CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 90.216 du 13 octobre 2000

A.84.599/VIII-1388

En cause : **DELOGE** Yves,
ayant élu domicile chez
Me Didier PAIN, avocat,
rue Delloye Matthieu, 4
4500 Huy,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Clémentine 3
1190 Bruxelles.

Partie intervenante :

FRANQUINET Marie-Anne,
ayant élu domicile chez
Me Pierre FRANCOIS, avocat,
rue du Château Massart 88
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 juillet 1999 par Yves DELOGE, qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 22 avril 1999 par lequel Marie-Anne FRANQUINET, substitut général près la Cour du travail de Liège est nommée avocat général près la Cour du travail de Liège;

Vu l'arrêt n° 82.214 du 10 septembre 1999 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 4 octobre 1999 par le requérant;

Vu la requête introduite le 16 novembre 1999 par laquelle Marie-Anne FRANQUINET demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 13 décembre 1999 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOUVIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 avril 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 4 septembre 2000 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 octobre 2000;

Vu la lettre du 25 septembre 2000 fixant l'affaire à l'audience du 6 octobre 2000;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me BERTRAND, loco Me PAIN, avocat, comparaissant pour le requérant, Me LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me FRANCOIS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. BOUVIER, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que, le 30 décembre 1998, le Moniteur belge a publié la vacance d'une place d'avocat général près la Cour du travail de Liège; que trois titulaires du grade de substitut général près la Cour du travail de Liège, étant le requérant, l'intervenante et Michel ENCKELS, ont posé leur candidature; que, le 29 mars 1999, le comité d'avis de l'arrondissement judiciaire de Liège a donné les avis suivants :

- en ce qui concerne le requérant :

" **A. Personnalité** : Monsieur Yves DELOGE est né à Dinant, le 19 mai 1947.

1. Formation :

- Humanités classiques
- Licence en droit à Louvain en 1969
- Service militaire au 1er régiment des Chasseurs ardennais - Capitaine-Commandant de réserve
- Avocat au barreau de Dinant de novembre 1969 à juin 1975
- Stagiaire judiciaire à l'Auditorat près le Tribunal du travail de Huy en 1975
- Substitut de l'Auditeur près le Tribunal du travail de Huy (AR du 5 novembre 1976)
- Substitut général délégué à l'Auditorat général près la Cour du travail de Liège (du 1er mars 1984 au 28 février 1985 et du 1er avril 1993 au 20 décembre 1994)
- Substitut général près la Cour du travail de Liège (A.R. du 21 décembre 1994)

2. Conduite :

Monsieur DELOGE est un magistrat d'une grande affabilité. D'humeur égale, il est bien intégré dans la vie sociale.

3. Aptitudes intellectuelles :

Particulièrement intelligent, Monsieur DELOGE est doté d'un sens pratique au service d'une réelle ouverture

d'esprit. Il s'exprime aisément et rédige dans un style à la fois précis, clair et concis.

4. Aptitudes physiques - psychiques :

Monsieur DELOGE jouit d'une très bonne santé. Il s'agit d'une personnalité parfaitement équilibrée.

5. Sociabilité :

Il s'agit d'un magistrat disponible pour ses collègues et pour le personnel administratif.
Les magistrats de la Cour ont souhaité souligner un climat de collaboration professionnelle empreinte de correction, de courtoisie, de cordialité dans le chef du candidat.

6. Moralité :

Ce magistrat est d'excellentes conduite et moralité.

B. Cadre professionnel

1. Activités actuelles :

Monsieur DELOGE est notamment chargé de l'Inspection du greffe de la section de Neufchâteau de la Cour du travail en plus de la surveillance et la vérification des rapports d'inspection des greffes des tribunaux du travail de Namur, Dinant et Marche en Famenne. Il gère le calendrier des fixations pénales, il instruit les plaintes pénales, il alimente la banque d'avis, il rédige des projets de circulaires et lettres-ressort et il a été désigné en qualité de magistrat de liaison dans les affaires ayant trait à la sécurité sociale des travailleurs indépendants et salariés, à la législation relative aux handicapés et au droit pénal social.
Enfin, Monsieur DELOGE est membre de la Commission Université-Palais, il participe à la Commission nationale de la magistrature et à l'Union nationale des magistrats des cours du degré d'appel.

Monsieur DELOGE exerce ses fonctions avec efficacité, il est capable de prendre ses responsabilités chaque fois que les circonstances l'exigent. Grand travailleur, méthodique, ordonné, il va à l'essentiel.

2. Discipline :

Aucune remarque ne lui a jamais été formulée.

CONCLUSION :

Ce magistrat qui justifie de la plus grande ancienneté professionnelle a toujours assumé ses fonctions avec grande gentillesse, rendant les relations humaines chaleureuses, respectueuses et franches. Ses avis, qu'ils soient donnés oralement ou rendus par écrit traduisent certainement l'expérience utile et un adéquat esprit de synthèse. Il s'agit sans doute d'un magistrat qui peut, si les moyens lui en sont donnés dans une équipe solidaire et collégiale, répondre aux attentes de la Cour. Tant l'importance de son ancienneté que les mérites qui viennent d'être rappelés justifient un avis unanimement TRES FAVORABLE"

- en ce qui concerne l'intervenante :

" **A. Personnalité** : Madame FRANQUINET est née à Liège, le 23 octobre 1954.

1. Formation :

- Humanités classiques à Liège
- Licence en droit à l'Université de Liège en 1978
- Inscription au Tableau de l'Ordre des avocats du Barreau de Liège en octobre 1981
- Stagiaire bénévole au Parquet de la Jeunesse à Liège d'octobre 1981 à décembre 1982
- Attachée au Cabinet du Ministre de l'Emploi et du Travail (de mars à juin 1983)
- Substitut de l'Auditeur près le Tribunal du travail de Liège (A.R. du 6 mars 1984)
- Premier Substitut de l'Auditeur près le Tribunal du travail de Liège (A.R. du 4 mars 1993)
- Renouvellement du mandat de Premier Substitut par Arrêté royal du 7 mars 1996
- Substitut du Procureur général près la Cour du travail de Liège (A.R. du 22 avril 1996)
- Déléguée en qualité de Chef de Cabinet adjoint au Cabinet de Monsieur le Ministre de la Justice (A.R. du 11 mai 1998)

2. Conduite :

Madame FRANQUINET est un magistrat faisant preuve d'une extrême courtoisie. Ses rapports avec sa hiérarchie et ses collègues se passent sans problème.

3. Aptitudes intellectuelles :

Madame FRANQUINET s'est toujours distinguée par sa grande intelligence. Dotée d'une grande faculté d'adaptation, elle ne craint pas les responsabilités. Son bon sens allié à une ouverture d'esprit certaine et à une rare générosité en font un magistrat de qualité.

4. Aptitudes physiques - psychiques :

Madame FRANQUINET jouit d'une très bonne santé. Il s'agit d'une personnalité parfaitement équilibrée.

5. Sociabilité :

Il s'agit d'un magistrat très disponible pour ses collègues et pour le personnel administratif.
Elle possède naturellement un talent pour la communication et son abord facile la rend particulièrement apte pour les fonctions postulées aujourd'hui.

6. Moralité :

Ce magistrat est d'excellentes conduite et moralité.

B. Cadre professionnel

1. Activités actuelles :

Madame FRANQUINET est actuellement déléguée au Cabinet de Monsieur le Ministre de la Justice en qualité de Chef de Cabinet adjoint. Elle y participe activement aux diverses réformes législatives sur les problèmes liés à la corruption, au statut disciplinaire des magistrats et à la mise en place de la réforme du Ministère public.

Les magistrats de la Cour du Travail ont souhaité souligner un climat de collaboration professionnelle empreinte de correction, de courtoisie, de cordialité dans le chef de cette candidate.

2. Discipline :

Aucune remarque ne lui a jamais été formulée.

CONCLUSION :

Après une fructueuse expérience acquise à l'Auditorat du travail de Liège, sous la direction de Monsieur l'Auditeur du travail Raymond FONTAINE, Madame le Substitut général FRANQUINET a certainement fait bénéficier la Cour d'un travail avisé et unanimement apprécié. La vivacité de son intelligence, son esprit d'initiative et la gentillesse qui empreint chacun de ses contacts, sans toutefois qu'elle ne transige sur les principes, laissent une très favorable impression. Au sein de l'Auditorat général, elle sera certainement apte à réaliser les objectifs rendus nécessaires pour l'accomplissement des missions complémentaires du Ministère public et de la Cour du travail.

Avis unanimement TRES FAVORABLE";

que l'arrêté attaqué est motivé comme suit :

" Considérant que Madame FRANQUINET Marie, substitut général près la Cour du travail de Liège, remplit les conditions légales de nomination;

Considérant que l'intéressée a obtenu son diplôme de licenciée en droit avec distinction;

Considérant qu'il s'agit d'un magistrat faisant preuve d'une extrême courtoisie;

Considérant qu'elle s'est toujours distinguée par sa grande intelligence;

Considérant qu'elle est dotée d'une grande faculté d'adaptation et ne craint pas les responsabilités;

Considérant que son bon sens, allié à une ouverture d'esprit certaine et à une rare générosité, en font un magistrat de qualité;

Considérant, qu'après une fructueuse expérience acquise à l'Auditorat du travail de Liège, l'intéressée a certainement fait bénéficier la Cour d'un travail avisé et unanimement apprécié;

Considérant que la vivacité de son intelligence, son esprit d'initiative et la gentillesse qui empreint chacun de ses contacts, sans toutefois qu'elle ne transige sur les principes, laissent une très favorable impression;

Considérant qu'au sein de l'auditorat général, elle sera certainement apte à réaliser les objectifs rendus nécessaires pour l'accomplissement des missions complémentaires du ministère public et de la Cour du travail;

Vu l'avis unanimement très favorable du comité d'avis pour le ressort de la Cour du travail de Liège, notifié à l'intéressée le 29 mars 1999";

Considérant que le requérant prend un moyen unique "de l'excès ou du détournement de pouvoir, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'erreur manifeste d'appréciation et du non-respect du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des articles 10, 11 et 153 de la

Constitution et de l'article 259ter du Code judiciaire"; qu'il reproche notamment à l'arrêté attaqué de ne pas exposer les critères qui ont été pris en compte pour départager les candidats et les raisons pour lesquelles le choix de l'autorité investie du pouvoir de nommer s'est porté sur l'intervenante et non sur lui;

Considérant que, sur ce point, la partie adverse répond que l'acte attaqué expose les raisons pour lesquelles l'intervenante a été nommée, celles-ci reposant sur l'avis donné par le comité d'avis; qu'elle estime que la motivation en la forme de l'arrêté attaqué répond aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 qui ne requiert pas qu'un acte de nomination expose les motifs pour lesquels la candidature d'un postulant n'a pas été retenue; qu'à l'appui de sa thèse, la partie adverse cite les arrêts FRANCE, nº 52.290 du 7 mars 1995, DEBRA, nº 51.652 du 15 février 1995, DE KOOT, nº 72.723 du 25 mars 1998, et MIGNON, nº 65.181 du 12 mars 1997;

Considérant qu'à cet égard, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'est pas constante, la thèse du requérant pouvant s'appuyer sur de nombreux arrêts; que les arrêts cités par la partie adverse se fondent sur des déclarations du Ministre de l'Intérieur faites devant la Commission de l'Intérieur du Sénat et que le rapport fait au nom de celle-ci reproduit en ces termes :

" Le Ministre précise qu'il faudra motiver positivement. Il faut indiquer qu'on nomme un candidat déterminé parce qu'il répond aux conditions. Il ne faut pas indiquer pourquoi on n'a pas retenu les autres candidats" (Doc. Sénat, nº 215-3 (SE 1988), p. 7),

" Le Ministre rappelle qu'il ne faut pas motiver la non-nomination d'un candidat, mais uniquement la nomination d'un autre. Pour ce qui est de la nomination des notaires, même si plusieurs candidats répondent aux conditions, le choix revient au Ministre. Il faudra donc indiquer que telle personne répond aux conditions, qu'il y a vacance, et qu'il a été retenu par le Ministre. Le choix final revient d'ailleurs exclusivement au Ministre.

Un membre est d'avis que celui dont la candidature n'a pas été retenue a le droit de savoir pourquoi.

Le Ministre ne partage pas cet avis. Il renvoie à la jurisprudence administrative. Lorsque c'est le candidat qui occupe la première place parmi les candidats retenus par le comité de direction, le Ministre n'a pas à motiver sa décision. Par contre, s'il veut nommer un autre candidat, il est obligé de motiver son choix" (Doc. Sénat, nº 215-3 (SE 1988), p. 8);

Considérant toutefois que l'article 1er de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs définit comme suit l'acte administratif :

" l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative";

qu'au cours des travaux préparatoires de cette loi, il a été précisé que "motiver une décision, c'est extérioriser dans son corps même ses prémisses logiques, en droit comme en fait; c'est, de la part de l'auteur de l'acte, faire apparaître à l'intention des intéressés la justification de la mise en oeuvre de sa compétence en fonction d'une situation déterminée" et que "si la décision lui est favorable, peu importe que le citoyen ait connaissance du raisonnement. Il en est, par contre, autrement si elle a pour effet de le priver d'un droit qu'il pensait devoir lui être reconnu" (Doc. Sénat, nº 215.1 (S.E. 1988), p. 2); qu'il a également été souligné que des procédures, de par leur caractère contradictoire, touchent à des intérêts très divers, voire antagonistes (ib. p. 3), alors qu'il est des actes juridiques pour lesquels l'administré n'a pas a priori besoin d'être protégé par une motivation intrinsèque, étant les actes qui lui sont favorables (Doc. Chambre, nº 1595/4 - 90/91, p. 5);

Considérant que plus fondamentale encore est la ratio legis de la loi du 29 juillet 1991, telle qu'elle est explicitée sans équivoque par ses travaux préparatoires; qu'il a été déclaré qu' "en cas de recours, le requé-

rant informé des motifs d'un acte contesté sera plus à même d'organiser ses moyens" (Doc. Sénat, nº 215-1 (S.E. 1988), p. 1 et nº 215-3 (S.E. 1988), p. 3); que le Conseil d'Etat, section de législation, s'est également prononcé en ce sens :

" (...) partout où elle est consacrée, l'obligation générale de motiver les actes administratifs en la forme n'est pas seulement conçue comme correspondant au droit de l'administré à être dûment informé des décisions qui le concernent personnellement, mais également comme une garantie essentielle pour le bon fonctionnement de la justice. La révélation dans l'instrumentum des motifs, autrement tenus secrets, de l'acte administratif permet au citoyen d'abord , et au juge ensuite, d'en vérifier la régularité en pleine connaissance de cause. Le contrôle de la légalité s'en trouve, dans une très large mesure, facilité". (Doc. Sénat nº 215-2 (S.E. 1988), p. 6);

Considérant enfin, quant à la portée de l'obligation de motiver, que l'auteur de la proposition de loi qui est devenue la loi du 29 juillet 1991 a indiqué que "c'est le raisonnement conduisant à la décision qui doit être formalisé dans l'acte" (Doc. Sénat nº 215-1 (S.E. 1988), p. 9);

Considérant qu'il suit de ce qui précède que la motivation formelle d'un acte de nomination ne présente pas d'intérêt pour son bénéficiaire mais bien pour ses rivaux malheureux; que l'exposé des qualités du candidat choisi est nécessaire mais pas suffisant; que l'auteur de l'acte doit également révéler les raisons qui l'ont amené à préférer un candidat plutôt que l'autre, faute de quoi, la motivation n'est pas adéquate au sens de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1991; que la rigueur de cette exigence doit être appréciée au cas par cas, en fonction notamment des circonstances de la cause et du nombre de candidats en présence;

Considérant en l'espèce, que l'arrêté attaqué expose les qualités que son auteur reconnaît à l'intervenante mais ne donne pas les motifs pour lesquels celui-ci,

confronté à un choix entre deux excellents candidats, a marqué sa préférence pour celle-ci plutôt que pour le requérant; qu'en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal du 22 avril 1999 par lequel Marie-Anne FRANQUINET, substitut général près la Cour du travail de Liège est nommée avocat général près la Cour du travail de Liège.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 19.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize octobre deux mille par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.