la suspension a été ordonnée à moins que l'une d'elles ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

Par un courrier du 16 janvier 2024, le conseil de la partie adverse a informé le Conseil d'État de ce que la partie adverse a décidé de retirer l'acte attaqué et de ce que cette décision a été communiquée à toutes les parties intéressées, à savoir la partie requérante et la première partie intervenante, la SRL RSM INTERAUDIT.

Il ressort toutefois des termes de cette décision qu'elle n'a pas pour objet de procéder au retrait de l'acte attaqué, mais bien de renoncer à l'attribution du

marché litigieux, de sorte qu'il n'y a pas lieu de considérer que le présent recours est devenu sans objet en raison de l'adoption de cette décision.

Selon l'article 17, § 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif peut annuler l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée si, dans les trente jours de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou confirme la suspension provisoire, la partie adverse ou celui qui a intérêt à la solution de l'affaire n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure.

Ni la partie adverse ni les parties intervenantes n'ont introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai imparti et aucune des parties n'a demandé à être entendue.

L'auditeur rapporteur a, en conséquence, demandé la mise en œuvre de l'article 11/2 du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, qui s'inscrit dans le cadre du mécanisme visé aux articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quinq} du règlement général de procédure, mais doit également être pris en considération dans le cadre du mécanisme visé aux articles 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du règlement général de procédure, dans la mesure où ces dispositions prévoient également l'annulation de l'acte attaqué, il revient dès lors d'apprécier si le moyen unique en sa première branche, qui a été jugé sérieux par l'arrêt de suspension n° 258.265 du 20 décembre 2023, justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé via la procédure abrégée visée à l'article 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen de la première branche du moyen soulevé d'office

Dans le cadre de la procédure de référé d'extrême urgence, le premier auditeur a soulevé d'office un moyen relatif au fondement juridique de l'acte attaqué et à la compétence de son auteur en ce que l'acte attaqué méconnaîtrait le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, en particulier ses articles 45 et 52 », en ce que, première branche, l'acte attaqué est adopté par la RTBF alors que le décret précité prévoit que les commissaires aux comptes sont désignés par le Gouvernement de la Communauté française et qu'il ressort des travaux préparatoires de ce décret qu'il s'agit de satisfaire un besoin de cette dernière.

L'arrêt n° 258.265, prononcé le 20 décembre 2023, statue dans les termes suivants sur le caractère sérieux de ce moyen soulevé d'office :

« Le moyen soulevé d'office invoque la violation des articles 45 et 52 du décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française.

Ces dispositions se lisent comme suit :

“Art. 45. Les commissaires aux comptes sont désignés auprès de chaque organisme public. Les commissaires aux comptes sont désignés par le Gouvernement, pour moitié parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprise et pour moitié parmi les membres de la Cour des comptes” ;

“Art. 52. Le Gouvernement détermine les moyens d'actions et les indemnités attribuées aux commissaires aux Comptes”.

Les documents parlementaires rendant compte des travaux préparatoires à l'adoption du décret du 9 janvier 2003 précité, notamment des articles 45 et 52 de celui-ci, révèlent les éléments suivants, qui constituent autant d'indices de la volonté du législateur, dans la conception du système de contrôle ainsi institué (Parl. Com. fr., *Projet de décret relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française*, 345 (2002-2003) - N° 1) :

- l'importance – révélée par une actualité récente – pour les pouvoirs publics d'exercer autrement leur rôle à l'égard des organismes d'intérêt public et des entreprises publiques et ce, tant en leur qualité de pouvoir subsidiant que d'autorité de tutelle (*Ibid.*, p.2) ;

- la nécessité d'une révision des mécanismes de contrôle interne et externe des organismes publics, de manière à établir un équilibre entre les deux principes fondamentaux que sont, selon le législateur, l'autonomie de l'organisme d'intérêt public ou de l'entreprise publique, d'une part, et la responsabilité finale de la Communauté française, d'autre part (*Ibid.*) ;

- “l'idée que le Gouvernement mais aussi le Parlement doivent être informés, au travers du contrôle externe, de l'évolution, au sens large du terme, des organismes d'intérêt public ou des entreprises publiques” (*Ibid.*, p.3) ;

- au travers des mécanismes de contrôle mis en place, le gouvernement “entend être le garant d'un système mieux construit et plus harmonieux” (*Ibid.*) ;

- Le commentaire de la disposition en projet qui deviendra l'article 45 du décret expose ce qui suit :

“Il appartiendra au Gouvernement de fixer le nombre de commissaires aux comptes qu'il entend affecter aux organismes publics.

Les commissaires aux comptes seront nommés pour moitié par le Gouvernement parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprise et pour moitié parmi les membres de la Cour des comptes suivant en cela l'avis du Conseil d'Etat.

Cela permettra au Gouvernement de disposer de personnes ayant a priori des compétences en adéquation avec les missions qui sont confiées à ces commissaires aux comptes” (*Ibid.*, p.14).

- Le commentaire de la disposition en projet qui deviendra l'article 52 du décret expose ce qui suit :

“Dans la mesure où les commissaires aux comptes exercent une mission de contrôle externe au nom et pour le compte du Gouvernement, il est normal que ce soit à Lui qu'il appartienne de définir leurs moyens d'action et le montant de leurs indemnités” (*Ibid.*, p.15).

Des termes clairs des dispositions précitées et de l'expression de la volonté du législateur, lors des travaux préparatoires, il ressort, d'une part, que le contrôle exercé par les commissaires aux comptes est organisé au bénéfice du gouvernement de la Communauté française et répond ainsi à un besoin propre à celui-ci et, d'autre part, que le législateur n'a assorti d'aucune limite tant le pouvoir de désignation des commissaires aux comptes qu'il a attribué au gouvernement de la Communauté française que le pouvoir de fixer les moyens d'action et indemnités accordés à ceux-ci. Il n'est, en effet, question ni d'un pouvoir de désignation “sur proposition”, ni – quoi qu'aient soutenu l'appelée en intervention, dans sa note, et la partie adverse, en termes de plaidoiries – d'un pouvoir d'appréciation qui serait limité à celui de vérifier que la décision d'attribution du marché préalablement prise par l'organisme concerné réponde bien aux conditions décrétales et réglementaires de désignation de ces commissaires. Au contraire, le législateur a attribué au gouvernement – et comme l'attestent les dispositions précitées – un plein pouvoir d'appréciation avec lequel est manifestement incompatible tout procédé aboutissant à ce que l'organisme contrôlé dispose *de facto* de la maîtrise effective de l'organisation de ce contrôle et à ce que le gouvernement soit privé de cette maîtrise, tant pour la désignation des commissaires que pour la fixation des indemnités qui leur sont dues. C'est précisément un tel effet que peut produire un procédé consistant à ce que la désignation des commissaires membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises résulte de la passation d'un marché public initié et passé par l'organisme concerné, et dont celui-ci définit les conditions.

Pour défendre la légalité de l'acte attaqué au regard des dispositions dont le moyen invoque la violation, les parties adverse et appelée en intervention ont développé des arguments relevant de trois ordres, tant dans le cadre de l'instruction de la cause par le premier auditeur qu'à l'occasion des plaidoiries. Ces arguments portent, *primo*, sur le sens et la portée de l'acte attaqué ; *secundo*, sur l'identification des besoins à la satisfaction desquels l'attribution du marché litigieux tend à pourvoir ; *tertio*, sur la comparaison du procédé de désignation concrètement mis en œuvre dans le cas d'espèce avec d'autres modèles législatifs d'organisation d'un contrôle comptable externe qu'elles estiment pertinent d'invoquer au soutien de leur thèse.

Primo. Dans le cadre de la présente procédure devant le Conseil d'État, la partie adverse a notamment soutenu que le gouvernement de la Communauté française avait bien exercé le pouvoir de désignation qui lui est attribué, puisque c'est en sa séance du 9 novembre 2023 qu'il a décidé de cette désignation sur la base de la proposition qui lui avait été soumise. Elle a comparé ce procédé à celui de l'auteur de projet qui soumet à l'appréciation et au pouvoir de décision de

l'autorité un rapport d'examen des offres se terminant par une proposition de décision d'attribution.

Cette thèse tranche singulièrement avec différents éléments que révèle le déroulement de la procédure administrative de désignation de l'intervenante, en qualité de commissaire aux comptes, membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

Il doit, avant tout, être observé que la rédaction d'un rapport d'examen des offres établi par un auteur de projet pour le soumettre au pouvoir décisionnel de l'autorité compétente est un acte matériel, et non juridique, ce qui est étranger au cas rencontré en la présente cause, puisque l'acte attaqué se présente comme une décision d'attribution d'un marché de services ayant pour objet la désignation d'un commissaire aux comptes. Cet acte a été communiqué à la requérante, en tant que "décision motivée d'attribution", par un courrier mentionnant les voies de recours ouvertes à son encontre. Ni ce courrier ni l'acte lui-même ne contiennent la moindre expression d'une réserve tenant, par exemple, au fait qu'il ne s'agirait que d'une analyse provisoire n'ayant pas encore donné lieu à une décision et qu'une proposition devait encore être soumise au pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente pour procéder à cette désignation. Dans sa communication à la requérante, la partie adverse n'a pas davantage annoncé l'adoption d'une future décision sur la désignation en cause.

Toujours antérieurement à la présente procédure devant le Conseil d'État, et contrairement à ce qui est désormais plaidé par les parties adverse et appelée en intervention, l'intervention du gouvernement de la Communauté française semble n'avoir été considérée que comme purement formelle, et pas comme ayant pour objet l'exercice d'un pouvoir de désignation exercé à la faveur de l'appréciation discrétionnaire dudit gouvernement. Ainsi que le révèle le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la partie adverse, tenue le 20 octobre 2023, l'un des commissaires du gouvernement a indiqué qu'après approbation de l'attribution du marché par le conseil d'administration, il revenait au gouvernement de "procéder ensuite à la désignation formelle" du réviseur en qualité de commissaire aux comptes. L'autre commissaire a ajouté que l'approbation à donner par le gouvernement était une "démarche purement formelle". Par ailleurs, dans la note au gouvernement (23 octobre 2023) relative à la "Désignation d'un commissaire aux comptes auprès de la R.T.B.F.", il est "proposé au Gouvernement de procéder à la désignation formelle de ce réviseur en qualité de commissaire aux comptes auprès de la R.T.B.F.". Sous le titre "A. Exposé du dossier" de cette même note, il est également rappelé que "les dernières désignations des commissaires aux comptes issus de l'Institut des Réviseurs d'Entreprise ont été actées par le Gouvernement lors de sa séance du 22 octobre 2020 pour les exercices 2020 à 2022". Enfin, le fait que, dans le cadre de la "Procédure de silence" dont rend compte la pièce 17 du dossier administratif, il a été demandé de compléter le dossier soumis à la délibération du gouvernement – programmée le 9 novembre 2023 – et que cette décision a été communiquée ne permet, *prima facie*, pas d'établir qu'il était question de remettre en cause, à la faveur de cette délibération, la décision attaquée par l'exercice d'un plein pouvoir d'appréciation; tel n'en a, d'ailleurs, pas été le cas.

Les différents éléments factuels dont il est ainsi fait état – et qui sont antérieurs aux mesures d’instruction prises dans le cadre de la présente procédure devant le Conseil d’État – attestent, au terme d’un examen effectué en extrême urgence, que c’est bien la partie adverse qui a entendu désigner l’intervenante en qualité de commissaire aux comptes, membre de l’Institut des réviseurs d’entreprises, au terme de la procédure d’attribution d’un marché dont elle avait préalablement fixé les conditions, et ce en méconnaissance apparente des dispositions du décret du 9 janvier 2003, l’approbation purement formelle donnée par le gouvernement de la Communauté française ne pouvant – *prima facie* et au vu des conceptions qui paraissent avoir prévalu *in tempore non suspecto* dans le chef des parties adverse et appelée en intervention – tenir lieu d’exercice du pouvoir de désignation qui lui est attribué par l’article 45 de ce décret.

Secundo. S’agissant des besoins à la satisfaction desquels doit pourvoir la désignation d’un commissaire aux comptes pour le premier volet des prestations dont le marché litigieux fait l’objet (à savoir le contrôle des comptes annuels), il apparaît – à la lecture des dispositions précitées du décret du 9 janvier 2003, lues en combinaison avec celles des articles 48 et 49 qui définissent les missions des commissaires aux comptes, et à la lumière des travaux préparatoires de ce décret – que le commissaire participe à l’exercice d’un des contrôles permettant à la Communauté française et à ses autorités politiques d’assumer leur responsabilité, notamment à l’aide des informations issues de ce contrôle. Cette désignation répond donc bien à des besoins propres à la Communauté française ; ceci n’est pas démenti par le fait que l’exercice des contrôles qui incombent aux commissaires aux comptes implique des obligations de collaboration dans le chef des organismes soumis à ces contrôles. Par ailleurs, et quelles que soient les retombées qui peuvent *in fine* en résulter, ces contrôles ne répondent pas – quoi que prétende l’appelée en intervention, dans sa note d’observations – à une préoccupation de bonne gestion financière des organismes concernés, mais à la nécessité d’informer – à propos de la situation financière de l’organisme et d’aspects plus spécifiques visés aux articles 48 et 49 du décret du 9 janvier 2003 – les autorités concernées, pour permettre à celles-ci d’exercer leurs compétences et d’assumer leurs responsabilités respectives; telles paraissent, *prima facie*, devoir être comprises en ce sens les dispositions en cause et, sous-jacente, la volonté du législateur. Enfin, et contrairement à ce que suggèrent les parties adverse et appelée en intervention, il ne peut être déduit de l’imputation de la rémunération des commissaires à chaque organisme concerné ni que le marché répondrait à un besoin éprouvé par celui-ci (la prise en charge de la contrepartie des prestations faisant l’objet d’un marché public ne devant pas nécessairement être assurée par le pouvoir adjudicateur), ni qu’elle impliquerait la compétence de cet organisme pour mener la procédure de passation, au nom d’un “principe de parallélisme des compétences matérielle et budgétaire” qui – au vu des enseignements se dégageant de la doctrine à laquelle il est référé – paraît être invoqué sans pertinence.

En ce qui concerne le deuxième volet des prestations dont le marché litigieux fait l’objet (à savoir la confirmation des rémunérations des dirigeants de la partie adverse), il y a lieu, avant tout, d’observer que le cahier spécial des charges ne

contient pas d'indications particulières sur le fondement, l'objet et les modalités d'accomplissement de cette mission; les débats tenus à l'audience n'ont pas révélé d'éléments éclairants à ce sujet, sous la réserve d'une référence à l'article 10 du décret du 9 janvier 2003, qui n'a d'autre objet que d'habiliter le gouvernement de la Communauté française à déterminer les formes et modalités d'attribution de la rémunération des administrateurs publics; cette référence ne peut, *prima facie*, être tenue pour satisfaisante dès lors, d'une part, que les questions relatives à la "fixation" des rémunérations ne se confondent pas avec ce qui relève d'une "confirmation" de ces rémunérations et, d'autre part, que ne peut être vérifiée l'adéquation entre les qualités respectives d' "administrateurs publics" (visée à l'article 10 du décret), et de "dirigeants de la RTBF" (mentionnée au titre de l'objet du marché, et non visée par une disposition qui aurait été invoquée par l'une des parties à la cause). S'il y a lieu de considérer – dans le cadre de la procédure en extrême urgence – que ce deuxième volet de prestations doit être rapproché des devoirs d'information qui incombent à la partie adverse en vertu des articles 13 et 15, lus en combinaison, du décret du 9 janvier 2003, il s'impose d'aboutir à la conclusion – identique à celle retenue à propos du premier volet des prestations dont le marché litigieux fait l'objet – que la confirmation des rémunérations demandée au commissaire aux comptes désigné dans le cadre du marché litigieux répond à la nécessité d'informer les autorités concernées de la Communauté française, de manière à leur permettre d'exercer leurs compétences et d'assumer leurs responsabilités respectives. C'est donc bien d'un besoin de la Communauté française qu'il paraît ainsi devoir être question

Tertio. Pour tenter de justifier le procédé de désignation mis en œuvre au travers de la passation du marché litigieux par la partie adverse, celle-ci et la Communauté française, appelée en intervention, proposent de faire l'analogie avec le régime du Code des sociétés et associations et celui qui, pour la Région wallonne, a été institué par le décret du 12 février 2004 Décret relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution. Ce faisant, elles semblent perdre de vue que la légalité de l'acte attaqué doit être contrôlée au regard des dispositions applicables en l'espèce – en particulier de celles du décret du 9 janvier 2003, par lesquelles le législateur de la Communauté française a notamment organisé le régime spécifique de contrôle des organismes d'intérêt public dépendant d'elle-même – et non par analogie avec des dispositifs normatifs qu'elles tiennent pour être des modèles, mais qui ne peuvent justifier qu'il soit fait obstacle à l'application des dispositions du décret précité.

À la lumière des développements qui précèdent, il apparaît, *prima facie*, que la partie adverse n'a pas pu prendre la décision d'attribution du marché litigieux, après en avoir fixé elle-même les conditions, sans méconnaître l'article 45 du décret du 9 janvier 2003. Le moyen soulevé d'office doit, en conséquence, être déclaré sérieux en sa première branche. Il n'y a pas lieu, à ce stade de la procédure, d'examiner le moyen soulevé d'office, en sa seconde branche ».

Il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé par l'arrêt n° 258.265, précité. Le premier moyen est ainsi jugé fondé en sa première branche. En application des articles 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du règlement général de procédure, l'acte attaqué est annulé.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie requérante sollicite la condamnation de la partie adverse à une indemnité de procédure de 840 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en limitant l'indemnité de procédure au montant de base de 770 euros, aucune majoration n'étant due si, comme en l'espèce, il est fait application de l'article 11/2 du règlement général de procédure, conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, du même règlement.

L'annulation de la décision attaquée justifie également que les autres dépens, à l'exception de ceux liés aux interventions, soient mis à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision « de l'administrateur général de la RTBF du 13 octobre 2023 d'attribuer le marché de services ayant pour objet la désignation d'un commissaire aux comptes pour les exercices comptables 2023 à 2025 (réf. : PNDAPP2023.036) à la SRL RSM Interaudit (B.C.E. 0436.391.122) » est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros liés à leur intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 mai 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Adeline Schyns,

président de chambre,
greffière.

La greffière,

Le Président

Adeline Schyns

David De Roy