

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.561 du 21 mai 2019

A. 221.629/VIII-10.417

En cause :           **MICHEL-DAVID** Anne-Marie,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Serge MARCY, avocat,  
rue de l'Hôtel de Ville 1/2  
4900 Spa,  
  
contre :  
  
**la commune d'Oreye**,  
représentée par son collègue communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Eric LEMMENS et  
Elisabeth KIEHL, avocats,  
boulevard de la Sauvenière 68 bte 2/2  
4000 Liège.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 3 mars 2017, Anne-Marie MICHEL-DAVID demande l'annulation de "la délibération du Conseil communal de la commune d'Oreye, prise en séance du 19 décembre 2016 par laquelle il a été décidé que la partie requérante n'était pas nommée en qualité de directrice d'école à titre définitif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017".

*II. Procédure*

Un arrêt n° 242.815 du 26 octobre 2018 a rouvert les débats sur la question de la recevabilité du premier moyen, a rejeté la requête pour le surplus, a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction de la recevabilité du premier moyen et a réservé aux parties la possibilité de déposer ensuite un dernier mémoire complémentaire. Il a été notifié aux parties.

M. Philippe BOUVIER, auditeur général au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire après réouverture des débats.

Par une ordonnance du 21 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mai 2019.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Serge MARCY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Elisabeth KIEHL, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe BOUVIER, auditeur général, 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. Faits*

Les faits utiles à la solution du litige ont été exposés dans l'arrêt n° 242.815, précité. Il y a lieu de s'y référer.

### *IV. Recevabilité du premier moyen*

#### *IV.1. Thèses des parties*

Il est renvoyé à l'arrêt n° 242.815, précité, pour ce qui concerne la thèse respective des parties figurant dans leurs écrits de procédure antérieurs.

Dans son dernier mémoire après réouverture des débats, la partie requérante "estime qu'il ne peut utilement être contesté que le premier moyen était effectivement tiré [de l'article 33 du décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs] puisqu'aussi bien les diverses conditions requises pour la nomination sont clairement exposées et par ailleurs réunies, étant souligné qu'il est définitivement

acquis qu'ayant satisfait aux obligations du stage, sa nomination devait intervenir". Elle ajoute que le fondement de la requête "était à ce point évident que la partie adverse [sic] a pu développer des moyens pris de la violation de cette disposition, moyens dont par ailleurs certains ont été accueillis [sic]".

Elle en conclut que le recours est "parfaitement recevable" et rappelle que la disposition était expressément visée dans le mémoire en réplique.

#### *IV.2. Appréciation*

Le premier moyen est libellé comme suit dans la requête :

- " Considérant que la partie requérante a démontré préalablement à sa désignation qu'elle disposait de l'ensemble des titres et qualités pour être promue à la fonction de directrice d'écoles.

Considérant par ailleurs qu'elle était de longue date au service de la partie adverse prestant ses fonctions en qualité d'institutrice primaire.

Considérant qu'elle a valablement accompli le stage de deux années tel qu'il est imposé par la législation et considérant qu'à aucun moment il n'a été fait état de ce que d'une part elle ne répondrait pas au profil de fonction pas plus qu'à l'existence de griefs dirigés contre elle ou de remarques défavorables, aucun document ni élément n'étant produit à cet égard.

Considérant que le Collège puis le Conseil communal n'ont procédé à aucune évaluation à l'issue de la première année et que celle-ci est donc nécessairement réputée favorable.

Considérant qu'en fin de seconde année et le Collège et le Conseil ont émis un avis favorable, la notation que quelques améliorations seraient attendues et qu'une aide serait apportée n'énervant en rien la nature de cette évaluation alors que si un quelconque problème avait existé, l'autorité avait la latitude d'émettre un avis réservé, ce qui eut entraîné certaines conséquences dans les mois à venir.

Considérant donc qu'il est définitivement acquis que la partie requérante bénéficiait de deux évaluations favorables et se trouvait donc dans les conditions pour être nommée sans délai.

Considérant qu'il faut dès lors en déduire que la prolongation de stage telle que demandée et reposant exclusivement sur des raisons personnelles dans le chef de la partie requérante ne permet pas à l'autorité de procéder à une troisième évaluation pas plus que de faire état d'éléments de nature à remettre en cause l'évaluation favorable qui avait été donnée.

Qu'il s'en déduit dès lors que sauf à justifier sa position par des motifs graves, impérieux et au demeurant établis, le refus de nomination tel qu'il résulte de l'acte attaqué doit être tenu pour nul étant contraire aux dispositions légales et réglementaires".

En vertu de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête contient "un exposé [...] des moyens".

La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés "doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées" (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, §§ 44 et 53; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18.880/15, § 39; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32.610/07, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato*, précité, § 43) abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40.160/12, § 88).

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, le moyen, au sens de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 3°, précité, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui suppose qu'à peine d'irrecevabilité, il comporte à tout le moins l'indication des dispositions légales ou réglementaires qui auraient été violées ainsi que l'indication de la manière dont elles auraient été méconnues. Cette exigence se justifie, d'une part, par l'obligation, pour la partie adverse, de répondre dans les délais fixés à peine d'irrecevabilité aux arguments du requérant et la nécessité subséquente de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens, et, d'autre part, parce qu'admettre une requête imprécise mettrait en péril le caractère contradictoire de la procédure, la partie adverse n'étant pas en mesure de fournir une défense utile (C.C., 23 juin 2011, n° 111/2011, B.5; C.C., 21 mai 2015, n° 60/2015, B.8.1).

Cette définition du moyen d'annulation résultant d'une jurisprudence constante et abondante, ces formalités liées à sa recevabilité sont claires et prévisibles (CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen*, précité, § 53; CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou*, précité, § 46; CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac*, précité, §§ 88 et 110), et obéissent aux exigences de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice au regard de la spécificité du rôle joué par le Conseil d'État, dont le contrôle est limité au respect de la légalité (CEDH, 27 juillet 2006, *Efstathiou et autres c. Grèce*, requête n° 36.998/02, § 30). Les formalités résultant de cette jurisprudence poursuivent par ailleurs un but légitime parce qu'en imposant à la partie requérante d'ainsi formuler ses moyens d'annulation de manière telle que le Conseil d'État puisse en apprécier la portée (CEDH, 17 février 2011, *Petrovic c. Luxembourg*, requête n° 32.956/08, § 31), elles ont clairement pour objectif de lui permettre d'exercer son contrôle en droit (CEDH, 24 juillet 2008, *Kemp et autres c. Luxembourg*, requête n° 17.140/05, § 53; CEDH, 30 juillet 2009, *Dattel c. Luxembourg*, requête n° 18.522/06, § 38; CEDH, 5 novembre 2009, *Nunes Guerreiro c. Luxembourg*, requête n° 33.094/07, § 31; CEDH, 22 juillet 2010,

*Ewert c. Luxembourg*, requête n° 49.375/07, § 84; CEDH, 17 février 2011, *Petrovic*, précité, § 26).

En l'espèce, la requérante, assistée par un conseil, reste en défaut d'identifier dans la requête la moindre norme juridique qui aurait été violée par l'acte attaqué. La partie adverse indique qu'elle n'est dès lors pas en mesure d'appréhender la règle sur laquelle se fonde le moyen et ne développe par conséquent aucune argumentation quant au fond dans son mémoire en réponse. Même si la requérante fait explicitement référence, dans son mémoire en réplique et pour la première fois, à "l'article 33" du "décret du 02/02/2017", le Conseil d'État ne peut cependant avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci lorsque cette mention tardive prive la partie adverse, auteur de l'acte attaqué, de la possibilité d'y répondre dans son mémoire en réponse. Par ailleurs, l'acte attaqué fait certes référence au "décret du 02 février 2007 fixant le statut des directeurs, tel que modifié", mais ne vise pas l'article 33 dudit décret qui, selon le mémoire en réplique, fonde le premier moyen.

Les circonstances de l'espèce ne sont donc pas comparables à l'hypothèse d'une requête qui n'indiquerait pas suffisamment les éléments factuels qui la fondent alors qu'ils peuvent être déduits de l'acte attaqué (CEDH, 24 février 2009, *l'Érablière c. Belgique*, requête n° 49.203/07).

À défaut de toute explication, dans la requête, de la manière dont les dispositions visées au moyen auraient été violées par l'acte attaqué, le Conseil d'État est dans l'impossibilité de déterminer la base juridique au regard de laquelle il doit opérer son contrôle objectif de la légalité (en ce sens : CEDH, 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, requête n° 50.084/06, § 73). Il ne peut être exigé d'une juridiction suprême qu'elle formule elle-même les moyens en annulation qu'elle devrait par la suite examiner (CEDH, 27 juillet 2006, *Efstathiou et autres*, précité, § 30), et, au regard des droits de la défense de la partie adverse et du caractère écrit de la procédure devant le Conseil d'État, il ne peut davantage être exigé de celle-ci qu'elle identifie elle-même en quoi, selon la partie requérante, elle aurait violé les dispositions invoquées en adoptant cet acte. Il s'ensuit qu'il n'est pas excessif, d'une part, de juger que si des développements en droit peuvent être pris en considération lorsqu'ils complètent un moyen qui se suffit en lui-même, ils ne peuvent en revanche remplacer un moyen qui ne respecte pas les exigences prévues en amont et sous peine d'irrecevabilité (CEDH, 27 juin 2017, *Sturm c. Luxembourg*, requête n° 55.291/15, § 39) et, d'autre part, de demander au requérant de résumer le raisonnement qu'il suit en explicitant le principe de droit qu'il estime violé (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato*, précité, requête n° 32.610/07, § 42). Enfin, les

droits procéduraux et les obligations procédurales vont normalement de pair et une partie doit assumer les erreurs procédurales qui lui sont objectivement imputables (CEDH (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac*, précité, §§ 90, 93, 114 et 121), en particulier lorsqu'elle est assistée d'un conseil qualifié censé connaître les conditions énoncées par une disposition et la jurisprudence y relative (CEDH (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac*, précité, §§ 111 et 116-117; CEDH, 16 février 2012, *Tourisme d'affaires c. France*, requête n° 17.814/10, § 22).

Le premier moyen est irrecevable.

#### *V. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

#### **Article 2.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre, le vingt et un mai deux mille dix-neuf, par :

|                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| Jacques VANHAEVERBEEK, | président de chambre, |
| Frédéric GOSSELIN,     | conseiller d'État,    |
| Nathalie VAN LAER,     | conseiller d'État,    |
| Florence VAN HOVE,     | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Jacques VANHAEVERBEEK