

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 252.550 du 24 décembre 2021

A. 234.391/XI-23.661

En cause : **MESSINE** Francine,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge,
représenté par le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 août 2021, Francine Messine demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté royal du 11 juillet 2021 décidant de refuser la 2^{ème} présentation, du 26 mai 2021, par la commission de nomination et de désignation francophone du Conseil Supérieur de la Justice à la fonction de conseiller suppléant à la Cour d'appel de Bruxelles, publiée au Moniteur belge du 9 octobre 2020 » et, d'autre part, l'annulation du même acte.

II. Procédure devant le Conseil d'État

Une note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 23 novembre 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 décembre 2021 et le rapport leur a été notifié.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Exposé des faits de la cause

1. La requérante est avocate, exerce des fonctions académiques à l'[U.] et est titulaire du certificat d'aptitude à exercer les fonctions de juge suppléant et de conseiller suppléant depuis le 26 juin 2020.

2. Le 9 octobre 2020, le *Moniteur belge* a publié la vacance, notamment, de dix places de conseiller suppléant francophone à la cour d'appel de Bruxelles.

3. Le 25 octobre 2020, la requérante a déposé sa candidature à l'une de ces places.

4. Le 16 novembre 2020, le Bâtonnier de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles a émis un avis très favorable sur sa candidature.

5. Lors de son assemblée générale qui s'est tenue du 27 janvier au 3 février 2021, l'assemblée générale de la cour d'appel de Bruxelles a émis un avis très favorable sur sa candidature.

6. Le 19 mars 2021, la commission de nomination et désignation francophone du Conseil supérieur de la Justice a entendu la requérante et a considéré qu'elle présentait les compétences et aptitudes ainsi que la motivation requise pour exercer adéquatement la fonction postulée.

7. Le 26 mars 2021, ladite commission a transmis sa proposition à la requérante, à la première Présidente de la cour d'appel de Bruxelles et aux services de la partie adverse.

8. Le 28 mars 2021, le Procureur général près la Cour d'appel de Liège adresse au Ministre de la Justice, au Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles et à la Présidente de la commission francophone de nomination et de désignation du Conseil supérieur de la Justice un courrier les informant que la requérante a fait l'objet d'une perquisition en son cabinet et s'est vu notifier sa qualité de suspecte dans le cadre de trois dossiers instruits par Monsieur le juge d'instruction [F.] de [L.], et que ces instructions portent sur des faits susceptibles de faire l'objet, selon les notifications effectuées par le juge d'instruction à la requérante, de diverses qualifications pénales.

Il indique qu'il ignore si la requérante a communiqué ces informations à la commission francophone de nomination et de désignation lors de son audition du 19 mars 2021, qu'il est habituel que le Président de la commission de nomination et de désignation demande à chaque candidat, avant l'entame de sa présentation personnelle, s'il fait ou non l'objet d'une procédure pénale ou disciplinaire, que si la question a été posée, il a de la peine à concevoir comment la requérante a pu répondre par la négative à la question de son implication dans trois dossiers répressifs, même si la présomption d'innocence demeure.

Il ajoute enfin qu'il ne peut être exclu, à ce stade, que des charges soient retenues contre la requérante.

9. Par arrêté royal du 2 mai 2021, le Roi a refusé la présentation de la requérante pour le motif suivant :

« Considérant que le procureur général près la cour d'appel de Liège a pris connaissance de la présentation du Conseil Supérieur de la Justice de M^{me} [M. F.] à la fonction de conseiller suppléant à la cour d'appel de Bruxelles, et que suite à cette présentation, il a informé le Ministre de la Justice qu'actuellement M^{me} [M. F.] fait l'objet de plusieurs enquêtes par le juge d'instruction de [L.] ;

Considérant que sur base de ces éléments, tout en respectant la présomption d'innocence, il ne semble pas opportun de nommer M^{me} [M. F.] à la Fonction de conseiller suppléant à la cour d'appel de Bruxelles ;

Considérant que la présentation de la commission de nomination et de désignation ne stipule aucun de ces éléments concernant les enquêtes dont M^{me} [M. F.] fait l'objet, il est logique de conclure que la Commission n'avait pas connaissance de ces éléments au moment de la présentation de M^{me} [M. F.] ;

Considérant que ces éléments sont de telle nature qu'ils pouvaient avoir une influence direct [sic] sur l'appréciation de la Commission de nomination et de

désignation, et qu'il est donc opportun de refuser la présentation, pour que le dossier soit resoumis à l'appréciation de la Commission ;
Considérant dès lors que la présentation par la Commission de nomination et de désignation francophone du Conseil Supérieur de la Justice concernant M^{me} [M. F.] doit par conséquent être refusée ».

10. Le 21 mai 2021, la requérante a été réentendue par la commission de nomination et désignation francophone du Conseil supérieur de la Justice qui a décidé de représenter sa candidature.

11. Le 11 juillet 2021, le Roi a refusé cette deuxième présentation.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, contient notamment les motifs suivants :

« Considérant que M^{me} [M. F.] a été présentée une seconde fois par ladite Commission, à la majorité requise des deux tiers des suffrages émis, à la place de conseiller suppléant à la cour d'appel de [...], sur base des considérations suivantes :

'[...]

Licenciée en droit avec 'grande distinction' en 1995 et titulaire d'une licence spéciale en droit économique obtenu avec 'la plus grande distinction', Madame [M.] exerce la profession d'avocate au barreau de [...] depuis 1995. Parallèlement, Madame [M.] exerce des fonctions académiques à [...] où, au sein de la faculté de [...], elle est titulaire du cours de [...] depuis [...] et titulaire du cours de [...] depuis [...].

Au sein de la faculté de [...], elle a été assistante chargée d'exercices à temps partiel pour les cours [...] et assistante chargée d'exercices à temps partiel pour le cours de [...].

Elle est l'auteur de plusieurs publications juridiques et a été orateur à deux colloques.

Madame [M.] avait déjà postulé à une place de juge suppléant de l'entreprise (anciennement tribunal de commerce) du [...].

Conformément à l'article 287sexies du Code judiciaire, sa candidature avait dû être déclarée irrecevable à défaut d'avoir joint à son dossier les pièces justificatives relatives à son expérience professionnelle.

Elle est titulaire du certificat d'aptitude à exercer les fonctions de juge suppléant et de conseiller suppléant depuis le [...].

L'avis de l'assemblée générale de la cour d'appel de [...] mentionne que '(...) les matières juridiques que Madame [M.] a pratiquées au sein de cabinets internationaux touchent principalement au droit des sociétés et au droit comparé des sociétés, à l'élaboration de contrats (d'investissement, de joint-venture, etc...). Elle a également une expérience dans le domaine de l'arbitrage et de la médiation, en tant que conseil des parties ayant choisi cette forme de résolution de leurs conflits.

A partir [...] et jusqu'en [...], elle est devenue [...] de sociétés de consultance juridique (...). La candidate a passé avec succès les épreuves d'accès à la magistrature (début [...], certificat caduc) et celles du certificat d'aptitude à exercer les fonctions de juge suppléant et conseiller suppléant. Elle est l'auteur de plusieurs articles de doctrine. Ces éléments permettent d'être optimiste en ce qui concerne la qualité de son raisonnement juridique dans le

cadre, certes différent, de l'exercice de la fonction de juger (...). Lors de son entretien avec les membres de la commission d'objectivation, M^{me} [M.] a souligné les avantages du travail collégial en ce qui concerne le partage des points de vue et l'apport des expériences respectives de chacun sur la solution à apporter à un litige. Lors de ce même entretien, la commission a observé que M^{me} [M.] s'exprimait avec aisance, franchise, pertinence et simplicité, qualités qui ne peuvent que faciliter un travail en équipe. M^{me} [M.] expose souhaiter confronter sa pratique comme avocate à celle de magistrat pour pouvoir changer d'angle de vue. Elle souligne également le caractère enrichissant des échanges avec des magistrats 'de métier'. Elle rappelle le rôle essentiel de la Justice en tant que pilier de la démocratie et de l'Etat de droit et souhaite offrir sa contribution à la restauration de la confiance des citoyens dans l'institution et à la réparation des atteintes aux libertés fondamentales et des inégalités. Elle se dit intéressée, sans aucune exclusive quant aux autres matières de droit, par des problématiques telles que la corruption, le blanchiment d'argent et la lutte contre la délinquance financière, en ce compris fiscale. Ayant réussi les épreuves d'accès à la magistrature au début des années [...] (certificat devenu caduc), elle aimerait avoir une idée de l'exercice de la profession de magistrat. Enfin, elle s'intéresse particulièrement au travail de la cour d'appel, qui permet d'examiner les décisions de premier ressort, les griefs des appelants et de rechercher la meilleure façon d'éteindre le litige. M^{me} [M.] déclare qu'elle fera preuve de la disponibilité nécessaire à l'organisation du service de la cour, elle démontre, par la combinaison de ses activités professionnelles et des publications qu'elle effectue, une excellente capacité d'organisation. Selon les informations consignées dans son *curriculum vitae*, M^{me} [M.] a une très bonne maîtrise de la langue anglaise au niveau de l'écrit et une bonne connaissance au niveau de l'expression orale et de la lecture en anglais'. L'avis est 'très favorable'.

Selon le bâtonnier de [...], '(...) la candidate dispose d'un bagage juridique très solide, ayant été formée par des avocats de renom et ayant suivi de façon permanente sa formation au cours de sa carrière, comme en attestent ses publications doctrinales et ses activités universitaires (...)'

A la question du formulaire 'avez-vous connaissance d'un dossier disciplinaire, d'une plainte ou d'une procédure pénale, ou d'une plainte auprès d'une quelconque autre instance concernant le candidat, ? la réponse est 'néant'.

L'avis est 'très favorable'.

Audition de Madame [M.] par la Commission de nomination et de désignation en date du 21 mai 2021 :

Madame [M.] remet en séance à la présidente de la Commission une note et un dossier de pièces afin que la Commission puisse avoir une vue complète du dossier.

Lors de son audition Madame [M.] indique avoir été particulièrement surprise par les termes de l'Arrêté royal de refus car il mentionne qu'elle ferait l'objet, selon Monsieur le procureur général de Liège, de plusieurs enquêtes par le juge d'instruction de [L.], enquêtes dont elle aurait dû informer la Commission lors de son entretien du 19/03/2021. Les faits qui y sont relatés semblent induire une dissimulation dans son chef de faits graves ce que Madame [M.] conteste.

Madame [M.] signale qu'elle n'a reçu la copie de la première lettre du procureur général de Liège datée du 28 mars 2021 que suite à l'intervention d'un de ses avocats auprès de Monsieur le Ministre de la Justice.

Dans la première lettre qu'avait adressée Monsieur le procureur général, celui-ci mentionnait qu'elle se serait vu notifier sa qualité de suspecte dans le cadre de trois dossiers instruits par le juge d'instruction [F.]. Il y mentionne devoir signaler qu'il ignore si la candidate a communiqué ces informations lors de son audition alors qu'il est habituel que la présidente de la Commission demande à chaque candidat, lors de son audition, s'il fait l'objet ou non d'une procédure pénale ou disciplinaire et que si la question avait été posée, selon le procureur général de Liège, '(...) il a de la peine à concevoir comment un candidat de la qualité de Maître [M.] ait pu répondre par la négative à la question de son implication dans trois dossiers répressifs, même si la présomption d'innocence demeure'. Et il ajoute qu'«à ce stade on ne peut exclure que des charges soient retenues contre elle».

A cet égard, Madame [M.] précise qu'elle n'avait jamais eu l'intention de cacher des éléments dont elle aurait pu imaginer qu'ils puissent influencer la décision de présentation.

En effet, selon la candidate, les éléments évoqués par Monsieur le procureur général ne reposent sur aucune réalité juridique et sont de plus dépourvus de tout fondement. Elle précise n'avoir jamais commis auparavant ni participé à quelque infraction que ce soit et elle émet, par ailleurs, les plus expresses réserves quant à la divulgation par Monsieur le procureur général d'éléments qui portent atteinte à sa réputation.

Madame [M.] indique avoir compris la question relative à sa connaissance d'une procédure pénale ou disciplinaire à son encounter comme lui demandant si elle faisait l'objet d'une inculpation ou d'une demande de renvoi correctionnel ou d'un ordre de citer, raison pour laquelle elle a répondu par la négative, tout comme le bâtonnier dans l'avis qu'il a rendu dans son dossier de nomination.

Quant à la procédure, la candidate estime qu'il y a une dérive dans cette affaire. En effet, alors que son avis n'est pas sollicité, qu'il n'est pas prévu par la loi et sans l'en informer, Monsieur le procureur général de Liège, tout en rappelant le principe de la présomption d'innocence, laisse entendre que celle-ci aurait pu mentir à la Commission et qu'elle serait impliquée dans trois dossiers répressifs. Selon la candidate, le seul but de cette démarche est d'empêcher sa présentation et sa nomination. La candidate insiste sur le respect de la présomption d'innocence, principe qui s'oppose radicalement à ce que des soupçons formulés de la sorte puissent empêcher une nomination en qualité de magistrat suppléant.

Madame [M.] relève également que le magistrat instructeur n'a pas procédé à une inculpation. Cette absence d'inculpation est selon elle de nature à confirmer l'absence de toute charge à son encontre. Elle cite, à cet égard, l'article 61*bis* du Code d'instruction criminelle qui dispose que 'le juge d'instruction procède à l'inculpation de toute personne contre laquelle existent des indices sérieux de culpabilité. Cette inculpation est faite lors d'un interrogatoire ou par notification à l'intéressé'.

Elle estime donc qu'il est important d'insister sur cette absence d'inculpation du magistrat instructeur dans le contexte d'une audition où aucune question spécifique ne lui a été posée et où n'a pas surgi le moindre de participation à une infraction pénale.

Elle précise encore que priver l'accès à la fonction de magistrat ou toute autre fonction publique à un candidat sur la base d'une simple convocation en qualité de suspect reviendrait à prendre une décision définitive qui violerait le droit à la présomption d'innocence. Selon la candidate, un refus de nomination ne peut être fondé sur de simples suspicions ou sur l'existence d'une information ou d'une instruction en cours.

Madame [M.] indique ne pouvoir empêcher des soupçons, même dépourvus de tout étayement, mais elle dit devoir attirer l'attention de la Commission sur la dérive qui consisterait à empêcher une nomination en qualité de magistrat suppléant au seul motif qu'un soupçon de culpabilité non étayé serait formulé.

Suite aux précisions apportées lors de l'audition, la Commission considère que :

- Il convient de rappeler les termes de l'article 287^{quinquies}, § 3, du Code judiciaire : 'Pour les nominations, fonctions et emplois prévus par le présent titre, les intéressés doivent être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction visée et jouir des droits civils et politiques. Le respect de la condition relative à la conduite est prouvé au moyen d'un extrait du casier judiciaire dont il ressort que le candidat n'a pas été condamné, même avec sursis, par une condamnation coulée en force de chose jugée, à une peine correctionnelle ou criminelle sauf s'il a été réhabilité. Cette disposition s'applique par analogie aux personnes qui ont été condamnées à l'étranger à une peine de même nature par une condamnation coulée en force de chose jugée' ;

- En l'espèce, le casier judiciaire de Madame [M.] est vierge et il ne ressort pas des éléments communiqués par le procureur général de Liège qu'elle ne serait pas d'une conduite répondant aux exigences de la fonction postulée ;

- Madame [M.] jouit en effet de la présomption d'innocence, valeur fondamentale de notre état démocratique et aucun élément sérieux, concret, précis, qui serait de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction de magistrat, n'est rapporté par le parquet général ;

- Madame [M.] ne fait à ce jour l'objet d'aucune inculpation ni poursuite judiciaire ou disciplinaire ;

- Madame [M.] n'a jamais été entendue sur des faits délictueux.

La Cour d'appel de Bruxelles connaît un arriéré considérable. L'intérêt supérieur de la Justice commande que la candidate puisse être nommée au plus tôt et prime sur d'hypothétiques suspicions qui n'ont aucune valeur juridique et ne sont pas de nature à remettre en cause la dignité et la bonne conduite dont Madame [M.] peut témoigner à ce jour.

Eu égard à ce qui précède, la Commission décide de présenter à nouveau Madame [M.] à cette place vacante de conseiller suppléant à la cour d'appel de Bruxelles'.

Considérant que la présentation initiale par la Commission de nomination et de désignation de M^{me} [M. F.] à la place vacante à pourvoir a été refusée par le Roi, compte tenu du courrier du procureur général près la cour d'appel de Liège dont il ressort que l'intéressée a fait et fait l'objet actuellement de plusieurs enquêtes judiciaires par le juge d'instruction du tribunal de première instance de [L.] ;

Considérant que la Commission de nomination et de désignation, a constaté, dans sa nouvelle évaluation de la candidature de M^{me} [M. F.] et sa nouvelle présentation, que l'enquête judiciaire dont l'intéressée fait l'objet se trouve toujours dans la première phase et qu'elle n'a pas encore été mise en examen ;

Considérant que M^{me} [M. F.] déclare elle-même ne jamais avoir eu l'intention de dissimuler cette donnée devant la Commission de nomination et de désignation et ne s'était jamais imaginé qu'elle aurait pu influencer la présentation par cette Commission ;

Considérant que la Commission de nomination et de désignation constate que M^{me} [M. F.] possède un casier judiciaire vierge, n'est pas actuellement inculpée et bénéficie de la présomption d'innocence ;

Considérant qu'il s'agit d'un nouveau magistrat à nommer, effectif ou suppléant, pour lequel il y a lieu d'attendre une conduite irréprochable et que tout soupçon de conduites non déontologiques ou punissables doit être évité ;

Considérant que la nomination d'une personne en qualité de magistrat contre laquelle des éléments concrets sont connus et à partir desquels on peut supposer une mise en examen à brève échéance et une défense pénale, ne paraît pas opportun ;

Considérant que telle nomination pourrait hypothéquer gravement le bon fonctionnement de l'organisation judiciaire auprès de laquelle elle serait nommée et pourrait également nuire aux attentes légitimes et raisonnables du citoyen par rapport à la crédibilité de la justice, si l'autorité responsable de la nomination, en dépit de ces éléments connus, procéderait [*sic*] à la nomination;

Considérant dès lors que la présentation par la Commission de nomination et de désignation francophone du Conseil Supérieur de la Justice concernant M^{me} [M. F.] doit par conséquent être refusée ».

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un moyen, le deuxième, de la violation de l'article 6.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14.2 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, de l'article 48.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la méconnaissance du principe de la présomption d'innocence, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

Elle expose que l'acte attaqué refuse de la nommer en qualité de conseiller suppléant à la Cour d'appel de Bruxelles au motif qu'il existerait contre elle des éléments concrets connus à partir desquels on peut supposer une mise en examen à brève échéance et une défense pénale, qu'une telle nomination pourrait hypothéquer gravement le bon fonctionnement de l'organisation judiciaire auprès de laquelle la requérante serait nommée et pourrait également nuire aux attentes légitimes et raisonnables du citoyen par rapport à la crédibilité de la justice et que « tout soupçon de conduites non déontologiques ou punissables doit être évité ».

Elle considère que le refus de la nommer au motif qu'il existerait des soupçons et des éléments concrets qui seraient connus qui ne sont pas énoncés à partir desquels on pourrait supposer une mise en examen à brève échéance n'est pas compatible avec la présomption d'innocence, que l'autorité ne peut donner à de simples suspicions les mêmes effets, pour prendre une décision qui a des conséquences définitives, qu'à une décision juridictionnelle reconnaissant la culpabilité d'une personne; et que cette règle devait d'autant plus être observée que la requérante conteste qu'un reproche puisse lui être fait d'avoir commis quelque infraction que ce soit, de sorte que l'autorité ne peut se fonder sur des considérations non étayées faisant état de soupçons ou d'hypothèses formulées par le procureur général de Liège.

V.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse répond que le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque l'erreur et la contradiction dans les motifs, faute pour la requérante d'exposer en quoi consisteraient ces vices.

Elle estime que le moyen est également irrecevable en tant qu'il est pris de l'article 6.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14.2 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques et de l'article 48.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne étant donné que la requérante n'est pas confrontée à une accusation en matière pénale.

Elle ajoute qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que le Roi a porté une appréciation sur la culpabilité de la requérante ; que les motifs de l'acte attaqué ne portent aucun jugement sur la personne de la requérante et ne font qu'exprimer la position selon laquelle il n'est pas opportun de nommer en tant que magistrat une candidate qui est mise en cause dans le cadre d'une instruction judiciaire.

Elle relève que l'acte attaqué utilise les termes « on peut supposer », lorsqu'il évoque une mise en examen à brève échéance et une défense pénale ; et que, selon le Dictionnaire de l'Académie française, le terme « supposer » se définit comme suit « Poser une chose pour établie, l'admettre par hypothèse, afin d'en tirer ensuite quelque induction. Vous commencez par supposer ce qui est en question. Supposons que ce fait soit vrai, supposons cela vrai, quelle conséquence en voulez-vous tirer ? Vous supposez une chose impossible, une chose qui ne peut jamais arriver. En supposant qu'il y consente » .

Elle avance que l'acte attaqué part du raisonnement que si les infractions visées dans le courrier du Procureur général près la Cour d'appel de Liège du 28 mars 2021 et pour lesquels la qualité de suspect a été notifiée à la requérante par le juge d'instruction [F.] venaient à se confirmer, la requérante serait mise en examen, impliquant qu'elle doive se défendre pénalement ; que, contrairement à ce que soutient la requérante, l'acte attaqué ne prétend donc pas « que le 'dossier' de la requérante est sérieux, voire très sérieux » ; que le Roi se contente d'émettre une hypothèse sans plus en indiquant « on peut supposer » et n'affirme pas que la requérante sera mise en examen ni qu'elle devra se défendre pénalement.

Elle précise que le Roi n'a pas eu accès aux dossiers d'instruction du juge d'instruction [F.]

Elle observe également que les termes « mise en examen » et « défense pénale » ne sont pas synonymes de renvoi dans le cadre d'un procès devant une juridiction pénale – ce terme n'étant pas connu du Code d'instruction criminel – et d'une défense dans un tel contexte.

Enfin, elle note que l'acte attaqué considère que dans le cas d'une mise en examen et d'une défense pénale une « telle nomination pourrait hypothéquer gravement le bon fonctionnement de l'organisation judiciaire auprès de laquelle elle serait nommée et pourrait également nuire aux attentes légitimes et raisonnables du citoyen par rapport à la crédibilité de la justice, si l'autorité responsable de la nomination, en dépit de ces éléments connus, procéderait [*sic*] à la nomination » ; et que la requérante, qui ne vise pas l'article 287*quinquies*, § 3, du Code judiciaire à l'appui du présent moyen, ne critique pas ce motif à l'appui de son moyen.

V.3. Appréciation

La requête expose que, selon la requérante, l'acte attaqué est entaché d'une erreur dans les motifs car la partie adverse donne à des simples suspicions les

mêmes effets qu'à une décision juridictionnelle reconnaissant la culpabilité d'une personne et car l'autorité ne peut se fonder sur des considérations non étayées faisant état de soupçons ou d'hypothèses formulées par le Procureur général de Liège, spécialement dès lors qu'elle conteste avoir commis la moindre infraction.

Le moyen est donc recevable en tant qu'il invoque l'erreur dans les motifs.

Le moyen n'est *prima facie* pas sérieux en tant qu'il est pris de la violation des articles l'article 6.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14.2 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques et de l'article 48.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dès lors que la procédure tendant à sa nomination en qualité de conseiller suppléant à la cour d'appel ne peut être qualifiée de procédure dans laquelle la requérante est accusée d'une infraction.

L'acte attaqué est motivé par le fait que des faits concrets seraient connus à l'encontre de la requérante et qu'on peut supposer une mise en examen à brève échéance et une défense pénale et qu'une nomination n'est donc pas opportune, tant en ce qui concerne les risques de désorganisation de la juridiction qu'en ce qui concerne les attentes du justiciable par rapport à la crédibilité de la justice.

Le courrier du Procureur général près la Cour d'appel de Liège sur lequel se fonde la partie adverse pour justifier sa décision expose que le cabinet de la requérante a été perquisitionné, qu'elle s'est vu notifier sa qualité de suspecte dans le cadre de dossiers instruits par Monsieur le juge d'instruction [F.] et qu'à ce stade on ne peut exclure que des charges soient retenues contre elle.

Il n'est pas contesté que les seuls éléments objectifs sur lesquels la partie adverse fonde l'acte attaqué sont la perquisition du cabinet de la requérante et son audition en qualité de suspect.

De tels éléments n'établissent toutefois pas qu'il existe un risque que la requérante fasse l'objet, *a fortiori* à brève échéance, d'actes de procédure nécessitant une défense pénale, le courrier du Procureur général près la Cour d'appel de Liège se limitant à indiquer qu'« [à] ce stade, on ne peut exclure que des charges soient retenues contre elle ».

Dans la mesure où la requérante est présumée ne pas avoir commis d'infraction et en l'absence d'autres éléments que ceux invoqués dans le courrier du

Procureur général près la Cour d'appel de Liège, les éléments sur lesquels s'est fondée la partie adverse pour décider de ne pas nommer la requérante ne pouvaient justifier qu'elle prenne une telle décision.

Le deuxième moyen est donc *prima facie* sérieux.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante indique qu'en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, si un préjudice moral est, sauf circonstance particulière, réparé par un arrêt d'annulation, il en va autrement lors de circonstances particulières qu'il convient au requérant de démontrer.

Elle expose que son préjudice est irréversible puisque le Conseil Supérieur de la Justice ne peut procéder à une troisième présentation tandis que, tant qu'une instruction est en cours, il sera considéré que sa nomination en qualité de magistrat suppléant pourrait « hypothéquer gravement le bon fonctionnement de l'organisation judiciaire » dès lors que « des éléments concrets sont connus et à partir desquels on peut supposer une mise en examen à brève échéance et une défense pénale » de sorte que la requérante ne répondrait pas à ce qui est attendu, à savoir « une conduite irréprochable et que tout soupçon de conduites non déontologiques ou punissables doit être évité ».

Elle précise que l'exécution de l'acte attaqué porte atteinte à sa réputation non seulement au sein du barreau, mais aussi au sein de l'université et plus encore, au sein de la magistrature, devant qui elle n' imagine pas plaider, en qualité d'avocate, alors que chacun saura qu'elle n'est pas digne d'être nommée en qualité de conseiller suppléant.

Elle ajoute que des accusations infâmantés sont lancées par un arrêté royal qui prétend qu'en l'absence de tout élément concret, sa nomination en qualité de magistrat ne pourrait être décidée dès lors qu'il existe « des éléments concrets à partir desquels on peut supposer une mise en examen à brève échéance et une défense pénale ». Elle estime que l'acte attaqué insisterait sur la circonstance que le « dossier » est sérieux, voire très sérieux, puisque des éléments concrets l'accablent mais également qu'on peut supposer une mise en examen à brève échéance.

Elle avance qu'il est des professions, telles que celles d'enseignant, magistrat ou avocat, dont l'exercice suppose des liens de particulière confiance qui se tissent au fil des pratiques. Elle considère que, lorsqu'une appréciation est portée par les plus hautes autorités de l'Etat qui proclament l'absence totale de confiance que l'on peut faire dans une personne à devenir magistrat suppléant, cette appréciation est exprimée de manière si claire et nette, sans aucun doute, qu'il faut considérer qu'il existe bien, en l'espèce, des éléments portant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la requérante pour justifier l'urgence.

Elle conclut que les conséquences sont quasi-irréversibles et qu'un éventuel arrêt d'annulation ne permettra pas de rétablir rétroactivement sa réputation brisée, et qu'elle peut tout le moins soutenir que la suspension évitera de sérieuses difficultés de rétablissement de la situation antérieure au cas où l'acte attaqué serait annulé.

VI.2. Appréciation

Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut cependant résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation, elle risquerait de se trouver « dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

L'urgence s'apprécie au regard des intérêts invoqués par la partie requérante dans la demande de suspension. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique. Par ailleurs, à supposer que l'acte attaqué soit vicié par les illégalités que la requête dénonce, la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et nécessite la démonstration que leurs conséquences dommageables doivent être suspendues.

Enfin, la demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner; l'inconvénient allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants.

Il est de jurisprudence constante que l'atteinte à la réputation d'une personne ou à son honneur relève d'un préjudice moral. En principe, et sauf circonstances particulières, un tel préjudice résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation. Le requérant confronté à pareil préjudice, pourra en effet, en cas d'annulation, démontrer que les reproches formulés à son encontre n'étaient pas fondés. Néanmoins, peut être considérée comme risquant de causer un préjudice moral difficilement réparable, l'exécution d'une décision portant gravement atteinte à la réputation de l'intéressé ou procédant d'appréciations infamantes à son égard dès lors qu'un arrêt d'annulation viendrait trop tard pour réparer parfaitement un tel préjudice.

En l'espèce, l'acte attaqué refuse de nommer la requérante en qualité de conseiller suppléant à la cour d'appel de Bruxelles.

Le refus de nommer la requérante à une telle fonction, accessoire de ses activités professionnelles principales au barreau et à l'université, n'est pas de nature à engendrer un inconvénient d'une nature telle qu'il justifierait que le recours ne puisse être traité dans le cadre d'un recours en annulation. En tant qu'elle repose sur l'incidence que l'acte attaqué est susceptible d'avoir sur la nomination de la requérante en qualité de magistrat suppléant, il y a lieu de conclure que l'urgence fait défaut.

Le simple refus de nommer la requérante n'est, par ailleurs, en lui-même, pas de nature à porter gravement atteinte à la réputation de la requérante, divers motifs pouvant justifier qu'une autorité ne procède pas à la nomination d'un candidat à une fonction publique.

Si, comme cela semble être le cas, la requérante considère que l'atteinte grave à sa réputation découle des motifs de l'acte attaqué, le Conseil d'Etat constate néanmoins que ce dernier n'indique nullement que le dossier de la requérante serait « sérieux, voire très sérieux » ou qu'aucune confiance ne peut lui être accordée, mais que, au vu de l'existence d'éléments concrets desquels « on peut supposer une mise en examen à brève échéance et une défense pénale », il n'est pas opportun, pour l'organisation de la juridiction et les attentes des justiciables, de procéder à sa nomination en qualité de conseiller suppléant.

Le Conseil d'Etat relève également que, si la partie adverse estime, sur le vu des informations communiquées par le Procureur général près la Cour d'appel de Liège, qu'il existe à l'encontre de la requérante des éléments concrets susceptibles d'entraîner une mise en examen à brève échéance et une défense pénale, la motivation de l'acte attaqué énonce, par ailleurs, les arguments avancés par la requérante à l'égard de ces informations, d'une part, et les motifs pour lesquels la Commission de nomination et de désignation du Conseil supérieur de la Justice considère que les informations susmentionnées ne sont pas de nature à justifier de ne pas nommer la partie requérante en qualité de conseiller suppléant, d'autre part.

Lus à l'aune de ces éléments, les motifs retenus par la partie adverse perdent donc le caractère gravement attentatoire à l'honneur de la requérante, celle-ci pouvant se prévaloir de la position totalement inverse à celle du Roi adoptée par le Conseil supérieur de la Justice et, dans une moindre mesure, de ses arguments de défense.

Une atteinte grave à la réputation de la requérante suppose, en outre, que l'acte attaqué et ses motifs aient fait l'objet d'une publicité.

Il est à cet égard à noter que la requérante ne produit en annexe à sa requête aucun élément duquel il ressortirait que l'acte attaqué et ses motifs ont fait l'objet d'une publicité.

Elle n'établit ainsi pas que sa candidature en qualité de conseiller suppléant, l'acte attaqué ou ses motifs sont connus par ses collègues ou par les étudiants de l'université où elle exerce des mandats d'enseignement et le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi il pourrait en être ainsi.

La requérante n'établit pas davantage que ses consœurs et confrères avocats, à l'exception du Bâtonnier, qui a rendu un avis sur sa candidature, ont eu connaissance de sa candidature en qualité de conseiller suppléant, de l'acte attaqué ou *a fortiori* de ses motifs. Le Bâtonnier a d'ailleurs émis un avis très favorable sur sa candidature alors même que, de l'aveu de la requérante, il avait connaissance de la perquisition qui avait été opérée en son cabinet puisqu'il y avait délégué une représentante.

De surcroît, s'il ne peut être contesté que les membres de la cour d'appel ont eu connaissance de la candidature de la requérante puisque l'assemblée générale de cette juridiction a émis un avis sur celle-ci, la requérante n'établit pas qu'ils ont eu

connaissance des motifs de l'acte attaqué. En tout état de cause, à supposer qu'il en aille ainsi, il a été exposé que, lus dans leur ensemble, ces motifs ne portent pas gravement atteinte à l'honneur de la requérante, particulièrement pour des professionnels du droit.

Enfin, la circonstance que la requérante n'imagine pas plaider devant la cour d'appel découle de sa réaction à l'égard de l'acte attaqué et n'est pas constitutive de l'urgence.

L'urgence n'est donc pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre siégeant en référé, le 24 décembre 2021 par :

Denis Delvax,
Katty Lauvau,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Denis Delvax