

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 257.595 du 10 octobre 2023

A. 240.171/VIII-12.354

En cause : **MENÉ** Caroline,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Maxime CHOMÉ, avocats,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles,

Parties requérantes en intervention :

1. **GUIOT** Florence
ayant élu domicile chez
M^{es} Eric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,
2. **de SAUVAGE VERCOUR** Véronique
ayant élu domicile
Herbiester 217,
4845 Jalhay.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} octobre 2023, Caroline Mené demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté royal du 10 septembre 2023 nommant Madame Florence Guiot notaire dans l'arrondissement judiciaire de Liège, en remplacement de [E. H.], démissionnaire, et fixant sa résidence à Herve, publié par extrait dans le *Moniteur belge* du 22 septembre 2023 » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par une requête introduite le 5 octobre 2023, Florence Guiot demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 9 octobre 2023, Véronique de Sauvage Vercour demande également à être reçue comme partie intervenante.

Par une ordonnance du 2 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2023.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Cédric Molitor, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la première partie requérante en intervention et la seconde partie requérante en intervention comparaissant en personne, ont été entendus en leurs observations.

M. Eric Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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. Faits

1. La requérante est titulaire d'une licence en droit et d'une licence en notariat, obtenus respectivement les 16 septembre 2005 et 30 juin 2006 à l'Université de Liège.

Elle indique qu'elle a travaillé dans des études notariales dès la fin de l'université et le début de ses activités professionnelles.

2. Elle réussit le concours pour le classement de candidat-notaire organisé en 2014 et est nommée candidate-notaire par un arrêté royal du 29 juin

2014 de sorte qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, elle indique pouvoir « se prévaloir [...] d'une expérience professionnelle de 17 ans dans le notariat ». Elle précise également qu'elle entretient des liens forts avec la ville de Herve et sa région sur les plans personnel et professionnel.

3. La première requérante en intervention expose qu'après une expérience au barreau, elle a acquis une « importante expérience pratique dans la fonction de notaire » et que « depuis janvier 2016, contrairement à la requérante, elle n'a pas écumé diverses études mais elle a acquis une connaissance approfondie du fonctionnement d'une étude notariale au sein des études fréquentées sur le long terme ».

Elle précise qu'elle a été nommée en qualité de candidate-notaire par un arrêté royal du 17 juin 2021, et qu'elle « a une bonne connaissance du tissu social de la région, notamment vu son expérience et pour habiter à proximité de l'étude concernée et dans la mesure où sa belle-famille y vit aussi depuis des générations ».

3. Le *Moniteur belge* du 17 mars 2023 publie la vacance de la place de notaire à la résidence de Herve ainsi qu'un appel à candidatures, auquel répondent la requérante ainsi que Florence Guiot, première partie requérante en intervention, et Véronique de Sauvage Vercour, seconde requérante en intervention.

4. Le 25 avril 2023, le procureur du Roi de Liège rend deux avis selon lesquels ni la requérante ni la première requérante en intervention ne font l'objet d'aucune enquête pénale en cours. Le 27 avril 2023, le procureur du Roi du Limbourg rend un avis identique à l'égard de la seconde requérante en intervention.

5. Le 15 juin 2023, le comité d'avis des notaires de la province de Liège rend un avis favorable pour la requérante et la première requérante en intervention, et très favorable pour la seconde requérante en intervention.

6. Le 8 juillet 2023, la commission de nomination pour le notariat entend les trois candidates. À l'issue des auditions, elle relève qu'il « est indéniable que les trois candidates disposent de la qualité et de l'aptitude à exercer les fonctions de notaire » et qu'elles « peuvent toutes les trois être qualifiées de très bonnes candidates ». Le même jour, la commission de nomination classe les candidates dans l'ordre suivant :

- première : la première requérante en intervention ;
- deuxième : la requérante ;
- troisième : la seconde requérante en intervention.

Selon ce classement, la commission « a tenu un tableau comparatif des prestations se fondant :

- sur l'avis du Comité d'avis (dans ses nuances précises) pour chacune des candidates ;
- sur le parcours de chacune des candidates et leurs mérites objectifs ;
- sur l'expérience et l'ancienneté de chacune d'elles.

Chaque audition a été effectuée et analysée sur la base des mêmes critères.

Chaque candidate a pu développer son projet précis pour la reprise de l'étude

[La seconde requérante en intervention] fait preuve de maîtrise et de sérieux dans la présentation de son projet pour l'étude à laquelle elle postule. Sa motivation est réelle. Elle s'est parfaitement documentée sur l'étude et sa clientèle qu'elle dit très bien lui convenir de sorte qu'elle n'entend pas la révolutionner mais la maintenir dans cet esprit de service et d'aide au citoyen. Elle déclare que le respect, le professionnalisme et la disponibilité sont des valeurs qui lui sont chères et la Commission en est convaincue.

Pour autant, la Commission n'aperçoit pas la raison pour laquelle le Comité d'avis a rendu un avis plus favorable relativement à la candidate (avis très favorable) que relativement aux deux autres postulantes (avis favorable).

La candidate qui a rencontré le personnel de l'étude ne souhaite pas y opérer de changement radical. Elle entend mettre à profit ses compétences en *management* développées lors de ses formations.

Elle a une idée très précise de la structure financière de l'étude, de ses réalités, du chiffre d'affaires qui doit être atteint et de l'aspect économique favorable et prometteur de la région.

Le parcours universitaire sans faille de la candidate et la deuxième place qu'elle a obtenue lors de son unique passage au concours sont certainement des éléments à mettre à son crédit. L'expérience qu'elle a acquise et ses compétences élargies à la médiation et au *management* sont, par ailleurs, indéniables. La Commission considère néanmoins que le profil, de la candidate, sa personnalité et sa vision de l'exercice de la fonction correspondent plus à un autre type d'étude que celle à laquelle elle a postulé. Son ancrage local est, en outre, limité.

[La première requérante en intervention] fait montre d'un dynamisme remarquable ; son projet pour l'étude est prudent et bien réfléchi ; elle répond, avec sérénité et enthousiasme, aux questions qui lui sont posées, en faisant preuve d'une grande ouverture d'esprit et d'une grande maturité. Sa motivation est importante et son enthousiasme communicatif. La Commission est séduite par l'inscription de son projet dans le respect, l'écoute et l'empathie tant vis-à-vis de la clientèle que vis-à-vis du personnel.

La candidate connaît très bien l'environnement notarial de l'étude concernée, laissant la Commission penser qu'elle exercera sa profession en parfaite adéquation avec les attentes de tous. Elle a en outre une idée très claire de la structure financière de l'étude et du chiffre d'affaires qui doit être atteint.

La Commission trouve par ailleurs intéressant le parcours de la candidate qui, après sa licence en notariat, a accompli un stage de deux ans au barreau et qui a réussi le concours lors de son premier passage.

La candidate a une très bonne connaissance du milieu et son ancrage local est incontestable.

La candidate a ainsi séduit la Commission par ses compétences, sa qualité d'écoute, sa disponibilité, son ancrage, son dynamisme et son enthousiasme qui compensent plus que largement son expérience notariale de moindre durée. La Commission est, comme la candidate, convaincue que l'étude postulée convient parfaitement à la candidate, mais surtout que la candidate conviendra parfaitement à l'étude et à sa clientèle.

La Commission retient ainsi son adéquation avec la clientèle et l'étude, son humanité et son dynamisme.

[La requérante] se présente naturellement et sincèrement comme la candidate locale, qui connaît l'étude, la clientèle, l'environnement, la vie à Herve, pour y vivre et y travailler depuis une quinzaine d'années.

Son projet de reprise est à la fois réfléchi et spontané tant il s'agit pour la candidate, qui n'a encore jamais postulé à une reprise, d'une évidence. Contrairement à [la première intervenante], [la requérante] est convaincue que l'étude postulée lui convient, sans se positionner pour autant sur ce qui convient à l'étude.

C'est avec transparence que la candidate décrit son projet dans la continuité.

La candidate a analysé avec sérieux et prudence la possibilité de reprise dans le contexte actuel de crises et de réforme, mais avec une perspective de relance amorcée dans la région qui rend l'opération moins risquée, même si elle oblige la candidate à sortir de sa zone de confort. La Commission rejoint ainsi le Comité lorsqu'il estime que la qualité d'écoute de la candidate et le sens des solutions équilibrées sont bons, là où ils sont très bons et excellents chez les deux autres candidates.

La candidate s'est dit rassurée par la transition qui se fera en douceur avec le notaire démissionnaire tandis que le notaire chez qui elle travaille actuellement lui explique pas à pas comme[nt] se passe une reprise.

Si la candidate peut se targuer de susciter pareille solidarité, la Commission s'interroge sur le besoin de ce soutien par la candidate qui, avec son expérience et sa connaissance du milieu, pourrait faire preuve de plus d'assurance.

Sa vision de l'évolution de l'étude postulée traduit ainsi et paradoxalement un certain manque de maturité ».

7. Par un courriel et un courrier du 16 août 2023, la commission de nomination transmet ce classement au ministre de la Justice.

8. Le 10 septembre 2023, le ministre nomme la première requérante en intervention notaire dans l'arrondissement judiciaire de Liège, en remplacement de E. H., démissionnaire, et fixe sa résidence à Herve.

Il s'agit de l'acte attaqué, publié au *Moniteur belge* du 22 septembre 2023 et dont la requérante a été informée par un courriel du 20 septembre 2023.

9. Par un courriel du 21 septembre 2023, elle en demande la copie *in extenso*, qui lui est communiquée le jour même.

IV. Intervention

Les requêtes en intervention introduites par Florence Guiot, bénéficiaire de l'acte attaqué, et par Véronique de Sauvage Vercour, troisième candidate, sont accueillies.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

La requérante estime avoir agi avec la diligence et la célérité requises dès lors qu'elle a introduit son recours dans les huit jours de la publication de l'acte attaqué et estime qu'elle est en situation de subir, en raison de l'exécution immédiate de l'acte attaqué, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser subsister jusqu'à l'issue d'une procédure en référé ordinaire.

Elle explique que, conformément à l'article 4 de l'acte attaqué et comme le prévoit l'article 47 de la loi du 16 mars 1803 (25 ventôse An XI) 'contenant organisation du notariat', la prestation de serment de la première intervenante doit avoir lieu dans les deux mois de la publication de l'arrêté royal de nomination au *Moniteur belge* et que selon la jurisprudence, l'imminence de la prestation de serment d'un notaire, qui rend effective la démission du notaire sortant et la passation des pouvoirs à son successeur, justifie le recours à la procédure de suspension d'extrême urgence. Elle ajoute que selon le Conseil d'État, la prestation de serment d'un notaire entraîne de nombreuses conséquences importantes, telles que le transfert de l'étude notariale et, partant, la remise du protocole, la remise des dossiers en cours ou encore la possibilité de licencier le personnel de l'étude et que de tels éléments justifient qu'il soit statué le plus rapidement possible.

VI.1.2. La note d'observations

La partie adverse cite de la jurisprudence et s'interroge sur la diligence de la requérante à saisir le Conseil d'État dès lors que l'acte attaqué a certes été publié le 22 septembre 2023, mais qu'elle en avait connaissance dès sa notification

par un courriel du 20 septembre 2023. Selon elle, en saisissant le Conseil d'État dix jours après la notification de l'acte attaqué, la requérante n'a pas fait toute diligence pour agir en extrême urgence. Elle ajoute, quant à la prestation de serment devant légalement intervenir dans les deux mois de la publication susvisée de l'arrêté attaqué, que « suivre la requérante, reviendrait en définitive à reconnaître automatiquement l'extrême urgence de tout recours contre une nomination d'un ou d'une notaire », et que contrairement à d'autres affaires évoquées par la requérante, cette dernière « ne fait état d'aucun autre inconvénient personnel que celui qui ressort de la prestation de serment de [la première intervenante] dont la nomination pourrait, en tout état de cause, être suspendue selon la procédure de référé ordinaire dans un délai de trois à quatre mois ».

VI.1.3. Les requêtes en intervention

La première intervenante se réfère à l'appréciation du Conseil d'État, tout « en insistant cependant sur le fait qu'une extrême diligence est attendue des requérants en cas de demande de suspension d'extrême urgence » et elle cite un arrêt n° 251.402 du 30 août 2021.

La seconde intervenante s'en réfère « à la sagesse du Conseil d'État et à l'argumentation développée par la requérante ».

VI.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit expliquée de manière incontestable par le requérant dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution

de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le requérant fait valoir dans sa requête. Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions pour que l'exécution de l'acte puisse être suspendue selon la procédure d'extrême urgence.

En l'espèce, la diligence à agir n'est pas contestable dès lors que la requérante a saisi le Conseil d'État dans les dix jours de la notification de l'*instrumentum* de l'acte attaqué. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, elle expose en outre dans la requête les inconvénients sérieux qu'elle subirait en l'absence d'une suspension de l'exécution de celui-ci.

L'article 47, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 ventôse an XI (16 mars 1803) 'contenant organisation du notariat', stipule que « dans les deux mois de sa nomination, et à peine de déchéance, le pourvu sera tenu de prêter, à l'audience du tribunal auquel la commission aura été adressée, le serment que la loi exige de tout fonctionnaire public, ainsi que celui de remplir ses fonctions avec exactitude et probité ». Comme le confirme l'article 4 de l'acte attaqué, la prestation de serment du nouveau notaire titulaire doit donc intervenir dans les deux mois à dater de la publication de l'arrêté de nomination, et ce « à peine de déchéance » selon la prescription légale, soit en l'espèce le 22 novembre prochain au plus tard. L'imminence, non contestée par les parties adverse et intervenantes, de la prestation de serment qui rend effective la démission du notaire sortant et la passation des pouvoirs à son successeur, justifie, partant, le recours à la procédure d'extrême urgence dans la mesure où un arrêt rendu selon la procédure de référé ordinaire n'est pas susceptible d'être prononcé avant cette échéance, compte tenu des délais légalement prévus pour cette procédure. Par ailleurs, comme l'expose la requête, la prestation de serment d'un notaire, qui met en vigueur son arrêté de nomination, a de nombreuses autres conséquences importantes, tels le transfert de l'étude notariale et, partant, la remise du protocole, la remise des dossiers en cours, ou encore la possibilité de licencier le personnel de l'étude. Il est justifié de prévenir le plus rapidement possible les inconvénients pouvant résulter de l'exécution de l'acte attaqué.

VII. Moyen unique

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête

Le moyen est pris « de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination, consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, de la violation des articles 43 et 44 de la loi du 16 mars 1803 (25 Ventôse An XI) contenant organisation du notariat, de l'obligation de comparer effectivement les titres et mérites des candidats, du défaut de motivation, de l'absence ou de l'insuffisance de motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, et notamment ses articles 2 et 3, [et] de l'erreur manifeste d'appréciation ».

La requérante reproche à l'acte attaqué et à sa motivation de justifier la préférence accordée à la première intervenante « par une série de qualités qui lui sont reconnues, essentiellement sur base des réponses données aux questions lui posées par la Commission lors de son audition, et des sentiments ou de l'impression que ces réponses ont suscité dans le chef de la Commission et de ses membres ». Elle précise que sa critique se concentre « sur le motif déterminant de l'acte attaqué [qui] paraît être le fait que “[la première intervenante] a ainsi séduit la Commission par ses compétences, sa qualité d'écoute, sa disponibilité, son ancrage, son dynamisme et son enthousiasme qui compensent plus que largement son expérience notariale de moindre durée. La Commission est, comme la candidate, convaincue que l'étude postulée convient parfaitement à la candidate, mais surtout que la candidate convient parfaitement à l'étude et à sa clientèle. La Commission retient ainsi son adéquation avec la clientèle et l'étude, son humanité et son dynamisme” ».

Dans une première branche, elle fait valoir que si les titres et mérites des candidates ont été examinés, ils n'ont pas été rapprochés les uns des autres, en manière telle qu'on ne peut considérer qu'en l'espèce, il aurait été procédé à une véritable comparaison. Après avoir cité les articles 43 et 44 de la loi du 16 mars 1803 visée au moyen, elle rappelle la portée de l'obligation de motivation formelle, notamment pour la nomination des notaires, et de la comparaison des titres et mérites. Elle critique une motivation inadéquate en l'espèce « dès lors qu'en établissant son classement [...], la Commission de nomination n'a pas procédé à une comparaison des titres et mérites des différentes candidates », particulièrement des siens et de ceux de la première intervenante, entre lesquelles « les choses se sont véritablement jouées » compte tenu du classement de la seconde intervenante en dernière position.

Elle estime que si leurs titres et mérites ont été examinés, ils n'ont en revanche pas été rapprochés les uns des autres. Elle répète le « motif déterminant » précité et considère que les considérations ainsi émises consistent essentiellement à reconnaître une série de qualités personnelles dans le chef de la première intervenante, « d'une manière au demeurant fort subjective » et en s'abstenant d'opérer une comparaison avec elle sur ce point à tout le moins pour ce qui concerne le critère des compétences, de la disponibilité, du dynamisme, et de l'enthousiasme, ce qui, selon elle, n'a pas permis d'opérer une comparaison en lien avec ces critères et suffit à conclure au caractère inadéquat de la motivation de l'acte attaqué. Elle fait valoir que « l'examen de critères jugés déterminants dans le chef d'un seul candidat, alors même qu'il n'est pas établi ni même soutenu qu'ils ne seraient pas présents dans le chef des autres candidats ne suffit pas pour justifier la préférence accordée à l'un ou plusieurs d'entre eux ».

VII.1.2. La note d'observations

La partie adverse explique le contexte normatif, cite les dispositions de la loi du 25 ventôse an XI (16 mars 1803) 'contenant organisation du notariat', et rappelle la portée jurisprudentielle de la motivation formelle par référence. Elle relève qu'il n'est pas contesté que la requérante a eu connaissance des différents avis auxquels l'acte attaqué se réfère et qui sont intégralement reproduits dans le corps de celui-ci, et qu'elle s'est appropriés. Répondant de manière conjointe aux deux branches du moyen unique « compte tenu de [leur] imbrication », elle rappelle et cite la jurisprudence prononcée dans le cadre du contentieux de la nomination des notaires, répète la portée de l'obligation de motivation formelle, insiste sur son large pouvoir d'appréciation en la matière, et cite notamment un arrêt n° 245.573 du 30 septembre 2019.

Elle répond qu'en l'espèce, il s'agissait de trois « très bonnes candidates » qui étaient donc « au coude à coude pour la vacance en question », et qu'elles ont bénéficié d'une parfaite égalité dans le traitement de leur candidature dès lors qu'elles ont toutes les trois été analysées sur la base des mêmes critères. Selon elle, « la manière dont la requérante décortique chaque élément de comparaison entre les candidates dépasse indiscutablement le contrôle marginal que le Conseil d'État opère en pareille hypothèse », et elle relève les éléments de comparaison suivants :

- La première intervenante aurait montré un dynamisme remarquable, ce qui n'est pas relevé dans le chef de la requérante de sorte qu'il s'agit d'un élément en faveur de la première ;

- le fait que la requérante se présente comme la candidate locale naturelle ne peut pas constituer un élément de nature à la préférer, puisque la loi cherche à désigner les meilleurs candidats et non ceux qui seraient déjà en place dans l'étude vacante ou qui habiteraient nécessairement dans l'arrondissement judiciaire en question ; elle cite à ce propos un arrêt n° 251.309 du 28 juillet 2021; elle ajoute qu'il ressort du dossier que, comme l'expose l'acte attaqué, la première intervenante travaille depuis le 14 avril 2020 à Herve de sorte que, selon elle, la continuité de l'étude est assurée « malgré le fait qu'elle n'a pas travaillé dans la région aussi longtemps que la requérante » ;
- le manque de maturité pointé par l'acte attaqué s'explique notamment par le fait que la requérante n'a pas expliqué ce qui conviendrait à l'étude, alors que la première intervenante a, selon la commission, identifié cet élément fondamental pour la pérenniser, ce qui constitue un élément en sa faveur ;
- la qualité d'écoute de la requérante serait moins bonne que celle de la première intervenante dès lors que la commission dit avoir été « séduite » par sa qualité d'écoute. Selon la partie adverse, « revenir comme le fait la requérante sur d'autres éléments qui seraient, quant à eux, en sa faveur, revient finalement à chercher à remplacer l'appréciation de la commission de sélection sur ce qui lui a semblé le plus important pour départager les deux candidates ». Elle en conclut qu'il s'agit à nouveau d'un élément en faveur de la première intervenante ;
- la commission note un certain manque d'assurance dans le chef de la requérante, notamment parce qu'elle semble avoir besoin d'avoir des explications très poussées de son notaire dans son étude actuelle pour envisager la reprise étape par étape, ce qu'elle n'a pas remarqué dans le chef de la première intervenante ;

Elle relève encore que l'expérience moins importante de cette dernière dans une étude notariale serait compensée par « ses compétences, sa qualité d'écoute, sa disponibilité, son ancrage, son dynamisme et son enthousiasme » et en déduit que « l'expérience plus importante de la requérante en étude notariale n'est pas appréciée plus favorablement lors de la comparaison, compte tenu des éléments précités concernant [la première intervenante] ». Elle en conclut que l'acte attaqué est doté d'une motivation adéquate en ce qu'il se rallie notamment à l'avis de la commission de sélection, qui permet de dégager cinq motifs de comparaison des titres et mérites entre les candidates qui justifient les raisons pour lesquelles l'intervenante a été préférée à la requérante.

VII.1.3. La requête en intervention de la première intervenante

À propos de l'absence de comparaison suffisante des titres et mérites soulevée à l'appui de la première branche du moyen, elle fait valoir que les articles 43 et 44 précités définissent très largement les critères du classement et elle en déduit que la partie adverse dispose d'un très large pouvoir d'appréciation lors de la comparaison des titres et mérites des candidats au regard de leurs capacités et aptitudes pour l'exercice de la fonction de notaire. Elle rappelle, jurisprudence à l'appui, la portée de l'obligation de motivation formelle et du principe général de comparaison des titres et mérites. Invoquant un arrêt n° 202.652 du 31 mars 2010, elle fait valoir que dans l'hypothèse de candidatures comparables, la partie adverse doit se fonder sur des éléments d'appréciation complémentaires éventuels en rapport avec la fonction de notaire. Elle ajoute qu'un candidat déçu ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité en dressant un tableau comparant ses propres titres et mérites à ceux du lauréat dès lors qu'une telle comparaison ne présente pas un caractère objectif et qu'aucune pièce du dossier administratif ne laisse penser que la partie adverse aurait raisonné de la même manière. Constatant que la commission de nomination et la partie adverse ont estimé que les trois candidates étaient « très bonnes » et qu'elles présentaient toutes trois la capacité et l'aptitude pour exercer les fonctions de notaire, elle relève qu'elles ont ensuite rappelé les auditions menées en mettant en exergue les éléments les plus marquants et en se référant pour le surplus au tableau comparatif rédigé en cours de procédure. Elle cite son appréciation et celle de la requérante telle qu'exposées par la commission de nomination, fait valoir que « la partie adverse conclut son raisonnement en exprimant les raisons pour lesquelles elle fait sien ce raisonnement », et en conclut que les titres et mérites des candidates ont bien été comparés, contrairement à ce qu'indique la requérante dans son recours.

Elle objecte que celle-ci fonde son raisonnement sur une seule partie de la motivation de l'acte attaqué qui lui est consacrée, et estime qu'elle « omet volontairement de citer les passages relatifs à sa propre personne et les lacunes qui y sont révélées ». Elle conteste que la partie adverse se serait contentée de lui reconnaître une série de qualités personnelles dès lors que, d'après elle, la motivation de l'acte démontre que ces qualités sont celles qui ont permis de départager les candidatures, et que le raisonnement tenu implique nécessairement que la requérante n'a pas été jugée aussi performante sur ces points, malgré une très bonne candidature. Elle considère que la partie adverse n'avait pas à s'en expliquer davantage, sous peine de la contraindre à exposer les motifs de ses motifs. Elle ajoute que le raisonnement tenu démontre clairement que les candidatures ont été rapprochées puis départagées dans la mesure où la requérante :

- s'est montrée plus attentive à l'étude notariale qui lui convient plutôt qu'à ce qui convient à l'étude, contrairement à elle ;

- a fait preuve d'une qualité d'écoute et d'un sens des solutions équilibrées jugés « bons » alors qu'ils ont été jugés excellents dans son chef ;
- a montré un besoin de guidance non nécessaire chez les autres candidates, et fait preuve d'un manque d'assurance et de maturité, contrairement à elle.

Elle fait valoir que si toutes les deux ont une connaissance du tissu social local, elle dispose, contrairement à la requérante, d'une expérience au barreau et elle a réussi le concours lors de son premier passage. Elle conteste donc que les critères de compétences, de disponibilité, de dynamisme, et d'enthousiasme auraient dû être davantage examinés dans son chef. Elle ajoute que l'audition par la commission de nomination « devait nécessairement être prise en compte – dès lors qu'elle a eu lieu – sans quoi elle n'aurait aucun effet utile » et que, dans cette mesure, il apparaît « normal, sain et indiqué » que la prestation des candidates fasse partie des éléments pris en compte pour les départager. Elle est d'avis qu'une expérience plus longue dans le chef de la requérante ne constitue pas nécessairement un élément décisif qui devrait conduire à préférer sa candidature, d'autant que la partie adverse s'en explique en termes de motivation.

VII.2. Appréciation quant à la première branche du moyen unique

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs.

Le principe constitutionnel de l'égalité admissibilité de tous aux emplois publics requiert de la part de l'autorité administrative, avant de désigner le titulaire d'une fonction, une comparaison des titres et mérites des personnes ayant répondu à un appel à candidatures et remplissant les conditions prescrites pour exercer cette fonction ou, en l'absence d'un tel appel, de toutes les personnes satisfaisant à ces

conditions. La comparaison préalable à laquelle il doit ainsi être procédé consiste à rapprocher les titres et mérites des candidats afin de mettre en évidence les similitudes et les différences qui existent entre eux, spécialement au regard de la fonction à conférer, et d'ainsi justifier la préférence finalement accordée. Le dossier administratif doit révéler l'effectivité de cette comparaison et les raisons pour lesquelles les candidats évincés n'ont pas été retenus. En outre, l'autorité doit exprimer, par une motivation adéquate, les raisons de son choix, cette motivation devant avant tout permettre aux candidats évincés de connaître les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été retenus. La réponse à cette exigence doit être appréciée, au cas par cas, en fonction notamment des circonstances de la cause et du nombre de candidats en présence, l'autorité devant indiquer les motifs pour lesquels les candidats dont l'appréciation est égale ou comparable à celle portée sur le candidat retenu n'ont pas été préférés.

Les articles 43 et 44 de la loi du 25 ventôse an XI (16 mars 1803) 'contenant organisation du notariat', disposent comme suit :

« Art. 43. § 1^{er}. Pour être nommé notaire, l'intéressé doit avoir été nommé candidat notaire. Le candidat-notaire nommé en vertu de sa participation au concours organisé par les commissions de nomination pour le notariat après avoir obtenu le certificat d'aptitude visé à l'article 35bis, remplit la condition de l'article 43, § 10, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire sur la base du rôle linguistique de la commission de nomination qui l'a classé après ce concours. Il n'est pas exempté de respecter les conditions imposées par l'article 43, §§ 10 à 13 de ladite loi. Le candidat-notaire qui postule pour une résidence vacante doit, à peine de déchéance, poser sa candidature par lettre recommandée à la poste auprès du ministre de la Justice dans un délai d'un mois à dater de la publication au *Moniteur belge* de l'avis visé à l'article 32, alinéa 3. À cette lettre doivent être jointes les annexes déterminées par le Roi.

§ 2. Avant qu'il soit procédé à la nomination, le ministre de la Justice demande dans les quarante-cinq jours à dater de la publication au *Moniteur belge* de l'avis visé à l'article 32, alinéa 3, l'avis motivé écrit sur les candidats :

1° au procureur du Roi de l'arrondissement dans lequel le candidat est domicilié, en vue de vérifier s'il a encouru des condamnations ou s'il fait l'objet d'une enquête pénale ;

2° au comité d'avis des notaires de la province dans laquelle le candidat exerce ou a exercé en dernier lieu son activité professionnelle dans le notariat.

Les instances qui ont été appelées à rendre un avis doivent transmettre, dans les nonante jours à dater de ladite publication au *Moniteur belge*, ces avis en double exemplaire au ministre de la Justice, ainsi qu'une copie, par lettre recommandée à la poste, aux candidats concernés. Une copie de la preuve de cet envoi recommandé est envoyée au ministre de la Justice.

Dans un délai de cent jours à dater de ladite publication au *Moniteur belge* ou au plus tard dans un délai de quinze jours à dater de la notification de l'avis, les candidats peuvent transmettre, par lettre recommandée à la poste, leurs observations à l'instance qui a rendu l'avis et au ministre de la Justice.

Art. 44. § 1^{er}. Le ministre de la Justice transmet à la commission de nomination compétente, au plus tard dans les trente jours à compter de l'expiration du délai

visé à l'article 43, § 2, alinéa 3, un dossier de nomination pour chaque candidat. Ce dossier de nomination comprend :

- 1° la candidature et ses annexes visées à l'article 43, § 1^{er} ;
- 2° les avis écrits.

§ 2. La commission de nomination entend les candidats et établit ensuite une liste des trois candidats les plus aptes. Si la commission de nomination est amenée à rendre un avis sur moins de trois candidats, la liste se limite au seul ou aux deux seuls candidats.

Le classement est établi sur la base de critères relatifs à la capacité et à l'aptitude des candidats pour l'exercice de la fonction de notaire.

Sauf cas de force majeure, le candidat doit être présent à l'audition à laquelle il a été invité par lettre recommandée envoyée au moins une semaine à l'avance.

§ 3. Le classement fait l'objet d'un procès-verbal motivé qui est signé par le président et le secrétaire de la commission de nomination. Si un candidat est classé premier à l'unanimité des voix, il en est fait mention.

Dans les trente jours à compter de l'expiration du délai visé au § 1^{er}, le président de la commission de nomination envoie la liste des candidats classés et le procès-verbal au ministre de la Justice et une copie de la liste aux candidats classés. Le Roi nomme le notaire sur proposition du ministre de la Justice parmi les candidats classés par la commission de nomination.

Tout candidat qui n'a pas été nommé peut, sur demande écrite adressée à la commission de nomination consulter et obtenir copie uniquement de la partie du procès-verbal qui le concerne et de celle qui concerne le candidat nommé.

§ 4. Les membres d'une commission de nomination sont tenus au secret. L'article 458 du Code pénal leur est applicable ».

En l'espèce, il ressort clairement de l'acte attaqué que, comme l'indique la note d'observations, la partie adverse a jugé la première intervenante comme étant la candidate la plus apte à remplir la place vacante en reproduisant d'abord les avis consultatifs « puis, dans un second temps, l'avis de la commission de nomination, en se ralliant à la comparaison des titres et mérites qui y figure » et en se l'appropriant.

L'article 44, § 2, alinéa 2, précité dispose, sans autre précision, que « le classement est établi sur la base de critères relatifs à la capacité et à l'aptitude des candidats pour l'exercice de la fonction de notaire ». S'il relève dès lors du pouvoir d'appréciation de l'autorité d'appréhender elle-même la portée de ces deux critères légaux sans que le Conseil d'État puisse y substituer sa propre appréciation sauf erreur manifeste d'appréciation, encore faut-il que le classement des candidats réalisé sur leur base repose sur une motivation adéquate et soit établi dans le respect du principe d'égalité, selon leur définition respective rappelée ci-avant.

À ce propos, la commission de nomination et, à sa suite, la partie adverse, indiquent clairement et explicitement que le classement litigieux repose sur un tableau comparatif fondé sur l'avis du comité d'avis, sur le parcours de chacune

des candidates et leurs « mérites objectifs », et, enfin, sur leur expérience et leur ancienneté. Comme le soutient la requérante sans être contredite sur ce point par les parties adverse et première intervenante, il résulte de l'analyse à laquelle il peut être procédé dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence que le motif déterminant de l'acte attaqué repose sur la circonstance que la première intervenante « a ainsi séduit la commission par ses compétences, sa qualité d'écoute, sa disponibilité, son ancrage, son dynamisme et son enthousiasme qui compensent plus que largement son expérience notariale de moindre durée ».

Il s'ensuit qu'alors que dès l'entame de son examen des candidatures, la commission de nomination précise expressément qu'elle fonde son analyse sur les critères objectifs susvisés, et notamment sur « l'expérience et l'ancienneté de chacune [des candidates] », elle considère finalement que ces deux critères d'appréciation, qu'elle a pourtant elle-même prédéterminés pour l'examen des trois candidates en lice, s'effacent devant les « compétences », la « qualité d'écoute », la « disponibilité », l'« ancrage », le « dynamisme » et l'« enthousiasme » de la première intervenante, sans toutefois fournir le moindre élément d'explication quant à la préférence ainsi accordée à ces six nouveaux critères, ni exposer nullement pourquoi ceux-ci « compensent plus que largement son expérience notariale de moindre durée » alors que l'expérience fait expressément partie des éléments de comparaison préalablement fixés, et que, comme l'admettent la partie adverse et la première intervenante dans leurs écrits de procédure, la requérante possède une expérience notariale plus longue et la première intervenante n'a pas travaillé aussi longtemps qu'elle dans la région. En tout état de cause, dès lors que la partie adverse retient ces critères comme prépondérants, il lui incombait, dans le respect de la loi et du principe susvisés, d'examiner s'ils étaient ou non réunis dans le chef de la requérante et de l'exposer formellement dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué, ce qu'elle s'est toutefois limitée à faire pour un seul d'entre eux en indiquant que « la qualité d'écoute de la [requérante] et le sens des solutions équilibrées sont bons, là où ils sont très bons et excellents chez les deux autres candidates ». Le même constat s'impose en ce qui concerne, d'une part, l'« humanité » retenue au profit de la première intervenante en conclusion de l'analyse de sa candidature mais non examinée en ce qui concerne la requérante. D'autre part, même si l'acte attaqué fait formellement grief à la requérante de ne pas se positionner sur ce qui convient à l'étude contrairement à la première intervenante, le motif selon lequel la commission de nomination « est, comme [la première intervenante], convaincue que l'étude postulée [lui] convient parfaitement » n'est pas légalement admissible dès lors que ladite commission relève expressément la même conviction dans le chef de la requérante, sans toutefois expliquer pourquoi elle ne la partage pas.

La jurisprudence invoquée par la partie adverse et la première intervenante n'est pas transposable en l'espèce. En effet, dans les arrêts qu'elles citent, les critères complémentaires de classement retenus par l'autorité n'avaient pas trait à la « conviction » de la commission quant à l'adéquation du candidat pour l'étude litigieuse, ni à son « dynamisme », ni à son « humanité », ni à son « enthousiasme », mais portaient sur des éléments davantage objectifs comme le plan de reprise de l'étude notariale, qui relève de la capacité de gestion de l'étude à reprendre et donc du critère de capacité requis pour l'exercice de la fonction de notaire (arrêt n° 245.573), ou les diplômes et les formations informatiques suivies (arrêt n° 202.652). L'arrêt n° 251.309 s'avère par ailleurs non pertinent dès lors qu'il se limite à indiquer que la circonstance qu'un candidat notaire est déjà actif au sein de l'étude à reprendre ne constitue pas un critère de préférence, motif qui n'est pas repris en l'espèce par l'acte attaqué.

Enfin, la partie adverse n'explique pas davantage pour quelle raison l'« ancrage local incontestable » de la première intervenante l'emporte sur celui de la requérante alors qu'elle indique que celle-ci « se présente naturellement et sincèrement comme la candidate locale qui connaît l'étude, la clientèle, l'environnement, la vie à Herve, pour y vivre et y travailler depuis une quinzaine d'années », que le comité d'avis des notaires relève son « ancrage local professionnel et personnel particulièrement fort » et que, comme l'admet la note d'observations, la première intervenante n'a pas travaillé dans la région aussi longtemps que la requérante. Il en va de même du stage de deux ans que la première intervenante a fait au barreau après sa licence en notariat, qualifié d'« intéressant » par l'acte attaqué mais sans que celui-ci n'explique nullement dans quelle mesure cette expérience placerait la première intervenante devant les autres candidates quant à sa capacité et son aptitude à la fonction de notaire.

Le moyen unique est, *prima facie*, sérieux en sa première branche.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par Florence Guiot et Véronique de Sauvage Vercour sont accueillies.

Article 2.

La suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 10 septembre 2023 nommant Florence Guiot notaire dans l'arrondissement judiciaire de Liège, en remplacement de E. H., démissionnaire, et fixant sa résidence à Herve, publié par extrait au *Moniteur belge* du 22 septembre 2023, est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 20 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État', le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 5.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 octobre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin