Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12janvier 1973).

Conseil d'Etat, section d'administration.

A R R E T.

n° 71.761 du 12 février 1998.
A. 76.247/IX-785.

En cause : Christian BEERTEN,
ayant élu domicile chez
Me E. BREWAEYS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
boulevard Léopold II, 117

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me P. PEETERS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Brederode, 13

partie intervenante :

Ludo DECKERS,
ayant élu domicile chez
Me D. LINDEMANS,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
boulevard de l'Empereur, 3.

LE CONSEIL D'ETAT, IXe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 novembre 1997 au nom de Christian BEERTEN, juge au tribunal de commerce de HASSELT, par laquelle son conseil, Me E. BREWAEYS, avocat à Bruxelles, demande la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 18 septembre 1997 selon lequel Ludo DECKERS, avocat, juge suppléant à la justice de paix du premier canton de Hasselt, est nommé juge de paix de complément pour les

cantons appartenant à l'arrondissement judiciaire de Hasselt, arrêté qui a été publié par extrait au Moniteur belge du 30 septembre 1997;

Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment les articles 17 et 18;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. ROELANDT, auditeur général;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 7 janvier 1998, fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 1998;

Entendu M. G. BAETEMAN, premier président du Conseil d'Etat, en son rapport;

Entendu en leurs observations, Me E. BREWAEYS, avocat, qui comparaît pour le requérant, Me P. PEETERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, et Me D. LINDEMANS, avocat, qui comparaît pour la partie intervenante;

Entendu M. ROELANDT, auditeur général, en son avis conforme;

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

Vu l'avis de l'auditeur général requis par l'article 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que par une requête du 28 novembre 1997, Ludo DECKERS, le bénéficiaire de l'arrêté attaqué, a demandé à pouvoir intervenir dans le référé administratif;

1. Des éléments de la cause.

1.1.1. Le 17 février 1997, Ludo DECKERS -partie intervenante en l'espèce- se porte candidat à la place vacante de juge de paix de complément pour les cantons appartenant à l'arrondissement judiciaire de Hasselt, vacance publiée au Moniteur belge du 31 décembre 1996.

1.1.2. Ce candidat obtient le diplôme de licencié en droit en 1979 et devient avocat stagiaire la même année. Il est nommé juge de paix suppléant du premier canton de Hasselt par arrêté royal du 1er décembre 1989.

1.1.3. Le Comité d'avis émet le 25 avril 1997 un avis circonstancié dont la conclusion s'énonce comme suit :

> "Cet excellent candidat a déjà postulé auparavant sans succès.
> Il s'intéresse à toutes les branches du droit et se distingue particulièrement en droit civil.
> La solidité de la formation juridique du candidat est confirmée par le juge de paix du premier canton de Hasselt où l'intéressé exerce la fonction de juge de paix suppléant.
> Son calme, sa dignité et sa sérénité inspirent le respect et la confiance. Son âge, son expérience et ses qualités humaines sont autant de qualités sérieuses qui le rendent particulièrement apte à exercer la fonction de juge de paix de complément".

1.2.1. Le requérant introduit sa candidature le 11 février 1997.

1.2.2. Il obtient le diplôme de licencié en droit en 1975 et est avocat de septembre 1975 à mai 1993.

1.2.3. En 1993, il est lauréat de l'examen d'aptitude professionnelle.

1.2.4. Il est nommé juge au tribunal de commerce de Hasselt par arrêté royal du 19 mai 1993.

1.2.5. Le 25 avril 1997, le Comité d'avis émet sur le requérant un avis dont la conclusion s'énonce comme suit :

> " Il ne fait aucun doute que cet excellent candidat possède les aptitudes professionnelles requises pour exercer la fonction de juge de paix.
> Les qualités juridiques éminentes de ce candidat sont de nature telle que, parfois, son interprétation de l'équité doit éventuellement céder la place à un juridisme rigide. Mais ici aussi la pratique peut changer les choses".

1.2.6. Le 2 mai 1997, le requérant demande à être entendu par le Comité d'avis.

Ses observations concernant la conclusion de l'avis émis le 25 avril 1997 sont formulées en ces termes :

> "Un jugement prononcé par le tribunal de commerce est le résultat d'une délibération à laquelle les juges consulaires participent réellement. Les juges consulaires n'ont pas de formation juridique ou n'ont qu'une formation juridique limitée. Dès lors, l'approche des problèmes qui leur sont soumis n'est pas juridique. Ils statuent sur les litiges en s'appuyant sur leur expérience pratique, l'équité et la raison jouant en l'occurrence un rôle non négligeable. Cela implique par conséquent que, lors de la prise de

décision, il est tenu compte de l'équité et que celle-ci est effectivement appliquée dans la mesure du possible (il est à remarquer à ce sujet que certaines matières relevant de la compétence du juge de paix - je songe par exemple aux mesures provisoires qui doivent être prises dans le cadre de problèmes conjugaux ou de litiges relatifs au bon voisinage - se prêtent davantage à être examinées au regard de l'équité que les matières qui sont soumises au jugement du tribunal de commerce), ce qui appert de quantité de jugements prononcés par les chambres que je préside où l'exercice des droits d'une partie est tempéré en se fondant, par exemple, sur l'abus de droit ou sur la bonne foi (qui sont en fait des variantes de l'équité)".

1.2.7. Après avoir entendu le requérant, le Comité d'avis décide le 4 juin 1997 de formuler la conclusion de l'avis comme suit :

"Il ne fait aucun doute que cet excellent candidat possède l'aptitude professionnelle requise pour occuper la fonction de juge de paix de complément".

1.3.1. Ludo DECKERS est nommé juge de paix de complément pour les cantons de l'arrondissement judiciaire de Hasselt par l'arrêté royal du 18 septembre 1997.

1.3.2. Sous référence aux dispositions du Code judiciaire et à l'avis du Comité d'avis, l'arrêté se fonde sur le considérant suivant :

"que M. DECKERS Ludo, avocat, a été nommé à la fonction de juge suppléant à la justice de paix du premier canton de Hasselt par l'arrêté royal du 1er décembre 1989; qu'il remplit les conditions légales de nomination; que l'intéressé est chargé de cours au 'Provinciaal Hoger Handelsinstituut'; que le Comité d'avis le caractérise comme étant un excellent candidat, particulièrement apte à exercer la fonction de juge de paix de complément".

1.4.1. Une proposition de loi déposée à la Chambre des représentants le 24 octobre 1996 (Doc. parl. n° 730/1 95-96) y a été adoptée le 20 février 1997, après amendement; elle a été amendée par le Sénat qui l'a adoptée le 15 mai 1997; après transmission le 19 mai 1997, elle a été approuvée par la Chambre des représentants le 20 juin 1997; la loi a été signée par le Roi le 9 juillet 1997. Elle a été publiée au Moniteur belge du 1er janvier 1998.

1.4.2. Selon l'article 2 de la loi, l'article 259bis du Code judiciaire est complété par un § 6, rédigé comme suit :

> "§ 6. Les lauréats de l'examen d'aptitude professionnelle conservent le bénéfice de leur résultat pendant sept années à compter de la date du procès-verbal de l'examen".

1.4.3. L'article 21, § 1er, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats est modifié comme suit par l'article 3 de la loi du 9 juillet 1997 :

> "Lors de la présentation pour la nomination aux fonctions visées par les articles 187, 188 (en ce qui concerne les juges de paix, les juges de police et les juges de complément), 190 à 194, 207, §2, 208 et 209 du Code judiciaire, le ministre de la Justice tiendra uniquement compte, en ce qui concerne les juges suppléants précités, de ceux qui ont obtenu un avis favorable et unanime de la part du comité d'avis.
>
> Si, outre un des juges suppléants précités, un lauréat de l'examen d'aptitude professionnelle, une personne qui a terminé le stage judiciaire requis, ou un magistrat, font acte de candidature pour une nomination, le ministre ne pourra pas tenir compte de la candidature du juge suppléant si un avis favorable

et unanime a été émis à l'égard d'au moins un des autres candidats".

1.4.4. Enfin, l'article 4 fixe des mesures transitoires concernant le délai visé à l'article 259bis, §6, du Code judiciaire;

2. Du bien-fondé de la demande de suspension.

2.1.1. Considérant qu'en vertu de l'article 17, §2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution ne peut être prononcée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué soient invoqués et que l'exécution immédiate de cet acte ou de ce règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

2.2.1. Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des principes de bonne administration; qu'il soutient à cet égard que, le 20 juin 1997, le parlement fédéral a adopté une loi visant à ce que ne soient plus nommés que les seuls candidats lauréats de l'examen d'aptitude, ou du moins à ce que ne soient pas nommés de candidats qui sont juge suppléant lorsqu'ils entrent en concurrence avec des candidats qui ont passé l'examen d'aptitude professionnelle, que cette loi n'a pas encore été publiée au Moniteur belge, que le candidat doit certes satisfaire aux conditions de nomination requises au moment de la nomination, que le Conseil d'Etat a néanmoins considéré comme une violation des principes de bonne administration la nomination effectuée in extremis avant l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions du Code judiciaire, selon lesquelles le candidat nommé ne

satisfaisait plus aux conditions de nomination (cfr arrêt BOSSUYT, n° 46.512 du 14 mars 1994);

2.2.2. Considérant que la partie défenderesse répond que la portée du projet de loi n'est pas d'exclure les juges suppléants de toute nomination, qu'il énonce seulement que la candidature d'un juge suppléant ne peut pas être retenue si un autre candidat, lauréat de l'examen d'aptitude professionnelle, a obtenu un avis favorable et unanime, qu'après l'entrée en vigueur de cette disposition, les juges suppléants auront un accès limité aux fonctions de magistrat, que la procédure de nomination actuelle a suivi normalement son cours après l'appel aux candidatures publié au Moniteur belge du 31 décembre 1996, qu'il n'est pas question de procédure irrégulière ou accélérée dans le but de contourner des dispositions légales qui ne sont pas encore entrées en vigueur;

2.2.3. Considérant que la partie intervenante fait valoir pour sa part que l'arrêt BOSSUYT a tenu compte d'un ensemble de circonstances exceptionnelles; qu'un tel ensemble de circonstances de fait n'existe pas en l'espèce, que dans l'affaire BOSSUYT, la nomination entreprise a eu lieu peu avant l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions légales, entrée en vigueur qui relevait du pouvoir de décision de la partie défenderesse, que la partie défenderesse décide souverainement de l'entrée en vigueur de la loi et peut ainsi clôturer des dossiers pendants;

2.2.4. Considérant que le nouveau régime légal rendrait impossible la nomination de la partie intervenante, dès lors que la priorité devait être donnée au requérant en tant que lauréat de l'examen d'aptitude

professionnelle ayant obtenu un avis favorable et unanime (voir ci-dessus 1.4.3.);

2.2.5. Considérant que ce nouveau régime légal était arrêté depuis la signature de la loi par le Roi le 9 juillet 1997, mais qu'il n'était pas encore appliqué à défaut de publication de la loi au Moniteur belge, celle-ci n'ayant eu lieu que le 1er janvier 1998; que cette dernière publication se fait à l'initiative de la partie défenderesse, de sorte que celle-ci connaissait effectivement la portée du nouveau régime légal et ses effets sur les procédures de nomination en cours;

2.2.6. Considérant que ce nouveau régime légal prévoit effectivement des mesures transitoires relatives à l'application de l'article 259bis du Code judiciaire pour le délai de validité de l'examen d'aptitude professionnelle; que toutefois aucune mesure transitoire n'a été prise pour les procédures de nomination en cours, de sorte que la nouvelle loi doit normalement s'y appliquer;

2.2.7. Considérant qu'il n'est pas au pouvoir de la partie défenderesse de décider arbitrairement de la publication d'une loi adoptée par les chambres législatives et signée par le Roi; que, sauf justification raisonnable, la publication doit se faire dans un délai raisonnable et ne peut être reportée sciemment; que ce report reviendrait en effet à instaurer unilatéralement un régime transitoire non souhaité par le législateur mais qui aurait pu lui être demandé le cas échéant;

2.2.8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen invoquant que la nomination de la partie intervenante est contraire au nouveau régime légal, dont

la publication a été reportée, et viole les règles de bonne administration, est sérieux;

2.3.1. Considérant qu'en ce qui concerne le préjudice grave difficilement réparable, le requérant argumente que le législateur a adopté la loi modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats le 20 juin 1997, que les lauréats de l'examen d'aptitude professionnelle conservent le bénéfice de leur résultat pendant sept années à compter, en ce qui concerne le requérant, de la date d'entrée en vigueur de cette loi, qu'il a obtenu le certificat d'aptitude professionnelle en avril 1993, qu'une simple procédure d'annulation aura pour conséquence que le requérant ne pourra plus bénéficier de cet avantage ou ne pourra plus en bénéficier en grande partie et que le Conseil d'Etat a déjà tenu compte d'une circonstance particulière comme constituant un préjudice moral grave, à savoir la nomination in extremis d'une personne qui n'aurait plus satisfait aux conditions de nomination après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, et qu'il y a, en outre, la crainte que l'expérience acquise entre-temps ne soit prise en considération à l'occasion d'une prochaine nomination;

2.3.2. Considérant que les parties défenderesse et intervenante répondent que le projet de loi susmentionné -devenu loi à présent- prévoit que les lauréats de l'examen d'aptitude professionnelle et les juges suppléants réputés avoir réussi à cet examen conservent le bénéfice de leur résultat pendant sept années, que ce projet de loi ne concerne pas les magistrats déjà nommés comme le requérant, que même si c'était le cas, le préjudice ne résulte pas de l'arrêté entrepris mais bien du nouveau régime légal et du fait que ce régime entend

limiter dans le temps la présomption que les juges suppléants sont lauréats de l'examen; que les parties défenderesse et intervenante soutiennent en outre que le requérant n'explicite pas son préjudice moral, que le requérant est juge dans un autre tribunal et qu'il n'éprouve dès lors aucune incidence sur sa situation professionnelle actuelle, ni sur l'évolution de sa carrière et qu'en principe un préjudice moral est toujours réparable;

2.3.3. Considérant qu'il est apparu de l'examen du moyen jugé sérieux que la partie intervenante ne pouvait plus être nommée après l'entrée en vigueur normale de la loi et que la candidature du requérant devait être prise en considération, alors que l'entrée en vigueur du nouveau régime dépendait du pouvoir de décision de la partie défenderesse; que ces circonstances particulières permettent de conclure à l'existence d'un préjudice moral grave pour le requérant;

Considérant que les conditions posées par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour qu'une demande de suspension puisse être accueillie sont remplies,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en intervention de Ludo DECKERS dans le référé administratif est accueillie.

Article 2.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 18 septembre 1997 par lequel Ludo DECKERS, avocat, juge suppléant à la justice de paix du premier canton de Hasselt, est nommé juge de paix de complément pour les cantons appartenant à l'arrondissement judiciaire de Hasselt.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté royal frappé de suspension.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze février 1900 nonante-huit par la IXe chambre, composée de :

MM. G. BAETEMAN, premier président du Conseil d'Etat,
A. BEIRLAEN, conseiller d'Etat,
J. SMETS, conseiller d'Etat,
Mme S. DOMS, greffier.

Le greffier, Le président,

S. DOMS. G. BAETEMAN.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63, ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.