

Numéro du rôle : 6682
Arrêt n° 121/2019 du 26 septembre 2019

ARRÊT

En cause : le recours en annulation partielle des articles 3, 4 et 5 de la loi du 12 décembre 2016 « modifiant le code de droit économique, en ce qui concerne la compétence de la commission des normes comptables », introduit par Michel De Wolf.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 juin 2017 et parvenue au greffe le 21 juin 2017, Michel De Wolf a introduit un recours en annulation partielle des articles 3, 4 et 5 de la loi du 12 décembre 2016 « modifiant le code de droit économique, en ce qui concerne la compétence de la commission des normes comptables » (publiée au *Moniteur belge* du 20 décembre 2016, deuxième édition).

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- Jan Verhoeve, assisté et représenté par Me P. Aerts et Me M. E. Storme, avocats au barreau de Gand;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J.-F. De Bock et Me V. De Schepper, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 24 avril 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 15 mai 2019 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande de la partie requérante à être entendue, la Cour, par ordonnance du 15 mai 2019, a fixé l'audience au 5 juin 2019.

À l'audience publique du 5 juin 2019 :

- ont comparu :

. Me K. Munungu, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me M. E. Storme, qui comparaisait également *loco* Me P. Aerts, pour Jan Verhoeve;

. Me J.-F. De Bock, qui comparaisait également *loco* Me V. De Schepper, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité du mémoire du Conseil des ministres

A.1. Michel De Wolf allègue qu'en application de l'article 86 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le mémoire du Conseil des ministres doit être écarté des débats parce qu'il n'a été adressé à la Cour que le 8 septembre 2017, alors que le délai de 45 jours, prévu par l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, avait expiré le 26 août 2017.

Michel De Wolf informe donc la Cour que, compte tenu de l'irrecevabilité du mémoire du Conseil des ministres, il n'y répond pas dans son mémoire en réponse. Il estime que, si la Cour devait juger que le mémoire du Conseil des ministres est recevable, elle devrait alors, en application de l'article 107 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ordonner la réouverture des débats, afin de permettre au requérant de répondre aux observations du Conseil des ministres.

A.2. Le Conseil des ministres rétorque qu'il n'y a pas lieu d'écarter son mémoire, puisque la Cour a prorogé le délai légal de 45 jours jusqu'au 12 septembre 2017.

Il conteste, en outre, la pertinence d'une réouverture des débats, dès lors qu'une telle décision ne pourrait être prise que pour permettre aux parties de formuler des observations quant à l'incidence sur le recours en annulation d'un élément nouveau. Il souligne qu'il n'y a aucun élément nouveau en l'espèce et que le requérant était libre de répondre, dans son mémoire, à tout le moins à titre subsidiaire, aux arguments du Conseil des ministres.

Jan Verhoeve partage le point de vue du Conseil des ministres.

Quant au désistement partiel de Michel De Wolf

A.3. Après avoir pris connaissance du mémoire déposé par Jan Verhoeve, Michel De Wolf renonce à demander l'annulation des mots « et du secrétariat scientifique » contenus dans l'article III.93/1, § 7, alinéa 2, du Code de droit économique, inséré par l'article 3 de la loi du 12 décembre 2016 « modifiant le code de droit économique, en ce qui concerne la compétence de la commission des normes comptables ».

Quant à l'intérêt de Michel De Wolf

A.4.1. Michel De Wolf estime que les articles 3, 4 et 5 de la loi du 12 décembre 2016 affectent directement et défavorablement sa situation en tant que membre de la Commission des normes comptables (ci-après : la Commission), nommé par un arrêté royal du 25 avril 2013 pour un terme de six ans sur proposition du Conseil de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

A.4.2. Il considère qu'en ce qu'il interdit de mentionner, dans le rapport ministériel annuel relatif aux activités du Collège institué au sein de la Commission (ci-après : le Collège), l'identité des membres du Collège, l'article III.93/1, § 7, alinéa 2, du Code de droit économique, inséré par l'article 3 de la loi du 12 décembre 2016, modifie les conditions d'exercice de son mandat de membre de la Commission.

Il estime avoir intérêt à ce que la Chambre des représentants, à l'attention de laquelle ce rapport annuel est rédigé, soit informée de sa participation ou de sa non-participation aux activités du Collège, qui n'est pas composé de tous les membres de la Commission.

A.4.3. Michel De Wolf considère qu'en exigeant que la Commission et le Collège comptent autant de membres francophones que de membres néerlandophones, l'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique, inséré par l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016, modifie les conditions du renouvellement éventuel de son mandat de membre de la Commission.

Il précise que cette exigence réduit l'importance des autres critères de nomination auxquels le Roi pourra avoir égard, tels que les mérites scientifiques et professionnels.

A.4.4. Michel De Wolf considère qu'en obligeant au secret tout membre de la Commission, l'article III.93/2, § 3, première phrase, du Code de droit économique, inséré par l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016, modifie les conditions d'exercice de la fonction de membre de la Commission.

Il précise que cette règle est susceptible d'être interprétée comme limitant le droit du requérant de publier des articles scientifiques ou professionnels relatifs aux sujets abordés par la Commission.

A.4.5. Michel De Wolf considère qu'en mettant fin aux mandats des membres de la Commission, l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 12 décembre 2016 modifie la durée du mandat de six ans qui lui avait été conféré par l'article 1er, 3°, de l'arrêté royal du 25 avril 2013 « portant désignation des membres de la Commission des normes comptables ».

Il observe que, si l'exercice de ses fonctions au sein de la Commission devait, en application de la disposition attaquée, cesser avant l'expiration de la période de six ans entamée le jour de son entrée en fonction, il ne pourrait porter le titre honorifique de membre de la Commission en application de l'article 4bis de l'arrêté royal du 21 octobre 1975 « portant création de la Commission des normes comptables ».

A.5.1. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeve contestent l'intérêt du requérant à demander l'annulation des dispositions attaquées de la loi du 12 décembre 2016.

A.5.2. À propos de l'article III.93/1, § 7, alinéa 2, du Code de droit économique, le Conseil des ministres dit ne pas comprendre en quoi le requérant aurait intérêt à ce que la Chambre des représentants soit informée de sa participation ou de sa non-participation aux activités du Collège.

Jan Verhoeve remarque que la composition du Collège n'est de toute façon pas secrète, puisque l'arrêté royal qui nomme ses membres est publié au *Moniteur belge*. Il estime aussi que l'absence d'intérêt du requérant se déduit du fait qu'il ne demande pas l'annulation de l'article III.93/1, § 6, du Code de droit économique, qui exige que les décisions du Collège soient publiées sous forme anonyme.

A.5.3. Le Conseil des ministres soutient que l'article 5 de la loi du 12 décembre 2016, qui met fin au mandat des membres de la Commission au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, n'empêche pas l'Institut des réviseurs d'entreprises d'encore proposer, en application de l'article 2 de l'arrêté royal du 21 octobre 1975 « portant création de la Commission des normes comptables », la nomination du requérant au poste de membre de la Commission. Il estime qu'une éventuelle modification des conditions d'exercice de cette fonction, de la durée du mandat conféré et des conditions de renouvellement de celui-ci résulterait d'un acte du pouvoir exécutif et non d'un acte du pouvoir législatif. Le Conseil des ministres souligne aussi que, conformément à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 12 décembre 2016, le requérant reste membre de la Commission jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement.

A.5.4. Le Conseil des ministres considère que les autres dispositions attaquées de la loi du 12 décembre 2016 ne sont pas davantage susceptibles d'affecter directement et défavorablement la situation du requérant parce qu'elles ne concernent pas son rôle au sein de la Commission. À propos de l'article III.93/2, § 2, du Code précité, le Conseil des ministres remarque que la loi du 12 décembre 2016 ne fixe pas les critères de nomination des membres de la Commission et que l'article 2, alinéa 4, de l'arrêté royal du 21 octobre 1975 se borne à exiger que les membres du Collège fassent preuve d'excellentes connaissances du droit comptable belge. À propos de l'article III.93/2, § 3, première phrase, du Code précité, le Conseil des ministres note que les avis de la Commission sont publiés et que cette disposition ne limite pas le droit du requérant de publier des articles scientifiques relatifs à des sujets abordés par cette institution.

Quant à la recevabilité du mémoire de Jan Verhoeye

A.6. Jan Verhoeye, qui se présente comme comptable et consultant fiscal, déduit son intérêt à adresser des observations à la Cour, en application de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, de son mandat de président de la Commission.

Il considère pouvoir exposer les raisons pour lesquelles le recours en annulation doit être rejeté parce qu'il est convaincu que la loi du 12 décembre 2016 améliore le fonctionnement de la Commission qu'il a présidée en application de l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 2013 « portant désignation des membres de la Commission des normes comptables » et qu'il préside encore en application de l'article 5, alinéa 2, de cette loi.

A.7. Michel De Wolf relève que le mémoire de Jan Verhoeye mentionne le nom des avocats choisis par le Conseil des ministres dans la présente affaire, alors qu'il a été adressé à la Cour le même jour que le mémoire du Conseil des ministres. Il en déduit que Jan Verhoeye et le Conseil des ministres se sont concertés lors de la rédaction de leurs mémoires et que le premier n'aurait adressé ses observations écrites à la Cour que parce que le Conseil des ministres n'était plus en mesure d'y exposer les siennes, dès lors que le délai prévu par l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 avait expiré. Il estime que si la Cour devait, dans ces circonstances, considérer l'intervention du président de la Commission comme étant celle d'un prête-nom du Conseil des ministres, elle devrait écarter le mémoire de Jan Verhoeye, que le requérant qualifie de principal bénéficiaire de la loi du 12 décembre 2016.

Michel De Wolf conteste aussi la recevabilité du mémoire de Jan Verhoeye parce que ce document, rédigé en néerlandais, ne serait pas conforme à l'article 63 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, qui détermine la langue de l'instruction d'une affaire soumise à la Cour. Il précise que l'article 87, § 2, de cette loi, en application duquel le mémoire précité a été envoyé, est une disposition qui, au vu de la structure de cette loi, règle l'instruction d'une telle affaire.

A.8. Jan Verhoeye rétorque qu'il n'y a pas de raison d'écarter son mémoire des débats. Il observe que, selon l'article 62, alinéa 2, 6°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les personnes ayant à justifier d'un intérêt devant la Cour peuvent en principe utiliser la langue de leur choix.

Quant au moyen relatif à l'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique

A.9. Michel De Wolf allègue que l'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique, inséré par l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016, viole les articles 10, 11 et 30 de la Constitution, lus isolément, conjointement ou en combinaison avec les articles 2, paragraphe 1, 25, c), et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le « principe général du droit à la sécurité juridique », en ce que la disposition attaquée énonce, sans justification pertinente, de manière disproportionnée et au mépris de l'exigence de sécurité juridique, une règle qui est imprécise parce qu'elle ne définit pas les termes « rôle linguistique ».

A.10.1. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeye observent à titre principal que le moyen est irrecevable parce que la requête ne permet pas de comprendre en quoi la disposition attaquée serait incompatible avec les règles dont la violation est alléguée.

Jan Verhoeye précise que la requête n'indique pas en quoi la règle de parité linguistique énoncée par la disposition attaquée serait discriminatoire au sens de la Constitution ou des normes internationales invoquées. Il note que cette requête ne dénonce aucune différence de traitement. Il remarque aussi qu'il n'existe, pour le titulaire d'une fonction administrative, aucun droit fondamental de ne pas être comptabilisé dans un rôle linguistique.

Jan Verhoeye soutient aussi qu'en ce qu'il invoque la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le moyen n'est pas recevable parce que la disposition attaquée ne relève pas du domaine du droit de l'Union européenne et n'en constitue pas une mise en œuvre.

A.10.2. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeye observent à titre subsidiaire que le moyen n'est pas fondé.

Ils affirment que la règle de parité linguistique énoncée par la disposition attaquée est justifiée par la volonté de renforcer la représentativité des organes fédéraux. Jan Verhoeve rappelle que l'instauration de cadres linguistiques pour les fonctions administratives respecte tant la lettre que l'esprit de la Constitution, qui garantit explicitement la représentation des groupes linguistiques dans des institutions fédérales telles que le Conseil supérieur de la Justice et autorise implicitement le pouvoir législatif à prévoir une telle représentation pour nombre d'autres institutions fédérales telles que la Cour constitutionnelle. Citant l'article 43, § 4, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, le Conseil des ministres relève aussi que la notion de « rôle linguistique » est couramment utilisée dans le domaine administratif.

Le Conseil des ministres et Jan Verhoeve ajoutent que le principe de la sécurité juridique ne requiert pas la définition des termes « rôle linguistique » et qu'un arrêté royal pourrait, au besoin, préciser les critères d'appartenance à chacun des deux rôles prévus. Jan Verhoeve considère que ces critères, qui ne doivent pas être mentionnés dans la loi, pourraient tout aussi bien être déterminés par les organisations professionnelles habilitées à proposer la nomination de membres de la Commission. Il ajoute que, même s'il n'est pas applicable à cette dernière institution, l'article 43 des lois coordonnées le 18 juillet 1966 permet de dissiper les craintes relatives à l'insécurité juridique que pourrait provoquer l'instauration du cadre linguistique prévu par la disposition attaquée.

A.11. Michel De Wolf rétorque que, loin de remettre en cause l'objectif légitime de parité linguistique, le moyen ne cible que l'imprécision des termes « rôle linguistique », qui est confirmée par la non-application à la Commission de l'article 43 des lois coordonnées le 18 juillet 1966. Il ajoute que l'arrêté royal du 3 septembre 2017 « modifiant l'arrêté royal du 21 octobre 1975 portant création d'une Commission des normes comptables et de l'arrêté royal du 16 juin 1994 fixant la contribution des entreprises aux frais de fonctionnement de la Commission des Normes Comptables », qui a été adopté à la suite de la loi du 12 décembre 2016, n'a pas précisé le sens des mots litigieux de la disposition attaquée.

Michel De Wolf remarque aussi que la Commission s'occupe de matières qui relèvent de la compétence de l'Union européenne, puisque la plupart des règles du droit comptable belge résultent de la transposition de directives européennes.

Quant au moyen relatif à l'article III.93/2, § 3, du Code de droit économique

A.12. Michel De Wolf allègue que la première phrase de l'article III.93/2, § 3, du Code de droit économique, inséré par l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016, viole les articles 10, 11 et 32 de la Constitution, lus isolément, conjointement ou en combinaison avec la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration » et avec l'article 15, paragraphes 1, c), 2 et 3, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en ce que la disposition attaquée prévoit, sans justification pertinente et de manière disproportionnée, que le secret auquel sont tenus les membres de la Commission concerne les avis et recommandations formulés par cette institution en application de l'article III.93, § 1er, du Code.

A.13.1. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeve observent à titre principal que le moyen est irrecevable parce que la requête ne permet pas de comprendre en quoi la disposition attaquée serait incompatible avec les règles dont la violation est alléguée. Jan Verhoeve remarque que la requête ne fait état d'aucune différence de traitement. Il relève aussi qu'aucun texte ne donne au titulaire d'un mandat public le droit de divulguer des informations obtenues dans l'exercice de ses fonctions.

Le Conseil des ministres et Jan Verhoeve ajoutent que le moyen est aussi irrecevable en ce qu'il invite la Cour à se prononcer sur la compatibilité avec les articles 10, 11 et 32 de la Constitution, lus en combinaison avec la loi du 11 avril 1994 précitée, puisque la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la compatibilité d'une disposition législative avec cette loi.

A.13.2. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeve observent à titre subsidiaire que le moyen n'est pas fondé.

Le Conseil des ministres estime que ce moyen repose sur une interprétation erronée de la disposition attaquée. Il précise que l'obligation de secret qu'elle énonce ne concerne que les affaires qui relèvent de la mission du Collège institué au sein de la Commission, de sorte qu'elle ne s'applique pas aux avis et recommandations visés par le moyen.

Jan Verhoeve souligne que l'obligation de secret qui est contestée ne vaut pas pour les avis et projets d'avis que la Commission est tenue de publier et que cette obligation ne concerne que les informations qui n'ont pas encore été publiées par la Commission et qui relèvent du secret du délibéré. Il considère que ce secret professionnel ne discrimine en rien les membres de la Commission et ne porte pas davantage atteinte au droit de tout citoyen de consulter tout document administratif. Il estime que cette obligation de secret est d'autant plus justifiée que ces membres peuvent avoir accès à des données économiques sensibles.

A.14. Michel De Wolf rétorque qu'il ne fait référence à la loi du 11 avril 1994 que pour préciser l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 32 de la Constitution. Il ajoute que les avis et recommandations émis par la Commission en application de l'article III.93, § 1er, 2°, du Code de droit économique peuvent être considérés comme une « production scientifique » au sens de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Tout en doutant de la compatibilité de l'interprétation que Jan Verhoeve donne à la disposition attaquée avec les termes de cette dernière, Michel De Wolf concède que cette disposition, interprétée de cette manière, n'est pas inconstitutionnelle.

Quant au moyen relatif à l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 12 décembre 2016

A.15. Michel De Wolf allègue que l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 12 décembre 2016 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément, conjointement ou en combinaison avec l'article 107 de la Constitution, avec le « principe général du droit à la confiance légitime » et avec le « principe général du droit à la sécurité juridique », en ce que, sans justification pertinente et de manière disproportionnée, la disposition attaquée met fin d'office au mandat des membres de la Commission nommés pour six ans par l'arrêté royal du 25 avril 2013.

A.16.1. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeve observent à titre principal que le moyen est irrecevable parce que la requête ne permet pas de comprendre en quoi la disposition attaquée serait incompatible avec les règles dont la violation est alléguée.

Jan Verhoeve remarque que le moyen ne fait état d'aucune différence de traitement et qu'aucun droit fondamental ne garantit la conservation d'un mandat dans une institution telle que la Commission.

A.16.2. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeve observent à titre subsidiaire que le moyen n'est pas fondé. Ils estiment que la décision de mettre fin aux mandats des membres de la Commission qui ont été nommés en 2013 est raisonnablement justifiée par l'extension des compétences de cette institution, qui résulte de la loi du 12 décembre 2016.

Jan Verhoeve ajoute que la cessation anticipée des mandats est nécessaire pour composer la Commission dans le respect de l'exigence de parité linguistique énoncée par le nouvel article III.93/2, § 2, du Code de droit économique. Il précise que la Commission nommée en 2013 comptait onze membres francophones et six membres néerlandophones.

Jan Verhoeve relève aussi que la disposition attaquée était nécessaire pour composer la Commission selon les nouvelles règles énoncées dans l'arrêté royal du 21 octobre 1975. Il soutient, à propos de ces règles, que le pouvoir législatif habilite le Roi à exiger des membres de la Commission des compétences supplémentaires qui sont à tout le moins utiles pour l'exercice des nouvelles missions confiées à cette institution. Il fait remarquer à ce sujet que les travaux préparatoires de la disposition attaquée annonçaient déjà une modification de l'arrêté royal du 21 octobre 1975 visant à obliger le Collège à consulter, dans certains cas, l'ensemble de la Commission dans le cadre de l'exercice de ses nouvelles missions.

Jan Verhoeve remarque encore que le simple fait qu'une disposition législative ne serait pas justifiée aux yeux d'une personne ne suffit pas à la rendre incompatible avec la Constitution.

A.17. Michel De Wolf rétorque que, lors des travaux préparatoires, la disposition attaquée n'a pas été justifiée par le souci de respecter la parité linguistique dans la composition de la Commission. Il note à ce sujet que, compte tenu de la composition qui a été celle de la Commission durant 40 ans, ce souci n'était pas urgent au point qu'il était impossible d'attendre le renouvellement de la Commission prévu en mai 2019.

Michel De Wolf ajoute que la volonté de recomposer la Commission pour tenir compte de l'extension de ses compétences ne concernait que la composition du Collège créé au sein de cette institution et ne justifiait pas qu'il soit mis fin au mandat de tous les membres de la Commission. Il ne s'oppose pas à ce que la Cour n'annule la disposition attaquée que dans la mesure où elle met fin aux mandats des membres de la Commission qui, selon les travaux préparatoires de la disposition attaquée, n'étaient pas appelés à faire partie dudit Collège, c'est-à-dire ceux qui n'étaient pas président de la Commission et qui n'avaient pas été nommés sur proposition du ministre de l'Économie, du ministre des Finances, du ministre de la Justice ou du ministre des Classes moyennes.

Quant au moyen relatif à l'ensemble des dispositions attaquées

A.18. Michel De Wolf allègue que chacune des dispositions attaquées viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément, conjointement ou en combinaison avec le chapitre II de la loi du 15 décembre 2013 « portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative », avec le « principe général du droit à la confiance légitime » et avec le « principe général du droit à la sécurité juridique », en ce que ces dispositions ont été adoptées après la communication à la Chambre des représentants d'un « formulaire d'analyse d'impact intégrée » dans lequel il est mentionné que cette analyse a été effectuée par la Commission, alors que l'analyse relative à l'avant-projet de loi qui est à l'origine des dispositions attaquées n'a jamais été délibérée par cette institution.

A.19.1. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeye observent à titre principal que le moyen est irrecevable.

Ils estiment que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la compatibilité d'une loi avec la loi du 15 décembre 2013 précitée. Jan Verhoeye ajoute que la requête ne permet pas de comprendre en quoi les dispositions attaquées seraient incompatibles avec les dispositions de la Constitution et avec les principes dont la violation est alléguée. Il remarque entre autres que le moyen ne fait état d'aucune différence de traitement. Il soutient aussi que le moyen s'apparente à une action populaire et que le requérant n'a pas intérêt à ce moyen.

A.19.2. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeye observent à titre subsidiaire que le moyen n'est pas fondé.

Ils exposent que les documents présentés à la Chambre des représentants n'indiquent pas que l'« analyse d'impact » a été délibérée par la Commission, ce que, selon le Conseil des ministres, la loi du 15 décembre 2013 n'exige d'ailleurs pas. Ils précisent que s'il est question d'une consultation de la Commission dans le « formulaire d'analyse d'impact intégrée », c'est uniquement parce que, conformément au règlement d'ordre intérieur de la Commission, le président de celle-ci a transmis au ministre compétent des données statistiques que ce dernier lui avait demandées. Le Conseil des ministres et Jan Verhoeye ajoutent que la constitutionnalité des dispositions attaquées ne dépend nullement de la fiabilité de ces données.

A.20. Michel De Wolf rétorque que, même si le président de la Commission s'est borné à fournir des données statistiques au ministre compétent, il ne peut être mentionné, dans les documents présentés au Parlement, que ces données émanent de la Commission.

Il expose aussi ses doutes quant à la fiabilité des informations qui ont été présentées au Parlement afin de justifier l'extension des compétences de la Commission et invite la Cour à désigner un expert afin que celui-ci vérifie que ces informations correspondent bien à la réalité.

Quant à la demande d'audition de personnes qui ne sont pas parties devant la Cour

A.21. Michel De Wolf demande à la Cour d'entendre les membres de la Commission nommés par l'arrêté royal du 25 avril 2013, les personnes qui étaient membres de cette institution juste avant l'adoption de cet arrêté royal, ainsi que des membres du cabinet du ministre de l'Économie qui a défendu le projet de loi à l'origine de la loi du 12 décembre 2016.

Selon Michel De Wolf, cette audition permettra de confirmer les dysfonctionnements illégaux de la Commission qu'il a pu lui-même observer tant avant qu'après les nominations de 2013 et qui concernent, entre autres, la prise de décision sans respect du quorum requis et l'absence de publication des comptes de l'institution dans son rapport d'activités. Le requérant soutient aussi que c'est parce que le président de la Commission se sentait mis en cause par ces dysfonctionnements qu'il a convaincu le ministre de l'Économie, dont il se dit très proche, de proposer au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif l'adoption de l'article 5 de la loi du 12 décembre 2016 et de certaines dispositions de l'arrêté royal du 3 septembre 2017. Ces textes serviraient les intérêts du président de la Commission en lui garantissant un renouvellement supplémentaire de son mandat, à l'initiative du ministre précité, et en apportant au règlement d'ordre intérieur de la Commission des modifications qu'il ne serait pas parvenu à faire accepter par les autres membres de cette institution.

A.22. Jan Verhoeve tient à préciser que, depuis 2010, la Commission publie chaque année un volumineux rapport d'activités. Il souligne aussi que la loi du 12 décembre 2016 est le résultat du vote d'un projet de loi déposé par l'ensemble du Gouvernement fédéral et non par son seul ministre de l'Économie. Il remarque enfin que les deux ministres qui, avant l'entrée en vigueur de cette loi, avaient proposé au Roi sa nomination en tant que président de la Commission ne sont pas membres du parti politique auquel appartient le ministre qui a présenté le projet de loi précité au Parlement fédéral.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. Instituée par le Roi, la Commission des normes comptables a essentiellement pour mission de donner des avis au Parlement fédéral et au Gouvernement fédéral, de « contribuer au développement de la doctrine comptable » et de « formuler les principes d'une comptabilité régulière, par la voie d'avis et de recommandations » (article III.93, § 1er, du Code de droit économique, remplacé par l'article 2 de 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).

Au sein de cette Commission, le Roi institue un « Collège distinct dont la mission est de répondre, par une Décision Individuelle relevant du Droit Comptable, aux demandes concernant l'application des dispositions légales de droit comptable belge qui relèvent de la compétence de la Commission, dont il est formellement saisi » (article III.93, § 2, du même Code, remplacé par l'article 2 de la loi du 12 décembre 2016).

B.2.1. L'article 3 de la loi du 12 décembre 2016 insère, dans le Code de droit économique, un article III.93/1, libellé comme suit :

« § 1er. Par Décision Individuelle relevant du Droit Comptable, il y a lieu d'entendre la réponse par laquelle le Collège détermine, conformément aux dispositions en vigueur, son interprétation des modalités d'application de la loi dans le chef du demandeur à une situation ou une opération spécifique jusque-là dépourvue d'effets au niveau du droit des comptes annuels.

[...]

§ 5. Le Roi détermine à qui il incombe de proposer les membres du Collège, choisis parmi les membres de la Commission, comprenant au moins un membre siégeant également au sein du Collège chargé conformément à l'article 26 de la loi du 24 décembre 2002 de la direction du Service des Décisions Anticipées en matières fiscales du Service public fédéral Finances, nomme les membres du Collège, fixe les modalités de fonctionnement du Collège, fixe les matières et dispositions visées au paragraphe 4, alinéa 1er, 2°, détermine les modalités relatives au délai dans lequel une Décision Individuelle relevant du Droit Comptable peut être rendue et indique à quel moment une Décision Individuelle relevant du Droit Comptable cesse d'exister.

§ 6. Les Décisions Individuelles relevant du Droit Comptable sont publiées sous forme anonyme sur le site web de la Commission.

§ 7. Le ministre de l'Économie communique chaque année à la Chambre des représentants un rapport sur l'application de l'article III.93, § 2, du Code de droit économique.

Ni l'identité des demandeurs ni celle des membres du Collège et du secrétariat scientifique n'est dévoilée dans le rapport.

Le rapport est publié par la Chambre des représentants ».

B.2.2. L'article 4 de la loi du 12 décembre 2016 insère, dans le Code de droit économique, un article III.93/2, libellé comme suit :

« [...] »

§ 2. Le président excepté, les membres de la Commission et du Collège doivent à chaque fois se composer pour la moitié [de] personnes physiques appartenant au rôle linguistique néerlandais et l'autre moitié au rôle linguistique français.

§ 3. Chaque membre de la Commission et du Collège ainsi que les collaborateurs de la Commission sont tenus, en dehors de l'exercice de leur mission, à la plus stricte obligation de secret en ce qui concerne toutes les affaires dont ils ont connaissance en raison de l'exercice de leurs fonctions. En ce qui concerne les dossiers relatifs aux Décisions Individuelles relevant du Droit Comptable, les membres du Collège et les collaborateurs de la Commission restent dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils communiquent aux autres services administratifs de l'État, y compris les parquets et les greffes des cours et de toutes les juridictions aux Communautés, aux Régions et aux établissements ou organismes publics, les renseignements qui sont nécessaires à ces services, établissements ou organismes pour assurer l'exécution des dispositions légales ou réglementaires dont ils sont chargés ».

B.2.3. L'article 5 de la loi du 12 décembre 2016 dispose :

« Il est mis fin d'office aux mandats des membres de la Commission en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les membres de la Commission continuent d'exercer leur mandat jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement ».

B.3. Les dispositions précitées, publiées au *Moniteur belge* du 20 décembre 2016, sont entrées en vigueur le 30 décembre 2016, en application de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 « relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires ».

Quant au désistement partiel relatif à l'article 3 de la loi du 12 décembre 2016

B.4. Michel De Wolf déclare se désister du recours en annulation en ce qu'il porte sur les mots « et du secrétariat scientifique » contenus dans l'article III.93/1, § 7, alinéa 2, du Code de droit économique, inséré par l'article 3 de la loi du 12 décembre 2016.

B.5. Rien ne s'oppose, en l'espèce, à ce que la Cour décrète ce désistement.

Quant à la recevabilité du mémoire du Conseil des ministres

B.6. Par pli du 11 juillet 2017, le greffier de la Cour a notifié le recours en annulation au Conseil des ministres, en application de l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Par une ordonnance du même jour, prise en application de l'article 89bis de la même loi, le président de la Cour a décidé de proroger jusqu'au 12 septembre 2017 le délai dans lequel il était loisible au Conseil des ministres d'adresser un mémoire à la Cour en application de l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Cette ordonnance était jointe au pli précité du 11 juillet 2017.

Par pli recommandé à la poste le 8 septembre 2017, le Conseil des ministres a adressé son mémoire à la Cour.

B.7. Ce mémoire ayant été adressé à la Cour dans le délai imparti, il est recevable et ne doit pas être écarté des débats.

Quant à la recevabilité du mémoire de Jan Verhoeye

B.8. Lorsque la Cour est saisie d'un recours en annulation, « toute personne justifiant d'un intérêt » peut adresser ses observations à la Cour dans un mémoire (article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989).

Justifie d'un intérêt au sens de cette disposition la personne qui montre que sa situation peut être directement affectée par l'arrêt que la Cour est appelée à rendre à propos du recours en annulation.

B.9. Dans les observations qu'il adresse à la Cour, Jan Verhoeve expose que les dispositions attaquées de la loi du 12 décembre 2016 améliorent le fonctionnement de la Commission des normes comptables qu'il préside en application de l'article 5, alinéa 2, de cette loi, lu en combinaison avec l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 2013 « portant désignation des membres de la Commission des normes comptables ».

Il a de nouveau été nommé président de cette institution par l'article 2 de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 « portant nomination des membres de la Commission des normes comptables ».

Sa situation de président de cette institution pourrait dès lors être directement affectée par une éventuelle annulation des dispositions attaquées. Il justifie donc de l'intérêt requis.

B.10.1. L'article 62 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose :

« Les affaires sont introduites devant la Cour constitutionnelle en français, en néerlandais ou en allemand.

Dans les actes et déclarations :

[...]

6° les personnes ayant à justifier d'un intérêt utilisent la langue de leur choix, hormis le cas où elles sont soumises à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative, auquel cas elles utilisent la langue qui est déterminée par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966;

[...] ».

B.10.2. Il résulte de cette disposition que le mémoire adressé à la Cour par une « personne justifiant d'un intérêt » au sens de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 peut être rédigé en français, en néerlandais ou en allemand, sauf si cette personne est « soumise » à l'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, auquel cas elle doit utiliser celle des trois langues précitées dont l'emploi est prescrit par lesdites lois.

Ce n'est ni au nom de la Commission des normes comptables, ni en sa qualité de président de cette institution que Jan Verhoeve a adressé ses observations à la Cour, de sorte qu'il ne peut être considéré comme étant soumis à l'application des lois coordonnées le 18 juillet 1966.

Il était donc libre de formuler ces observations dans un mémoire rédigé en néerlandais.

B.11. Le mémoire de Jan Verhoeve est recevable.

Quant à la recevabilité du recours en annulation

En ce qui concerne la compétence de la Cour

B.12. Le moyen dirigé contre chacune des dispositions attaquées invite la Cour à examiner la manière dont l'« analyse d'impact » de l'avant-projet de loi qui est à l'origine de la loi du 12 décembre 2016 a été présentée au Parlement fédéral par le membre compétent du Gouvernement fédéral.

B.13.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions, et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.13.2. La Cour n'est compétente pour contrôler le processus d'élaboration des lois que lorsque les règles qui contribuent à définir ce processus sont considérées comme des règles qui déterminent les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions, comme des règles qui contribuent au respect de la loyauté fédérale ou comme des règles qui tendent à garantir les droits et libertés reconnus par le titre II ou par les articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.14. Une « analyse d'impact » d'un avant-projet de loi est une « évaluation des effets potentiels » de cet avant-projet à laquelle procède le membre compétent du Gouvernement fédéral (articles 5, § 1er, et 6, de la loi du 15 décembre 2013 « portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative »).

Elle relève du processus d'élaboration d'une loi.

B.15. La Cour n'étant dès lors pas compétente pour connaître du moyen, celui-ci est irrecevable.

En ce qui concerne l'intérêt à demander l'annulation de l'article III.93/1, § 7, alinéa 2, du Code de droit économique

B.16. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.17. L'article III.93/1, § 7, alinéa 2, du Code de droit économique, inséré par l'article 3 de la loi du 12 décembre 2016, interdit au ministre de l'Économie de mentionner l'identité des membres du Collège institué en application de l'article III.93, § 2, du même Code, dans le rapport annuel qu'il doit communiquer à la Chambre des représentants.

Le requérant n'explique pas et il n'apparaît pas que l'absence de mention de l'identité des membres de ce Collège est susceptible d'affecter défavorablement sa situation de membre de la Commission des normes comptables.

Il ne justifie donc pas d'un intérêt à demander l'annulation de l'article III.93/1, § 7, alinéa 2, du Code de droit économique.

B.18. En ce qu'il vise cette disposition, le recours en annulation est irrecevable.

En ce qui concerne la recevabilité du moyen relatif à l'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique

B.19. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Cette exigence n'est pas de pure forme. Elle vise à fournir à la Cour ainsi qu'aux institutions et aux personnes qui peuvent adresser un mémoire à la Cour un exposé clair et univoque des moyens.

B.20. Le moyen dirigé contre l'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique, inséré par l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016, est pris, entre autres, de la violation des articles 10, 11 et 30 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 2, paragraphe 1, 25, c), et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.21. Le moyen se borne à exposer que la disposition attaquée énonce, sans justification pertinente et de manière disproportionnée, une règle imprécise, en ce qu'elle ne définit pas les termes « rôle linguistique ».

Il n'expose donc pas en quoi la disposition attaquée violerait les dispositions précitées.

B.22. En ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions, le moyen est irrecevable.

En ce qui concerne la recevabilité du moyen relatif à l'article III.93/2, § 3, première phrase, du Code de droit économique

B.23. Le moyen dirigé contre l'article III.93/2, § 3, du Code de droit économique, inséré par l'article 4 de la loi du 12 décembre 2016, est pris de la violation des articles 10, 11 et 32 de la Constitution, lus isolément, conjointement ou en combinaison avec l'article 15, paragraphes 1, c), 2 et 3, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

B.24. Le moyen se borne à exposer que, sans justification pertinente et de manière disproportionnée, la disposition attaquée oblige les membres de la Commission des normes comptables au secret, en ce qui concerne les avis et recommandations formulés par cette institution en application de l'article III.93, § 1er, du Code.

Il n'expose donc pas en quoi la disposition attaquée violerait les dispositions précitées.

B.25. Le moyen est irrecevable.

Quant au fond

En ce qui concerne l'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique

B.26. Par le moyen, la Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, en ce qu'en ne définissant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « rôle linguistique », la disposition attaquée manque de précision et porte atteinte au droit à la sécurité juridique de tout candidat à un mandat de membre de la Commission des normes comptables.

B.27. L'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « rôle linguistique ».

Le principe de la sécurité juridique n'exige pas du pouvoir législatif qu'il définisse tous les termes qu'il utilise.

Au demeurant, il a été précisé lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée que celle-ci instaure une « parité linguistique », ce qui signifie qu'à l'exception du président de la Commission des normes comptables et du Collège institué en son sein, la moitié des membres de chacune de ces deux institutions doit être « d'expression néerlandaise » et l'autre moitié « d'expression française » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2090/003, p. 8).

La disposition attaquée ne porte donc pas atteinte à l'intérêt qu'a un candidat à un mandat de membre de la Commission des normes comptables d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de sa candidature.

B.28. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 12 décembre 2016

B.29. Le moyen dirigé contre l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 12 décembre 2016 est pris, entre autres, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime.

B.30.1. Au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 12 décembre 2016, la Commission des normes comptables était composée de dix-sept personnes qui avaient été nommées membres de cette institution par un arrêté royal du 25 avril 2013, publié au *Moniteur belge* le 16 mai 2013 et entré en vigueur le dixième jour après sa publication, soit le 26 mai 2013.

Cet arrêté royal avait été pris en application de l'article 3, alinéa 1er, première phrase, de l'arrêté royal du 21 octobre 1975 « portant création de la Commission des normes comptables », qui dispose que les membres de la Commission sont nommés « pour un terme de six ans ».

B.30.2. La disposition attaquée a pour effet de mettre fin au mandat des personnes précitées à compter du 30 décembre 2016.

Avant l'adoption de cette disposition, ces personnes ne pouvaient prévoir que leur mandat prendrait officiellement fin avant terme, c'est-à-dire avant le 26 mai 2019.

B.31.1. La cessation anticipée des mandats conférés par l'arrêté royal du 25 avril 2013 est justifiée par la profonde réforme de la Commission des normes comptables et par l'attribution à cette institution de la compétence visée à l'article III.93, § 2, du Code de droit économique (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2090/001, p. 9; *ibid.*, DOC 54-2090/003, p. 9).

Elle autorise aussi le Roi à rendre la composition de la Commission conforme à la règle énoncée à l'article III.93/2, § 2, du Code de droit économique, sans qu'il doive attendre l'expiration des mandats conférés par l'arrêté royal du 25 avril 2013.

B.31.2. Enfin, l'article 5, alinéa 2, de la loi du 12 décembre 2016 dispose que les membres de la Commission visés par la disposition attaquée « continuent d'exercer leur mandat jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement ».

B.31.3. Il ressort de ce qui précède que la disposition attaquée ne porte pas atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt qu'avaient les membres de la Commission des normes comptables nommés par arrêté royal du 25 avril 2013 à exercer leurs fonctions jusqu'au terme du mandat qui leur avait alors été conféré.

B.32. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime, le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- décrète le désistement en ce que le recours porte sur les mots «et du secrétariat scientifique» contenus dans l'article III.93/1, § 7, alinéa 2, du Code de droit économique, inséré par l'article 3 de la loi du 12 décembre 2016 «modifiant le code de droit économique, en ce qui concerne la compétence de la commission des normes comptables»;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 26 septembre 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût