

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 235.594 du 9 août 2016

A. 214.483/XI-20.442

A. 215.329/XI-20.572

En cause : **VAN DER ELST** Sabine,
ayant élu domicile chez
Me D. RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Ph. SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. GOOSSENS David,

2. RADAR Thibaut,

ayant tous deux élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

3. LADURON Fabienne,
ayant élu domicile chez
Me Ph. LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

4. PILETTE Lorraine,
ayant élu domicile
rue de Verviers 10
1210 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DES RECOURS

Dans l'affaire A. 214.483/XI-20.442

Par une requête introduite le 15 décembre 2014, Sabine VAN DER ELST a demandé l'annulation des décisions suivantes :

« 1. la décision, adoptée à une date inconnue par le Procureur du Roi, présentant au Ministre une liste de 18 candidats pour les 17 places vacantes au mandat adjoint de premier substitut du Procureur du Roi et répartis comme suit :

- A la 1^{ère} place vacante : Mesdames Béatrice LEFÈBVRE et Fabienne LADURON;
- A la 2^{ème} place vacante : Mesdames Fabienne LADURON et Natacha HEITZ;
- A la 3^{ème} place vacante : Mesdames Natacha HEITZ et Nathalie FRANCO;
- A la 4^{ème} place vacante : Mesdames Nathalie FRANCO et Isabelle WOLTERS VAN DER WEY;
- A la 5^{ème} place vacante : Mesdames Isabelle WOLTERS VAN DER WEY et Lorraine PILETTE;
- A la 6^{ème} place vacante : Mesdames Lorraine PILETTE et Catherine RAMAEKERS;
- A la 7^{ème} place vacante : Mesdames Catherine RAMAEKERS et Fabienne LEDURE;
- A la 8^{ème} place vacante : Madame Fabienne LEDURE et Monsieur David GOOSSENS;
- A la 9^{ème} place vacante : Messieurs David GOOSSENS et Thibaut RADAR;
- A la 10^{ème} place vacante : Messieurs Thibaut RADAR et Paul GÉRARD;
- A la 11^{ème} place vacante : Messieurs Paul GÉRARD et Benoît STOQUART;
- A la 12^{ème} place vacante : Monsieur Benoît STOQUART et Madame Fanny CARLIER;

- A la 13^{ème} place vacante : Mesdames Fanny CARLIER et Bérangère COLIN;
- A la 14^{ème} place vacante : Mesdames Bérangère COLIN et Christine LARCIN;
- A la 15^{ème} place vacante : Madame Christine LARCIN et Monsieur Pascal TILLIET;
- A la 16^{ème} place vacante : Messieurs Pascal TILLIET et Valéry de THEUX de MEYLANDT;
- A la 17^{ème} place vacante : Monsieur Valéry de THEUX de MEYLANDT et Madame Virginia VANHUFFLEN;

2. et la décision qui en découle de ne pas présenter au ministre la candidature de la requérante pour l'une des 17 places vacantes au mandat adjoint de premier substitut du Procureur du Roi ».

Dans l'affaire A. 215.329/XI-20.572

Par une requête introduite le 8 juin 2015, Sabine VAN DER ELST a demandé l'annulation :

« 1. des arrêtés royaux du 6 janvier 2015 par lesquels "sont désignés en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles, pour un terme de trois ans :

Mmes :

- (-)
- Lefèbvre B.,
- Laduron F.,
- Heitz N.,
- Franco N.,
- Wolters van der Wey L.,
- Pilette L.,
- Ramaekers C.,
- Ledure F.,

MM. :

- Goossens D.,
- Radar Th.,
- Gérard P.,
- Stoquart B.,

Mmes :

- Carlier F.,

- Colin B.,
- Larcin Ch.,
MM :
- Tilliet P.,
- de Theux de Meylandt et Monjardin V.,
substituts du procureur du Roi et substituts du procureur du Roi, spécialisés en
matière fiscale près ce parquet.";

2. de la décision qui en découle de ne pas désigner la partie requérante pour
l'une des 17 places vacantes au mandat adjoint de premier substitut du
Procureur du Roi. »

II. LA PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Le dossier administratif a été déposé.

Par des requêtes des 3 et 14 avril 2015 dans l'affaire 214.483/XI-20.442 et des 30
avril et 5 mai 2015 dans l'affaire 215.329/XI-20.572, David GOOSSENS, Thibaut
RADAR, Fabienne LADURON et Lorraine PILETTE ont demandé à être reçus en
qualité de parties intervenantes.

Par des ordonnances n^{os} 1874 et 1876 du 26 mai 2015 et n° 1931 du 9 juin 2015, le
Conseil d'État a accueilli les requêtes en intervention.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

Un mémoire en intervention a été déposé par chacune des trois premières parties
intervenantes dans les deux affaires.

M. l'auditeur E. LANGOHR a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du
règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante, la partie adverse et les trois premières parties intervenantes ont
déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 19 mai 2016, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de
la XI^e chambre du 9 juin 2016 à 10 heures.

M. le conseiller d'Etat L. CAMBIER a fait rapport.

Mes D. RENDERS et E. GONTHIER, avocats, comparaissant pour la partie requérante, Me Ph. SCHAFFNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me M. BORRES, *loco* Mes N. FORTEMPS et J. BOURTEMBOURG, avocats, comparaissant pour les deux premières parties intervenantes et Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la troisième partie intervenante, ont présenté leurs observations.

M. l'auditeur E. LANGHOR a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. JONCTION

Les actes attaqués dans les deux recours s'inscrivent dans le cadre d'une même procédure de désignation au mandat de premier substitut et présentent un lien de connexité en raison de la nature des moyens soulevés dans les deux affaires. Il est dans l'intérêt d'une bonne justice de joindre les causes.

IV. LES FAITS

1. Le 24 avril 2014, le procureur du Roi de Bruxelles a adopté la circulaire suivante :

« Concerne : Procédure de désignation à la fonction de premier substitut

En vertu de l'article 151 du Code judiciaire, le procureur du Roi est assisté dans la direction du parquet par des premiers substituts.

Ceux-ci sont désignés par le Roi sur présentation motivée par le chef de corps de deux candidats par mandat.

La désignation à un tel mandat adjoint suppose que les candidats possèdent les qualités nécessaires à l'exercice de cette fonction. Une liste des qualités requises est jointe en annexe. Cette liste sera utilisée comme grille d'évaluation. Ces critères, ainsi que la vision de la fonction et la motivation du candidat seront à la base de l'évaluation de la commission de sélection.

Un appel à candidat sera lancé en temps opportun par le biais des moyens habituels de communication interne, c'est-à-dire via e-mail et via Portalnet.

Les personnes intéressées seront invitées à déposer leur candidature au secrétariat du procureur du Roi dans un délai de 30 jours suivant l'appel à candidats.

La candidature doit être accompagnée d'un curriculum vitae détaillé et d'une lettre de motivation.

Dans la lettre de motivation, le candidat expliquera sa vision de la fonction de premier substitut ainsi que la plus-value qu'il serait susceptible d'apporter à la direction du parquet s'il exerçait un tel mandat adjoint.

Chaque candidat sera entendu dans un délai de 90 jours par la commission de sélection constituée par le procureur du Roi.

Celle-ci sera composée de deux magistrats (un francophone et un néerlandophone) et du conseiller en ressources humaines. Le procureur du Roi participe aux réunions de la commission.

La commission entendra les candidats sur le contenu de leur lettre de motivation. Elle leur posera également des questions et formulera les observations qu'elle juge convenables.

La commission évaluera les candidats sur la base des réponses données.

Les candidats recevront une cote (sur une échelle de 1 à 4) pour chacune des qualités reprises dans la liste. Leur vision de la fonction ainsi que leur motivation feront également l'objet d'une cotation (sur une échelle de 1 à 4). Les cotes obtenues seront totalisées et ramenées à une cote moyenne sur 20.

La commission rendra ensuite un avis non contraignant au procureur du Roi au sujet du classement des candidats.

Chaque candidat sera avisé des propositions de présentations et des motivations faites par le procureur du Roi. Les candidats auront un délai de 30 jours pour faire leurs observations.

Le procureur du Roi procédera ensuite à la présentation des candidats conformément à l'article 259quinquies, § 1^{er}, 2^o du Code judiciaire.

La présente circulaire remplace et annule la circulaire du 7 octobre 2009.

(...)

Fonction de premier substitut

Critères auxquels le premier substitut doit satisfaire.

Organisation et atteinte des objectifs

Le premier substitut sait définir, de façon claire et précise, les objectifs et les priorités. Il planifie les actions à entreprendre et détermine les délais et les moyens pour y arriver.

Il suit régulièrement l'état d'avancement des projets et, si nécessaire, il procède à des ajustements en fonction des résultats à atteindre.

Expertise

Le premier substitut possède un haut degré d'expertise afin de pouvoir donner des conseils orientés tant à ses collègues qu'au chef de corps et afin de pouvoir développer une relation sur base de sa propre crédibilité.

A cet effet, il suit les évolutions et prend l'initiative de se former en fonction des besoins professionnels.

Aptitude à gérer une équipe

Le premier substitut sait diriger une équipe, créer et maintenir des relations de travail qui permettent d'atteindre un objectif commun déterminé.

Il promeut l'esprit d'équipe en partageant ses idées, en écoutant les avis des autres et en résolvant les conflits éventuels.

Il développe le type de leadership le plus adéquat pour gérer l'équipe dont il est le responsable.

Capacité à représenter le parquet

Le premier substitut établit une relation de confiance avec les partenaires extérieurs et les diverses instances avec lesquelles le parquet entretient des relations. Il agit dans un esprit d'ouverture et d'intégrité, conformément aux attentes de l'organisation.

Il respecte la confidentialité des informations qui lui sont confiées ainsi que ses engagements dans le cadre du mandat qui lui a été donné par le chef de corps.

Engagement

Le premier substitut s'implique entièrement dans son travail en donnant toujours le meilleur de lui-même. Il fournit un travail de qualité constante quelles que soient l'urgence, les difficultés et les résistances. Il se montre persévérant même en cas d'opposition et continue à chercher des solutions.

Il n'hésite pas à faire preuve de flexibilité et à accepter des missions en dehors de ses heures de travail afin d'assister ou de remplacer le chef de corps ».

2. Le même jour, il a informé par courriel les candidats potentiels à la fonction que 17 places francophones et une place néerlandophone étaient vacantes.

3. Vingt-quatre candidatures, dont celles de la requérante et des intervenants, lui ont été adressées.

4. Entre le 17 juin et le 2 juillet 2014, la commission de sélection et d'avis [sic] a entendu les candidats. Il résulte des explications fournies par la partie adverse que cette commission a émis un avis sur les candidats. Toutefois ledit avis qui ne figure pas au dossier administratif n'est visé dans aucun des actes attaqués qui ne se réfèrent qu'à la liste de présentation établie par le procureur du Roi.

5. A une date indéterminée, le procureur du Roi a émis l'avis suivant sur la candidature de la requérante :

« Au vu des critères de sélection déterminés dans la circulaire du 24/04/2014, l'avis du procureur du Roi après audition de la candidate est le suivant :

1. A propos de l'organisation et de l'atteinte des objectifs (3/4)

Au cours de sa carrière au parquet, la candidate a démontré dans ses affectations successives une très bonne faculté d'organisation qui lui a permis de gérer les différents cabinets auxquels elle fut affectée de manière efficace.

Lors de son audition la candidate fut invitée à exposer sur base d'exemples concrets sa conception de l'organisation et de l'atteinte d'objectifs. Sa présentation fut relativement argumentée, mais manqua clairement de structure et ne permit pas suffisamment de percevoir que la candidate identifie clairement ses objectifs et détaille les étapes nécessaires à l'atteinte des objectifs.

Sous cette réserve, la candidate fait donc preuve d'une bonne capacité à se fixer des objectifs, à planifier les actions et les moyens pour les atteindre et de sa capacité de remise en question nécessaire à l'ajustement de ses projets.

2. A propos de son expertise (3,5/4)

La candidate a pu bâtir une expertise très spécialisée dans les matières liées à l'exécution des peines. Cette expertise n'aurait pu se construire sans une très bonne connaissance des autres matières liées au parquet qu'elle pratiqua au début de sa carrière de magistrat.

Lors de son audition la candidate fut invitée à expliquer la manière dont elle assure sa propre formation et transmet ses connaissances à ses collègues moins expérimentés.

Ses explications à ce sujet posèrent question en ce que la candidate exprima essentiellement se baser sur « son expérience dans la vie » pour assurer sa formation et se baser sur les connaissances des juristes de l'OCSC.

La lecture de son curriculum vitae révèle pourtant un intérêt marqué pour la formation, que ce soit en qualité de participant ou d'orateur.

Malgré ses explications lors de son audition, le procureur du Roi considère que le haut degré d'expertise de la candidate lui permet de donner des conseils avisés à son chef de corps.

3. A propos de son aptitude à gérer des équipes (3/4)

La candidate assura la responsabilité des membres du ministère public près le tribunal d'application des peines de Bruxelles durant plusieurs années.

Lors de son audition, la candidate a par ailleurs exposé sa conception de la gestion d'équipe et la place de chacun au sein de cette équipe. Ses explications furent bien argumentées, mais manquèrent cependant d'aspects réellement concrets et ne permirent par exemple pas de déterminer de quelle manière la candidate envisage la promotion de l'esprit d'équipe, rôle pourtant important comme responsable d'équipe.

Sous cette réserve en terme de leadership, la candidate paraît donc apte à créer et maintenir des relations de travail permettant d'atteindre un objectif commun et à promouvoir un esprit d'équipe.

4. A propos de sa capacité à représenter le parquet (3,5/4)

L'expérience et l'expertise de la candidate lui garantissent une grande crédibilité chez les partenaires extérieurs du parquet.

Son caractère très affable et spontané en font une interlocutrice très appréciée.

Lors de son audition, la candidate laissa cependant transparaître un évident manque de structure qui est de nature à poser quelques incertitudes quant à l'appréciation du présent critère.

Sous cette légère réserve, la candidate démontra que son chef de corps peut lui confier des missions de représentation du parquet en confiance.

5. A propos de son engagement (1/4)

Depuis son arrivée au parquet, la candidate a toujours fait preuve d'un engagement sans faille, ne comptant notamment pas ses heures de travail.

Lors de son audition la candidate expliqua cependant à plusieurs reprises d'une part qu'elle ne ferait le maximum dans ses fonctions que si elle se sent valorisée et pas dans le cas contraire, et que d'autre part son engagement actuel va uniquement vers l'OCSC ou ses fonctions l'intéressent particulièrement.

A la question de savoir comment elle réagirait à une demande du Procureur du Roi d'accepter une mission qui ne rentre pas dans ses intérêts, la candidate répondit qu'elle n'envisage de revenir au parquet de Bruxelles que si on lui donne des responsabilités.

Ces éléments paraissent confortés par le fait que la candidate, après de nombreuses années au TAP a été désignée, à sa demande, comme magistrat de liaison à l'OCSC.

Ce choix de carrière, tout à fait louable par ailleurs, de même que la réponse de la candidate lors de son audition ne permettent pas de considérer que la candidate satisfasse au critère lié à l'engagement au sein du parquet de Bruxelles.

Force est d'ailleurs de constater que dans ses tâches actuelles à l'OCSC, la candidate ne se trouve plus sous l'autorité et la direction du procureur du Roi de Bruxelles, contrairement aux candidats délégués au ministère public près le tribunal d'application des peines de Bruxelles.

Le procureur du Roi considère donc que l'engagement professionnel actuel de la candidate ne porte pas sur le parquet de Bruxelles.

6. A propos de sa vision de la fonction (3/4)

La candidate propose une vision de la fonction de premier substitut axée sur son expertise et sur la représentation du parquet.

Sa présentation à cet égard, lors de son audition, fut bien argumentée mais spécifiquement axée sur l'appui qu'elle pourrait donner au parquet depuis l'OCSC, sans que sa vision ne soit mise en perspective avec la vision globale du parquet de Bruxelles.

Sous cette réserve, la vision de la fonction de premier substitut de la candidate est bonne.

7. A propos de sa motivation (1/4)

La candidate ancre sa motivation sur sa volonté de faire « une carrière plane » et sur sa volonté, depuis l'OCSC, d'effectuer des missions ponctuelles d'appui au parquet de Bruxelles.

La motivation de la candidate exprimée ci-avant pose question dans la mesure où elle semble basée uniquement sur une espèce de « droit acquis » à devenir premier substitut.

Par ailleurs, faisant référence aux considérations reprises sous la rubrique engagement, le procureur du Roi constate que les motivations de carrière de la candidate semblent plutôt se trouver en dehors du parquet de Bruxelles et notamment à l'OCSC où ses qualités lui permirent d'être désignée en qualité de magistrat de liaison pour un mandat expirant le 15 novembre 2017 et renouvelable.

La candidate a par ailleurs clairement exprimé vouloir poursuivre dans la durée son mandat au sein de l'OCSC.

Le procureur du Roi considère dès lors que la motivation de la candidate à s'engager dans la durée au parquet de Bruxelles comme premier substitut n'est pas démontrée.

Conclusion :

Au vu des motivations qui précèdent, le procureur du Roi attribue à Mme Sabine van der Elst la cote de 18/28 sur les critères 1 à 7, ramenée à 12,86/20 selon les termes de la circulaire du 24/04/2014.

Il conclut que la candidate est moins apte à exercer les fonctions de premier substitut en comparaison des candidats suivants ayant obtenu une cote supérieure à 12,86/20 :

B. Lefèbvre
F. Laduron
N. Heitz
N. Franco
I. Wolters van der Wey
L. Pilette
C. Ramaekers
F. Ledure
D. Goossens
T. Radar
P. Gérard
B. Stoquart
F. Cartier
B. Colin
C. Larcin
P. Tilliet
V. de Theux
V. Vanhufflen
F. Ruchard
L. Detheux
JM. Verelst
S. Lempereur ».

5. Le 8 septembre 2014, le procureur du Roi a communiqué son avis aux candidats. Il a rappelé dans son courrier d'accompagnement ce qui suit :

« Conformément à la circulaire du 24 avril 2014, vous disposez d'un délai de 30 jours pour me faire part de vos observations. Je présenterai ensuite les candidats que je propose au Ministre de la Justice ».

6. Le 2 octobre 2014, la requérante a communiqué au Procureur du Roi ses observations relatives à l'avis émis à son égard.

7. Le 15 octobre 2014, le procureur du Roi a présenté au Roi les candidats suivants :

« (...) »

La liste des candidats proposés ainsi que les motivations ont été diffusées le 8 septembre 2014.

Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, tous les candidats ont pu faire valoir leurs observations dans un délai de 30 jours.

(...)

1. A la première place :

Premier candidat : Béatrice Lefèbvre

Deuxième candidat : Fabienne Laduron

2. A la deuxième place :

Premier candidat : Fabienne Laduron

Deuxième candidat : Natacha Heitz

3. A la troisième place :

Premier candidat : Natacha Heitz

Deuxième candidat : Nathalie Franco

4. A la quatrième place :

Premier candidat : Nathalie Franco

Deuxième candidat : Isabelle Wolters van der Wey

5. A la cinquième place :

Premier candidat : Isabelle Wolters van der Wey

Deuxième candidat : Lorraine Pilette

6. A la sixième place :

Premier candidat : Lorraine Pilette

Deuxième candidat : Catherine Ramaekers

7. A la septième place :

Premier candidat : Catherine Ramaekers

Deuxième candidat : Fabienne Ledure

8. A la huitième place :

Premier candidat : Fabienne Ledure

Deuxième candidat : David Goossens

9. A la neuvième place :

Premier candidat : David Goossens

Deuxième candidat : Thibaut Radar

10. A la dixième place :

Premier candidat : Thibaut Radar

Deuxième candidat : Paul Gérard

11. A la onzième place :

Premier candidat : Paul Gérard

Deuxième candidat : Benoît Stoquart

12. A la douzième place :

Premier candidat : Benoît Stoquart

Deuxième candidat : Fanny Carlier

13. A la treizième place :

Premier candidat : Fanny Carlier

Deuxième candidat : Bérangère Colin

14. A la quatorzième place :

Premier candidat : Bérangère Colin

Deuxième candidat : Christine Larcin

15. A la quinzième place :

Premier candidat : Christine Larcin

Deuxième candidat : Pascal Tilliet

16. A la seizième place :

Premier candidat : Pascal Tilliet

Deuxième candidat : Valéry de Theux de Meylandt

17. A la dix-septième place :

Premier candidat : Valéry de Theux de Meylandt

Deuxième candidat : Virginia Vanhufflen

V. Observations des candidats

En annexe, sont jointes les observations que les candidats ont estimé devoir formuler au sujet des avis ci-dessus. Un accusé de réception a été adressé à tous les candidats qui ont fait connaître leurs observations. Une copie de ces accusés de réception est jointe en annexe.

La liste des magistrats présentés au mandat adjoint de premier substitut du procureur du Roi reprise sous le point V ci-dessus est maintenue ».

Il s'agit du premier acte attaqué dans la première affaire.

9. Le 6 janvier 2015, le Roi a procédé à la désignation des candidats classés premiers à chacun des emplois vacants par le procureur du Roi.

Il s'agit des dix-sept premiers actes attaqués dans l'affaire A. 215.329/XI-20.572

V. RECEVABILITÉ

V.1. Dans l'affaire A. 214.483/XI-20.442

1. En ce qui concerne le premier acte attaqué

Thèse des parties adverse et intervenantes

Les parties adverse et intervenantes soutiennent que la présentation ou la non-présentation des candidats est un acte purement préparatoire en sorte que le recours serait irrecevable pour ce motif. Elles rappellent, en outre, que le procureur du Roi n'est pas l'autorité investie du pouvoir de désigner les premiers substitués et qu'il n'est pas une autorité administrative. Elles font valoir que la jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens que la présentation ou la non-présentation fût-elle motivée, est un acte purement préparatoire qui n'est pas susceptible de recours au Conseil d'État et que le procureur du Roi, qui est chargé de la responsabilité de présentation, n'en devient pas pour autant une autorité administrative. Elles se réfèrent à l'arrêt Tilliet, n° 168.283 du 26 février 2007, qui confirmerait le caractère préparatoire d'une décision relative aux présentations pour les mandats de premier substitut. Elles font en outre valoir que dans des arrêts rendus à propos de l'article 151 ancien du Code judiciaire, le Conseil d'État a déclaré que le recours dirigé contre la présentation faite par le procureur du Roi était irrecevable *ratione materiae* (arrêts n° 63.734 du 20 février 1996, n° 111.802 du 23 octobre 2002 et n° 181.203 du 18 mars 2008).

L'intervenante F. LADURON fait en outre valoir que la circonstance que la requérante ne puisse pas être nommée dès lors qu'elle n'est pas présentée ne concerne pas le recours en son premier objet. Elle fait valoir qu'à supposer même que le premier acte attaqué soit annulé, il ne s'ensuivrait pas pour autant que la requérante devrait être présentée. Elle en déduit que ce qui fait grief à la requérante, au stade de la présentation, est « le refus de ne pas la présenter » [*sic*].

Dans leurs derniers mémoires, les parties adverse et intervenantes réitèrent les arguments déjà développés. Elles font en outre valoir que, contrairement au mécanisme de l'article 259^{ter}, § 5, du Code judiciaire qui limite la compétence du Roi aux seuls candidats proposés par le Conseil supérieur de la Justice, l'article 259^{quinquies}, § 1^{er}, 2° n'impose pas au Roi de limiter son choix aux seuls candidats repris dans la liste de présentation du procureur du Roi.

Décision du Conseil d'État

L'article 259^{quinquies}, § 1^{er}, 2°, du Code judiciaire dispose que :

« les premiers avocats généraux près des cours, les avocats généraux près la cour d'appel et près la cour du travail, les premiers substituts, le premier substitut du procureur du Roi exerçant la fonction de procureur du Roi adjoint de Bruxelles et le premier substitut de l'auditeur du travail exerçant la fonction d'auditeur du travail adjoint de Bruxelles sont désignés par le Roi sur présentation motivée de deux candidats par le chef de corps, si le nombre total le permet. »

Il résulte du mécanisme instauré par cette disposition que le Roi ne peut nommer que les candidats repris dans la liste de présentation établie par le procureur du Roi. Certes cette disposition ménage un pouvoir d'appréciation au Roi en ce qu'elle impose, lorsque le nombre total de candidats le permet, de présenter deux candidats. Il ne peut cependant être soutenu que le Roi pourrait désigner un candidat non repris dans la liste de présentation. Cette circonstance a pour conséquence que la liste de présentation prive les candidats qui n'y sont pas repris de la possibilité d'être désignés pour le mandat de premier substitut. Dès lors et même si la liste de présentation est un acte qui s'inscrit dans le cadre d'une procédure complexe, elle doit être qualifiée d'acte interlocutoire puisque, nonobstant son caractère préparatoire, elle cause directement grief aux candidats non repris dans la liste. Ces derniers sont dès lors recevables à attaquer un tel acte soit dans le cadre d'un recours distinct soit, de manière incidente, dans le cadre du recours dirigé contre la décision finale de nomination au mandat de premier substitut.

Les arrêts du Conseil d'État auxquels se réfèrent les parties adverse et intervenantes n'ont nullement considéré que le Roi pouvait nommer un candidat non repris dans la liste de présentation établie par le procureur du Roi mais ont mis en évidence que le fait pour le procureur du Roi d'intervenir au stade de la présentation ne lui conférait pas la qualité d'autorité administrative investie du pouvoir de nommer. Au moment du prononcé des arrêts n° 168.283 du 26 février 2007 et n° 181.202 du 18 mars 2008, l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne permettait l'introduction de recours devant le Conseil d'État que contre les actes des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice concernant les membres de leur personnel. L'article 2, 2°, de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, entré en vigueur le 3 février 2014 étend la compétence du Conseil d'État à l'égard des décisions concernant les titulaires de fonction c'est-à-dire les magistrats eux-mêmes et ce dans un souci de mise en conformité de la législation avec l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle 127/2003 du 1^{er} octobre 2003. Lorsqu'il établit la liste de présentation au sein de laquelle il appartient au Roi de retenir le candidat de son

choix, le procureur du Roi intervient en qualité d'organe du pouvoir judiciaire. La requête dans le cadre du recours A. 214.483/XI-20.442 est donc recevable *ratione materiae* en son premier objet.

2. En ce qui concerne le second acte attaqué

Thèse de la requérante

La requérante fait valoir qu'elle est recevable à critiquer le refus implicite de la présenter dès lors que cette non-présentation lui cause grief et qu'elle a intérêt à ce que le refus de la faire figurer dans la liste disparaisse de l'ordonnancement juridique.

Décision du Conseil d'État

L'annulation éventuelle de la liste de présentation établie par le procureur du Roi aura nécessairement pour conséquence d'imposer à celui-ci d'établir une nouvelle liste répondant à l'éventuel grief de légalité ayant prévalu à son annulation. Ce n'est que si l'annulation devait intervenir avec compétence liée que la requérante serait recevable à attaquer le refus implicite de la faire figurer dans la liste de présentation. Elle n'avance cependant pas à l'appui de ses moyens qu'elle disposerait d'une quelconque priorité voire d'un droit à figurer dans ladite liste. Il résulte de cette circonstance que la requête référencée A. 214.483/XI-20.442 est irrecevable en son second objet.

V.2. Dans l'affaire A. 215.329/XI-20.572

En ce qui concerne le second acte attaqué

Thèse de la requérante

La requérante fait valoir qu'elle est recevable à critiquer le refus implicite de la désigner au mandat de premier substitut dès lors que cette non-désignation lui cause grief et qu'elle a intérêt à ce qu'elle disparaisse de l'ordonnancement juridique.

Décision du Conseil d'État

L'annulation éventuelle des arrêtés royaux du 6 janvier 2015 portant désignations au mandat de premier substitut aura nécessairement pour conséquence d'imposer l'adoption de nouvelles décisions de désignation qui devront répondre à l'éventuel

grief de légalité retenu dans l'arrêt d'annulation. Ce n'est que si l'annulation devait intervenir avec compétence liée que la requérante serait recevable à attaquer le refus implicite de la désigner au mandat de premier substitut. Elle n'avance cependant pas à l'appui de ses moyens qu'elle disposerait d'une quelconque priorité voire d'un droit à figurer dans ladite liste. Il résulte de cette circonstance que la requête référencée A. 215.329/XI-20.572 est irrecevable en son second objet.

VI. EXAMEN DES MOYENS.

VI.1. Dans l'affaire A. 214.483/XI-20.442

La requérante prend un troisième moyen de la violation de la Constitution, notamment ses articles 10, 11 et 33, du Code judiciaire, notamment son article 259quinquies, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment ses articles 2 et 3, des principes généraux du droit, notamment ceux d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité, de bonne administration, de sécurité juridique et de légitime confiance et le principe *patere legem quam ipse fecisti*, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes et/ou les motifs.

Elle fait valoir que le procureur du Roi a transmis au ministre une liste de deux candidats par poste vacant sans tenir compte du contenu de sa réclamation écrite. Elle soutient qu'en procédant de la sorte, le procureur du Roi et/ou la commission de sélection ont violé l'article 33 de la Constitution au motif qu'ils se sont mépris sur les compétences respectives du procureur du Roi et du ministre en laissant à ce dernier la charge d'examiner le contenu de ses observations dès lors qu'il ressort de l'article 259quinquies, § 1^{er}, 2^o, du Code judiciaire que le ministre est tenu de choisir les futurs titulaires de la fonction dans la liste de candidats présentés par le procureur du Roi pour chacune des fonctions vacantes et qu'il ne peut donc pas tenir compte de la candidature de la requérante.

Elle soutient en outre qu'en s'abstenant d'examiner sa réclamation, le procureur du Roi prive d'effet la possibilité de faire valoir ses observations expressément prévue dans la circulaire du 24 avril 2014 et viole le principe *patere legem quam ipse fecisti* et les principes de sécurité juridique et de légitime confiance. Elle fait valoir que le Conseil d'État a déjà jugé dans des arrêts Bamps, n° 226.785 du 18 mars 2014, et Commune de Lontzen, n° 227.339 du 9 mai 2014, que l'autorité ne peut modifier une procédure de sélection au cours de celle-ci. Elle ajoute que la transmission de la liste de candidats dont elle se trouve exclue sans qu'il ait été tenu compte de ses observations déposées en vertu d'une procédure expressément mise en place est, en

l'absence d'une motivation qui expliquerait pourquoi les arguments invoqués dans sa réclamation ne permettaient pas de revoir l'évaluation initiale, insuffisamment motivée au fond et en la forme, et viole la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Thèse des parties adverse et intervenantes

La partie adverse répond que l'article 259^{quinquies}, § 1^{er}, 2°, du Code judiciaire n'impose pas au Roi de limiter son examen des dossiers des candidats aux seuls présentés sur la liste établie par le procureur du Roi. Elle fait valoir qu'à la différence de la procédure de nomination des magistrats prévue par l'article 259^{ter}, § 5, du Code judiciaire, l'article 259^{quinquies}, § 1^{er}, 2°, du Code judiciaire ne prévoit pas que le Roi ne dispose que de la compétence d'accepter ou de refuser la liste du candidat présenté et des candidats non présentés par la commission de nomination et de désignation du Conseil supérieur de la Justice. Elle en déduit que la liste des candidats présentés par le procureur du Roi ne lie pas le Roi et rappelle qu'il a déjà été jugé que la présentation motivée des candidats par le procureur du Roi visée à l'article 259^{quinquies}, § 1^{er}, 2°, du Code judiciaire n'est qu'un acte préparatoire non susceptible de recours. Elle déduit du caractère préparatoire de cet acte qu'il n'est pas soumis à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et fait en outre valoir que la liste de présentation mentionne expressément dans son point V que les observations des candidats, dont celles de la requérante, sont jointes en annexe. Elle ajoute que la circulaire du 24 avril 2014 ne prévoit pas un droit de réclamation mais la possibilité de formuler des observations et qu'en outre, elle ne mentionne pas que ces dernières seront examinées et rencontrées par le procureur du Roi. Elle affirme qu'à supposer même qu'il en soit ainsi, la prise en considération par le procureur du Roi desdites observations n'aurait, en tout état de cause, pas lié le Roi qui dispose d'un pouvoir d'appréciation propre à cet égard, pouvoir qu'il est en mesure d'exercer compte tenu du fait que les observations de la requérante figurent au dossier. Dans son dernier mémoire elle insiste sur le fait que le principe *patere legem quam ipse fecisti* ne peut être appliqué que pour des règles à portée réglementaire et non par rapport à une circulaire non réglementaire. Elle conteste en outre l'interprétation que la requérante donne à cette circulaire et soutient que le procureur du Roi n'aurait nullement violé celle-ci.

Les intervenants D. GOOSSENS et Th. RADAR font valoir que le fait que le procureur du Roi ait transmis au Roi le classement des candidats ainsi que les réclamations qu'il a reçues n'implique pas qu'il n'en a pas pris connaissance et qu'il ne les a pas prises en compte. Ils ajoutent qu'il ressort de l'acte attaqué que le procureur du Roi a estimé qu'elles ne justifiaient pas un changement du classement et

soutiennent qu'il n'avait pas à répondre spécifiquement aux observations de la requérante afin de justifier son avis et sa proposition. Ils font valoir que l'exigence de motivation des actes administratifs ne va pas jusqu'à exiger de l'autorité qu'elle analyse dans le menu détail les qualités et défauts de chacun des candidats en présence et procède de manière systématique à leur comparaison. Ils estiment qu'elle n'impose pas non plus de rencontrer formellement les observations et critiques que les candidats malheureux ont à faire de leur propre évaluation et de leur classement. Ils se réfèrent à l'arrêt du Conseil d'État n° 72.723 du 25 mars 1998 qui confirmerait que le procureur du Roi n'avait pas à rencontrer les observations émises par la requérante sur la proposition de présentation. Ils ajoutent que le Roi a pu légalement tenir compte des observations de la requérante puisque qu'il n'était pas limité aux candidats présentés par le procureur du Roi. Dans leurs derniers mémoires, ils réitèrent leurs arguments et soulignent que l'acte de présentation définitif soumis au Roi par le procureur du Roi vise les observations qui ont été introduites et précise que la présentation initiale est maintenue. Ils en déduisent qu'à supposer que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs trouve à s'appliquer, l'acte de présentation comprend une motivation suffisante. Ils insistent en outre sur le fait que l'actuel article 259^{ter} du Code judiciaire sur lequel la circulaire entend s'aligner dans le respect de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle 127/2003 ne prévoit pas l'exercice d'un droit de recours mais uniquement la possibilité de faire valoir des observations.

La partie intervenante F. LADURON fait valoir que le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation des principes généraux du droit, notamment ceux d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité, d'indépendance et d'impartialité, de bonne administration, de sécurité juridique et de légitime confiance, du principe *patere legem quam ipse fecisti* et de l'erreur manifeste d'appréciation dès lors que la requérante n'explique pas en quoi ces principes ont été violés. Elle ajoute que cette dernière ne démontre pas se trouver dans les conditions d'application du principe de sécurité juridique et de légitime confiance qui suppose qu'il y ait eu à la fois une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance. Elle soutient qu'une violation de l'adage *patere legem quam ipse fecisti* ne peut être retenue que si on se trouve en présence d'un acte réglementaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce dès lors que la circulaire litigieuse ne porte pas des dispositions valables sans limitation de temps et susceptibles d'application dans un nombre indéterminé de cas. Elle rappelle qu'il a été jugé dans un arrêt Jacquet, n° 220.561 du 11 septembre 2012, que les observations émises par un candidat sur l'avis du Conseil supérieur de la Justice doivent être assimilées à un recours gracieux, qu'elles ne font pas partie du dossier de nomination et ne doivent dès lors pas nécessairement être prises en

compte. Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments et rappelle qu'aucune disposition n'imposait au procureur du Roi de répondre aux observations de la requérante et qu'au surplus il était parfaitement libre de s'écarter des règles reprises dans sa circulaire du 24 avril 2014.

Décision du Conseil d'État

Il résulte de l'examen de la recevabilité du recours que l'acte de présentation par le procureur du Roi lie le Roi en ce que son choix ne peut porter que sur un des deux candidats repris dans la liste de présentation motivée.

La circulaire que le procureur du Roi de Bruxelles a adoptée le 24 avril 2014 organise la mise en compétition des emplois vacants de premiers substitués en vue de présenter des candidats au Roi en application de l'article 259*quinquies*, § 1^{er}, 2^o, du Code judiciaire.

En l'espèce, il résulte tant des pièces du dossier administratif que des explications fournies par les parties que le procureur du Roi a entendu se conformer à ladite circulaire en vue de l'établissement de la liste des candidats soumise au Roi (intervention d'une commission de sélection, critère d'évaluation des candidats, faculté d'émettre des observations sur la proposition de présentation ...). Ladite circulaire correspond dès lors à des règles générales prévalant à l'examen des candidatures au mandat de premier substitut. Dans cette mesure, une éventuelle inapplication partielle des dispositions de la circulaire, même si celle-ci ne s'applique de manière réglementaire mais bien volontaire, est de nature à entraîner une violation du principe *patere legem quam ipse fecisti*.

La circulaire susvisée stipule notamment que:

« (...) »

Chaque candidat sera avisé des propositions de présentations et des motivations faites par le procureur du Roi. Les candidats auront un délai de 30 jours pour faire leurs observations.

Le procureur du Roi procédera ensuite à la présentation des candidats conformément à l'article 259*quinquies*, § 1^{er}, 2^o du Code judiciaire.

(...). »

L'instauration d'une faculté pour les candidats de faire valoir leurs observations au sujet de la proposition de présentation vise à rendre la procédure de désignation conforme à l'enseignement de l'arrêt 127/2003 du 1^{er} octobre 2003 de la Cour

Constitutionnelle. La circonstance que la circulaire énonce que le procureur du Roi soumet aux candidats la proposition de présentation pour observations et qu'il ne procèdera à la présentation au Roi qu'après expiration du délai de 30 jours pour l'introduction des observations implique que la présentation définitive tienne compte des observations introduites. En l'espèce la requérante a plus particulièrement contesté la cotation qui lui a été attribuée pour les critères « engagement » et « motivation » en faisant d'une part valoir que son franc-parler lors de son audition n'a pas été apprécié à sa juste valeur et qu'en outre ses propos concernant son désir de poursuivre les fonctions actuelles dans le cadre de son détachement auprès de l'OCSC ne sont pas de nature à pouvoir remettre en cause son engagement et sa motivation dès lors qu'elle agit au sein de cet organisme en qualité de magistrat de liaison et que sa désignation pour ce détachement faisait suite à une sélection des candidats par le Collège des procureurs généraux, ce qui atteste de ses qualités. S'il n'appartient pas au procureur du Roi de répondre point par point à tous les éléments contenus dans les observations, la présentation définitive doit permettre aux candidats non présentés de comprendre les raisons pour lesquelles leurs observations n'ont pas conduit à une révision de la proposition. Dès lors que l'acte attaqué est motivé par référence à l'acte de présentation établi par le procureur du Roi, cet acte interlocutoire doit, nonobstant son caractère préparatoire, répondre aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il importe enfin de relever que le dossier administratif ne comprend pas l'avis que la commission de sélection a dû soumettre au procureur du Roi à la suite de l'audition des candidats, ce qui renforce l'irrégularité de la motivation de l'acte de présentation des candidats du 15 octobre 2014.

Il résulte de ce qui précède que le moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation du principe *patere legem quam ipse fecisti* et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

VI.2. Dans l'affaire A. 215.329/XI-20.572

La requérante prend un premier moyen de la violation de la Constitution, notamment ses articles 10, 11, 33 et 159, du Code judiciaire, notamment son article 259^{quinquies}, § 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment son article 3, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment ses articles 2 et 3, des principes généraux du droit, notamment ceux d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité, d'indépendance et d'impartialité, de bonne administration, de l'obligation de comparaison des titres et mérites, de sécurité juridique et de légitime confiance et du principe *patere legem quam ipse fecisti*, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou

de la contrariété dans les causes et/ou les motifs qui servent de fondement aux actes attaqués.

La requérante fait valoir que les actes attaqués sont fondés sur la présentation des candidatures établie par le procureur du Roi de Bruxelles le 17 octobre 2014 et que cette présentation est irrégulière pour les motifs énoncés dans la requête en annulation dans l'affaire pendante sous le numéro A. 214.483/XI-20.442, dont elle reproduit les moyens.

Thèse des parties adverse et intervenantes

Les parties adverse et intervenantes rappellent ce qu'elles ont soutenu dans le cadre du premier recours et en déduisent que le moyen n'est pas fondé.

Décision de Conseil d'État

L'examen du recours A. 214.483/XI-20.442 a permis d'établir l'illégalité de l'acte de présentation du procureur du Roi du 15 octobre 2014. Les actes attaqués dans le cadre du recours A. 215.329/XI-20.572 se fondent sur l'avis du procureur du Roi par référence auquel ils sont motivés. Le moyen est dès lors fondé.

VII. INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

La partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au taux de base de 700 euros dans chacune des affaires. Les deux recours étant déclarés recevables et fondés, il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS, DECIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires A. 214.483/XI-20.442 et A. 215.329/XI-20.572 sont jointes.

Article 2.

Sont annulés :

- la proposition du procureur du Roi du 15 octobre 2014 de candidats pour 17 places vacantes francophones de premier substitut au parquet près le tribunal de première instance de Bruxelles;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Béatrice LEFÈBVRE est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Fabienne LADURON est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Natacha HEITZ est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Nathalie FRANCO est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Isabelle WOLTERS VAN DER WEY est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Lorraine PILETTE est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Catherine RAMAEKERS est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Fabienne LEDURE est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel David GOOSSENS est désigné en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;

- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Thibaut RADAR est désigné en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Paul GÉRARD est désigné en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Benoit STOQUART est désigné en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Fanny CARLIER est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Bérangère COLIN est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Christine LARCIN est désignée en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Pascal TILLIET est désigné en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans;
- l'arrêté royal du 6 janvier 2015 par lequel Valéry DE THEUX DE MEYLANDT DE MONTJARDIN est désigné en qualité de premier substitut du procureur du Roi près le parquet de Bruxelles pour un terme de trois ans.

Les requêtes sont rejetées pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que les arrêtés royaux du 6 janvier 2015 annulés.

Article 4.

Une indemnité de procédure du 1400 euros est accordée à la requérante à charge de la partie adverse.

Article 5.

Les dépens, liquidés à la somme de 1600 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 400 euros et à charge des parties intervenantes, à concurrence de 300 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le neuf août deux mille seize par :

Mme C. DEBROUX,
M. L. CAMBIER,
M. Y. HOUYET,
M.me V. VANDERPERE,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE

C. DEBROUX