

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 107.561 du 10 juin 2002

A.82.528/VI-16.174

En cause : **VANDENDOREN** Willy  
rue Léopold Rom 1c  
1150 Bruxelles,

contre :

**L'ETAT BELGE**, représenté par :  
1. le Premier Ministre,  
2. le Ministre de l'Intérieur.

Partie intervenante :  
**PAULUS de CHÂTELET** Véronique,  
ayant élu domicile chez  
Me Pierre LAMBERT, avocat,  
avenue Defré 19  
1180 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ETAT, VI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 16 février 1999 par Willy VANDENDOREN qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 18 décembre 1998 par lequel Véronique PAULUS de CHÂTELET est nommée gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale à dater du 21 décembre 1998;

Vu la requête introduite le 30 septembre 1999 par Véronique PAULUS de CHÂTELET qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 3 novembre 1999 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 15 janvier 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties;

Vu l'ordonnance du 13 mai 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 mai 2002;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, le requérant, Me Michel MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le 16 novembre 1998, le requérant a écrit au ministre de l'Intérieur pour se porter candidat à la fonction de gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Cette lettre de candidature se référait à la démission de Raymonde DURY laissant vacant l'emploi de gouverneur ainsi qu'à l'article 10 de la Constitution garantissant aux Belges le libre et égal accès aux emplois publics. Le curriculum vitae du requérant y était joint.

2. Un arrêté royal du 26 novembre 1998, publié au Moniteur belge du 10 décembre 1998, a accordé à Raymonde DURY démission honorable de ses fonctions de gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

3. Le 11 décembre 1998, le Ministre de l'Intérieur a écrit au requérant pour accuser réception de sa candidature à la fonction de gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

4. Un arrêté royal du 18 décembre 1998, publié par extrait au Moniteur belge du 19 décembre 1998, a nommé Véronique PAULUS de CHÂTELET gouverneur

de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, en remplacement de Raymonde DURY, à dater du 21 décembre 1998.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme il suit :

" Vu la loi provinciale, notamment les articles 4 et 5 § 1<sup>er</sup>;

Considérant l'expérience acquise par Madame Véronique PAULUS de CHÂTELET au sein de la Magistrature, en particulier au titre de Juge au Tribunal de Première Instance de Bruxelles, de Juge d'Instruction au Tribunal de Première Instance de Bruxelles, et de Présidente du Tribunal de Première Instance de Nivelles;

Considérant l'expérience acquise par Madame Véronique PAULUS de CHÂTELET, au titre de Présidente du Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Comité R);

Considérant que Madame Véronique PAULUS de CHÂTELET répond à toutes les exigences requises;

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur,"

5. Le 6 janvier 1999, le requérant a écrit au ministre de l'Intérieur pour demander une copie conforme de l'arrêté royal attaqué ainsi que de l'extrait du procès-verbal du Conseil des ministres du vendredi 18 décembre 1998 concernant la nomination litigieuse.

6. Le 27 janvier 1999, le Ministre de l'Intérieur a envoyé au requérant une copie conforme de l'arrêté royal attaqué et lui a signalé qu'il devait s'adresser au Premier ministre pour obtenir la copie de l'extrait du procès-verbal du Conseil des ministres.

7. Le 29 janvier 1999, le requérant a écrit au Premier ministre pour demander une copie de l'extrait du procès-verbal du Conseil des ministres du 18 décembre 1998 concernant la nomination litigieuse.

8. Par une lettre du 5 mars 1999, le Premier ministre a répondu au requérant que lors du Conseil des ministres du 18 décembre 1998, le Ministre de l'Intérieur avait simplement informé ses collègues de son intention de proposer au Roi la nomination de Véronique PAULUS de CHÂTELET. Cette lettre précisait que l'arrêté royal attaqué avait été soumis à la signature du Roi par le seul Ministre de l'Intérieur et que la fin du préambule de l'arrêté indiquait d'ailleurs "sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur" sans que la formule usuelle "et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil" ne soit utilisée.

Considérant que la partie adverse soulève une première exception prise de l'irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre l'Etat belge, représenté par le Premier ministre; qu'elle fait valoir que la décision attaquée ne devait pas faire et n'a pas fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, celui-ci ayant été seulement informé de la proposition de la nomination de la partie intervenante par le Ministre de l'Intérieur; qu'elle affirme que la décision attaquée porte uniquement le contreseing du ministre de l'Intérieur et non celle du Premier ministre;

Considérant que le requérant réplique que malgré l'absence de contreseing du Premier ministre, la décision attaquée a été soumise au Conseil des ministres, le 18 décembre 1998; que, dès lors, la question se pose de savoir pourquoi le Premier ministre, responsable de toute la politique du gouvernement fédéral, n'en supporterait pas les conséquences;

Considérant que l'acte attaqué est un arrêté royal contresigné par le seul Ministre de l'Intérieur; que le Premier ministre doit, dès lors, être mis hors de cause;

Considérant que la partie adverse soulève une deuxième exception en ce que la décision attaquée n'est pas un acte administratif, mais un acte de gouvernement, dont le Conseil d'Etat ne peut connaître, ainsi qu'il l'a été admis unanimement au cours des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 portant création du Conseil d'Etat; qu'elle affirme que la nomination du gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale par le Roi, sur la proposition du ministre de l'Intérieur, est une décision de caractère éminemment politique qui, telle la nomination d'un ministre, ne peut faire l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir; qu'elle fait valoir que, si l'arrêt n° 22.690 du 26 novembre 1982, SCHILTZ c /Région flamande et Communauté flamande, a rejeté l'exception d'incompétence fondée sur l'acte de gouvernement, ce n'est pas parce que cette catégorie d'actes ne serait pas reconnue en droit belge, mais parce que l'acte entrepris en l'espèce ne présentait pas les caractéristiques d'un acte administratif accompli par un organe politique qui, en raison de son caractère de gestion politique, aurait été soustrait au contrôle du juge et soumis uniquement à celui de l'organe représentatif désigné par le corps électoral;

Considérant que le requérant réplique que le Conseil d'Etat n'a jamais eu, jusqu'ici, à se prononcer sur un recours pris de l'illégalité de la nomination d'un gouverneur, que toute comparaison avec la nomination d'un ministre est abusive, puisque celui-ci n'est pas nommé pour une durée supérieure à celle d'une législature,

quel que soit son âge, alors que le gouverneur est nommé jusqu'à l'âge de la retraite, soit soixante sept ans, comme tous les fonctionnaires ou les magistrats;

Considérant que la partie intervenante fait valoir que si la jurisprudence n'est guère favorable aux actes de gouvernement, des auteurs ont pu soutenir, en s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946, précitée, que certains actes émanant du pouvoir exécutif se rattachaient à cette catégorie et échappaient à la censure du Conseil d'Etat, tels les arrêtés royaux nommant et révoquant les ministres, en raison du lien de confiance étroit qui doit exister entre le chef de l'Etat et ses ministres, et, à un échelon plus modeste, la nomination et la révocation des membres des cabinets ministériels, en raison du pouvoir d'appréciation quasi illimité dont les ministres bénéficient en ce domaine; qu'elle soutient que, même si le Conseil d'Etat ne devait pas avoir égard à la théorie des actes de gouvernement, il n'en devrait pas moins, en appréciant les moyens visant à l'annulation de la nomination d'un gouverneur, tenir compte des particularités de sa situation, semblable à celle des ministres ou de leurs collaborateurs; qu'elle rappelle que le gouverneur est le représentant de l'Etat dans la province, qu'à ce titre, un lien étroit de confiance doit exister entre le Roi et lui, le Roi disposant d'un très large pouvoir d'appréciation pour le nommer et le révoquer;

Considérant qu'il ressort, notamment, de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi provinciale que, dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, il y a un commissaire du gouvernement fédéral qui porte le titre de gouverneur et dont le statut est identique à celui des commissaires du gouvernement fédéral, gouverneurs de province; que, selon l'article 4 de la même loi, les gouverneurs sont nommés et révoqués par le Roi;

Considérant qu'en prenant la décision attaquée, avec le contreseing du ministre de l'Intérieur, le Roi a agi en qualité d'autorité administrative; que le caractère hautement politique de Sa décision ne justifie pas que celle-ci échappe au contrôle du Conseil d'Etat fondé sur l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées le 12 janvier 1973; que l'exception d'incompétence ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une troisième exception du défaut d'intérêt; qu'elle fait valoir que la décision attaquée a été prise "au grand choix" par le Roi, qu'en cas d'annulation de celle-ci, la possibilité, pour le requérant, d'être nommé à la fonction concernée, à la place de l'intervenante, est purement théorique, puisque le Roi a déjà fait son choix; qu'elle affirme que le fait que le requérant ait déposé sa

candidature, comme aurait pu le faire tout citoyen, ne suffit pas à lui donner intérêt au recours;

Considérant que le requérant réplique qu'en tant qu'enseignant, mis à la retraite à l'âge de soixante ans, il a la possibilité, par ses titres et mérites, d'accéder à la fonction de gouverneur et d'exercer cette fonction jusqu'à l'âge de soixante-sept ans, que, selon ses informations, "un autre gouverneur de province est de formation pédagogique et nullement magistrat, docteur ou licencié en droit"; qu'il affirme que son appartenance politique ou philosophique n'est pas de nature à faire obstacle à sa nomination, "puisque le Gouvernement passe mais le Gouverneur reste, sauf démission volontaire ou forcée pour faute grave", et qu'il justifie non seulement d'un intérêt moral mais encore d'un intérêt matériel à agir, compte tenu de la différence entre le montant de sa pension de retraite et le traitement de gouverneur, augmenté des avantages en nature;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant s'est, "proprio motu", porté candidat à l'emploi, à conférer au grand choix par le Roi, de gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, devenu vacant à la suite de la démission du précédent titulaire; qu'il n'est pas allégué qu'il serait frappé d'une interdiction d'exercer un emploi public; que, dans ces conditions, il justifie d'un intérêt suffisant à poursuivre l'annulation de la décision attaquée;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il affirme que la motivation de la décision attaquée est inadéquate, que le premier considérant se borne à reproduire quelques faits de la carrière de l'intervenante au sein de la magistrature belge et que le deuxième considérant fait état de son expérience, acquise au sein du Comité permanent de contrôle des services de renseignements, vraisemblablement due à sa qualité de magistrat, que "C'est une lapalissade : d'expérience en expérience ... celles-ci deviennent soudainement «requis» alors que nullement prévues, ni annoncées dans un appel aux candidats";

Considérant que la partie adverse répond que le caractère hautement politique du statut du gouverneur dispense l'autorité compétente de procéder à un appel aux candidats, à une comparaison des titres et mérites des candidats et à prendre une décision motivée au regard de cette comparaison, qu'il ne peut lui être reproché de n'avoir que succinctement motivé sa décision, puisque son pouvoir de nomination est discrétionnaire, et qu'elle n'a aucune obligation de justification, ni, plus précisément,

aucune obligation de motivation autre que formelle; qu'elle affirme que le requérant ne prouve pas que, compte tenu de la nature des tâches dévolues à un gouverneur, la décision de nommer l'intervenante constituerait un choix contraire à l'intérêt général ou au principe de bonne administration;

Considérant que la partie intervenante fait valoir que lorsque le Roi nomme un Gouverneur, il dispose d'un large pouvoir d'appréciation, ce qui justifie que la motivation formelle de la décision de nomination soit réduite, qu'en l'espèce, la motivation de la décision attaquée est largement suffisante, puisqu'elle fait état de l'expérience acquise par la personne nommée dans les fonctions qu'elle a remplies successivement dans l'ordre judiciaire, d'une part, et, d'autre part, de la présidence du Comité permanent de contrôle des services de renseignements, expérience qui a pu légalement justifier que des rapports de confiance nécessaires à l'exercice des fonctions concernées s'établissent entre l'autorité qui nomme et la personne nommée; qu'elle soutient que l'expérience dont le requérant peut faire état n'est en rien comparable à la sienne;

Considérant que l'article 4, alinéa 2, de la loi provinciale porte que :

" Les gouverneurs sont nommés et révoqués par le Roi";

que cette disposition législative n'impose le respect d'aucune forme ni d'aucune formalité particulières; qu'elle permet au Roi de nommer à la fonction de gouverneur la personne de son choix, sans avoir à procéder à un appel préalable aux candidats; que, si la nomination du gouverneur doit faire l'objet d'une motivation formelle, à l'instar de tout acte unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés, cette motivation ne doit pas, pour être adéquate, s'agissant d'une nomination au grand choix, faire ressortir qu'une comparaison a été opérée entre les mérites de la personne nommée et de quelqu'autre personne, l'une d'elles se fût-elle portée candidate "proprio motu" à la fonction considérée; qu'il faut, mais qu'il suffit, que les motifs énoncés de choisir la personne nommée soient exacts et qu'ils aient été régulièrement appréciés;

Considérant qu'en l'espèce, la décision attaquée fait mention de la qualité de magistrat de Véronique PAULUS de CHÂTELET, de l'évolution de sa carrière et de sa désignation comme présidente du Comité permanent de contrôle des services de renseignements; que l'exactitude de ces motifs n'est pas contestée; qu'ils ne témoignent d'aucune erreur manifeste d'appréciation; que cette motivation peut, dès lors, être considérée comme adéquate;

Considérant que le requérant prend un second moyen "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que de l'obligation de motivation matérielle de l'acte attaqué"; qu'il fait valoir que l'arrêté royal de nomination se présente non seulement comme étant dépourvu d'une motivation formelle adéquate mais également dépourvu de toute motivation fondée en droit et qu'il doit, dès lors, être considéré comme arbitraire;

Considérant que la nomination du gouverneur est fondée sur un lien particulier de confiance qui, sous réserve de l'erreur manifeste d'appréciation ou du détournement de pouvoir, justifie en tant que tel le choix de l'autorité qui nomme; que le requérant ne peut prétendre se trouver dans la même situation que celui qui a été choisi "intuitu personae"; que, pour le reste, il ressort de l'examen du premier moyen que la décision attaquée repose sur des motifs exacts, qui ont été régulièrement appréciés par la partie adverse; que le second moyen n'est pas fondé,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Le Premier ministre est mis hors de cause.

### **Article 2.**

Le recours est rejeté.

### **Article 3.**

Les dépens sont mis à charge du requérant à concurrence de 173, 53 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le dix  
juin deux mille deux par :

MM. ANDERSEN,  
HANSE,  
LEWALLE,  
HARMEL,

Président du Conseil d'Etat,  
Conseiller d'Etat,  
Conseiller d'Etat,  
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.