

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.931 du 3 février 2020

A. 224.264/VIII-10.729

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

contre :

1. **l'Université de Liège (ULiège)**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Patrick HENRY et
Judith MERODIO, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

2. **la Communauté française**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 janvier 2018, XXXX demande l'annulation :

- « - de la décision du conseil d'administration de la première partie adverse du 11 octobre 2017 de confirmer Madame YYYY au rang A et de la nommer en qualité de premier assistant à la CARE "Le Réseau des Bibliothèques de l'ULiège" à partir du 1^{er} octobre 2017. Cette décision a été notifiée à la requérante par un courrier du 20 novembre 2017 (premier acte attaqué)
- de la décision implicite du Ministre de l'Enseignement supérieur de la Communauté française de ratifier la décision du conseil d'administration de la première partie adverse du 11 octobre 2017 (deuxième acte attaqué)
- de la décision du conseil du Conseil d'administration de l'Université de Liège du 13 décembre 2017, constatant que :

“ en application du décret du 10 avril 1995, la ratification de la décision prise par le Conseil d’administration lors de sa séance du 11 octobre 2017 est réputée acquise :
- M^{me} YYYY, docteur en analyse algébrique, est confirmée au rang A et en nommée en qualité de premier assistant à la CARE ‘Le Réseau des Bibliothèques de l’ULiège’ à partir du 1^{er} octobre 2017” (troisième acte attaqué). »

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Paul ERNOTTE, premier auditeur au Conseil d’État, a rédigé un rapport sur la base de l’article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 décembre 2019, l’affaire a été fixée à l’audience du 31 janvier 2020 et les parties ont été informées qu’elle sera traitée par une chambre composée d’un membre.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d’État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Margot CELLI, *loco* M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Judith MERODIO, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Khalid ERMILATE, *loco* M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Paul ERNOTTE, premier auditeur, 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 licenciée en langues romanes et travaille au sein de la CARE (Cellule d'Appui à la Recherche et à l'Enseignement), le réseau des bibliothèques de l'Université de Liège, première partie adverse. Par une décision du conseil d'administration de celle-ci du 20 septembre 2006, elle est nommée assistante à temps partiel du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2008.

Cette nomination est, à deux reprises, prolongée pour deux ans jusqu'au 30 septembre 2012. Par la suite, cinq autres décisions la maintiennent annuellement dans cette fonction jusqu'au 30 septembre 2017.

2. Le 31 mai 2017, le réseau des bibliothèques organise une « procédure de confirmation au sein du personnel scientifique définitif ».

YYYY, F. D. L. E. et la requérante répondent à cet appel.

3. Le 26 juin 2017, la commission constituée afin d'examiner les candidatures décide, après l'audition des trois candidats, de préconiser la confirmation de YYYY au sein du personnel scientifique du réseau des bibliothèques. Par ailleurs, elle « recommande que [la requérante] ne soit pas confirmée au sein du personnel scientifique du Réseau des Bibliothèques », pour les motifs suivants :
« [...]

La formation et les compétences scientifiques acquises par M^{me} XXXX sont parfaitement adaptées au développement des sections romane et germanique de la Bibliothèque ALPHA. Le volume de ses activités dans et en-dehors de l'Université est également tout à fait remarquable. Des problèmes de *management* sont cependant à déplorer. M^{me} XXXX peine à insuffler une politique de gestion claire et moderne des ressources documentaires. Ses interactions avec l'équipe de documentalistes qu'elle dirige sont sources de tensions et difficultés graves. Les enquêtes EVALENS révèlent également des critiques sévères de ses enseignements par les étudiants. Lors de son audition, M^{me} XXXX n'a pas semblé prendre la mesure de toutes ses difficultés et n'a pas non plus démontré de capacité à se remettre en question. Il paraît dès lors impossible de continuer à confier à M^{me} XXXX la charge de gérer une équipe de collaborateurs ».

4. Le 2 octobre 2017, la commission universitaire à la recherche et à l'enseignement (CURE) approuve les avis formulés par la commission susvisée et propose dès lors la confirmation de YYYY au sein du personnel scientifique du réseau des bibliothèques.

5. Se ralliant à cette proposition, le conseil d'administration de la première partie adverse décide, lors de sa réunion du 11 octobre 2017, que YYYY est confirmée au rang A et est nommée en tant que premier assistant à la CARE au 1^{er} octobre 2017.

Il s'agit du premier acte attaqué, notifié à la requérante par une lettre du 20 novembre 2017. La décision implicite de la seconde partie adverse de ratifier cette décision constitue le deuxième acte attaqué.

6. Lors de la même réunion, le conseil d'administration rappelle que la requérante « arrive au bout des renouvellements de mandats tels que prévus par la carrière scientifique temporaire (trois mandats de deux ans et quatre mandats exceptionnels d'un an) et que la confirmation dans la carrière n'est pas automatique ». Il ajoute qu'« en l'espèce, c'est l'inadéquation de son dossier au regard des missions imparties au personnel scientifique définitif, telles que reprises dans l'appel, qui a mené la commission à ne pas la proposer ». En conséquence, le conseil d'administration « se rallie à l'avis et aux motivations de la CURE concernant les candidats non retenus ».

Cette décision ne fait l'objet d'aucun recours en annulation.

7. Le 6 novembre 2017, le recteur s'adresse à la seconde partie adverse afin de solliciter la ratification du premier acte attaqué et, deux jours plus tard, le commissaire du gouvernement près la première partie adverse lui fait savoir que cette demande ne suscite aucune objection de sa part.

8. Lors de sa réunion du 13 décembre 2017, le conseil d'administration de la première partie adverse adopte l'acte suivant :

« [...] »

9. Correspondances et communications.

En application du décret du 10 avril 1995, la ratification de la décision prise par le Conseil d'administration lors de sa séance du 11 octobre 2017 est réputée acquise :

- M^{me} YYYY, docteur en analyse algébrique, est confirmée au rang A et en nommée en qualité de premier assistant à la CARE “Le Réseau des Bibliothèques de l'ULiège” à partir du 1^{er} octobre 2017 ».

Il s'agit du troisième acte attaqué.

9. Par un arrêté du 9 février 2018, la seconde partie adverse ratifie le premier acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La première partie adverse fait valoir qu'en vertu des articles 9 et 11 de l'arrêté royal du 31 octobre 1953 fixant les statuts des agrégés, des répétiteurs et des membres du personnel scientifique des universités de l'État (ci-après : l'arrêté royal du 31 octobre 1953), les assistants peuvent, après avoir exercé leurs mandats à titre temporaire, être proposés à la confirmation dans leur rang à titre définitif. Elle précise qu'aucun poste ne doit être déclaré vacant, qu'aucun appel à candidatures n'est prévu et qu'aucune audition des assistants dont le mandat prend fin n'est requise. Elle indique qu'en l'espèce, elle a décidé « de procéder de manière transparente et objective » en composant une commission et en émettant un appel interne « afin de prendre position sur une éventuelle proposition de confirmation au sein de son personnel scientifique ». Elle observe qu'au terme de leurs désignations provisoires, les assistants peuvent être nommés à titre définitif dans le poste qu'ils occupaient, de sorte que les candidats ne sont nullement mis en compétition, chacun des trois candidats ayant postulé en l'espèce pouvant tous être confirmés au rang A dans leur propre poste au sein du réseau des bibliothèques. Il s'ensuit, selon elle, que la requérante ne pouvait en aucun cas être confirmée dans l'emploi de YYYY et que la confirmation de celle-ci n'empêchait nullement la sienne. Elle estime que dans la mesure où la requérante n'a pas contesté le seul acte susceptible de lui faire grief, à savoir la décision du conseil d'administration du 11 octobre 2017 de ne pas la confirmer au rang A, et que les actes attaqués ne sont pas de nature à la léser, leur annulation ne lui permettrait de toute manière pas d'être nommée au poste de YYYY, de sorte que le recours est irrecevable.

La seconde partie adverse abonde dans le même sens en relevant que l'article 11, précité, implique que la procédure de confirmation conduit, lorsqu'elle est favorable au membre du personnel concerné, à le confirmer dans le mandat qu'il exerçait auparavant à titre temporaire, de sorte que chaque candidat est appelé à postuler pour la confirmation dans sa propre fonction. Il s'ensuit, selon elle, que la nomination en qualité de premier assistant n'intervient pas au terme d'un processus impliquant une comparaison des titres et mérites. En l'espèce, elle relève qu'il ne se déduit pas du premier acte attaqué que la candidature de la requérante aurait été rejetée parce que YYYY lui aurait été préférée, de sorte qu'en cas d'annulation, elle ne pourrait de toute manière pas prétendre être nommée en tant que premier assistant en lieu et place de celle-ci. Elle en conclut que la requérante aurait dû contester le refus de présenter sa candidature à la confirmation de son mandat, de sorte que le

recours est irrecevable pour défaut d'intérêt. Elle ajoute que le recours est irrecevable en son troisième objet dans la mesure où le troisième acte attaqué ne modifie en rien l'ordonnancement juridique puisqu'il ne fait que prendre acte de la ratification tacite de la décision par laquelle F. P. a été confirmée et nommée à titre définitif.

La requérante réplique que l'appel à candidatures était « générique », qu'il ne visait pas des postes particuliers et que l'article 11 énonce que les assistants peuvent être confirmés « dans leur rang » et non pas dans leur poste. Elle ajoute que si l'accession au rang A peut se concevoir sans mise en concurrence, la confirmation en qualité de premier assistant dépend nécessairement du nombre de postes prévus au cadre et fait grief aux parties adverses de demeurer muettes quant à la nomination en tant que premier assistant et au nombre de places disponibles au cadre alors que, selon elle, le nombre de postes de premier assistant est plus restreint « comme dans toute structure où plus on monte dans la hiérarchie, plus les places sont limitées ». Elle estime qu'à défaut de disposer du cadre, il y a lieu de douter du fait que tous les trois candidats pouvaient automatiquement être confirmés comme tels, et que ces interrogations sont d'autant plus légitimes que le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 11 octobre 2017 indique que « quant à la question plus générale de la non-confirmation de personnel en place depuis de longues années, il est rappelé qu'il est malheureusement évident que le nombre de postes à pourvoir au sein de l'institution est largement inférieur au nombre de candidats, et que tous ne pourront donc être stabilisés ». Elle en conclut qu'il s'agit bien d'une procédure de mise en concurrence entre les différents candidats au vu du nombre largement inférieur de postes disponibles, de sorte qu'elle dispose de l'intérêt requis. Elle ajoute qu'elle se devait d'intégrer à son recours l'ensemble des actes susceptibles de lui faire grief, et ce précisément afin de maintenir son intérêt et que si elle avait procédé autrement, les parties adverses n'auraient pas manqué de soulever une autre exception d'irrecevabilité sur ce point.

Dans son dernier mémoire, elle relève qu'en vertu de l'article 11 de l'arrêté royal du 31 octobre 1953, le pouvoir de confirmation des assistants dans leur rang, de même que le pouvoir de nomination à titre définitif, relève de la compétence du Gouvernement de la Communauté française ou, à tout le moins en cas de délégation régulière, de son ministre de l'Enseignement supérieur, et non pas du conseil d'administration de la première partie adverse, alors qu'il n'existe en l'espèce aucune décision du Gouvernement ou du ministre de l'Enseignement supérieur à la suite de la délibération litigieuse du conseil d'administration du 11 octobre 2017. Elle observe que les parties adverses font valoir qu'en l'absence de réaction dans le chef du Gouvernement de la Communauté française dans le délai

légal de quarante jours, il y a lieu de considérer qu'il y a eu « ratification implicite » en l'espèce, mais elle estime que cette ratification ne pourrait porter que sur le choix opéré en faveur de la candidate YYYY et que la confirmation subséquente de cette ratification par le conseil d'administration, le 13 décembre 2017, ne porte d'ailleurs que sur la sa nomination et non sur le refus qui lui a été opposé. Elle dénonce l'absence de décision explicite de l'autorité compétente portant un refus de sa nomination qui aurait pu faire l'objet d'un recours distinct. Subsidiairement, elle fait valoir qu'il y a une certaine contradiction à considérer, d'une part, que les différents candidats ne sont pas mis en compétition en vue de la confirmation dans leur rang et qu'il n'y a donc pas matière ici à une comparaison des titres et mérites entre eux, et, d'autre part, comme l'énonce le rapport de l'auditeur rapporteur, que « l'absence de confirmation de la demanderesse se fonde exclusivement sur le fait que, selon les organes de l'Université de Liège, le dossier de cette candidate n'était pas adéquat compte tenu des missions confiées au personnel scientifique nommé à titre définitif ». Elle répète que le nombre de postes de premier assistant au cadre de l'institution n'est toujours pas connu alors que selon le procès-verbal du conseil d'administration du 11 octobre 2017, le nombre de postes à pourvoir au sein de l'institution est largement inférieur au nombre de candidats de sorte que tous ne pourront donc être stabilisés. Elle fait grief à la première partie adverse d'entretenir le flou à ce propos et produit la copie d'un procès-verbal d'un conseil de département du 20 juin 2017 « tendant à confirmer ce défaut de transparence minimale sur cette question, où l'on note qu'en réponse à la question de savoir “combien de postes peuvent-être créés pour ces gens (Ndlr : relevant du personnel scientifique des bibliothèques) disposant d'une thèse de doctorat”, le président du département M. [G.] expose “qu'il ne le sait pas encore” ».

IV.2. Appréciation

Un recours en annulation n'est recevable que si l'annulation de l'acte attaqué est susceptible de procurer un avantage à la partie requérante, si minime fût-il.

En l'espèce, il ressort du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la première partie adverse du 13 décembre 2017 que celui-ci s'est limité à prendre acte du fait que la ratification du premier acte attaqué par la seconde partie adverse « est réputée acquise ». Il s'agit là d'un simple acte matériel qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique et qui se borne à constater l'état dans lequel se trouve ce dernier. À défaut de produire un effet en droit, le troisième acte attaqué n'est pas susceptible de faire grief à la requérante, de sorte que le recours est irrecevable en son troisième objet.

En vertu de l'arrêté royal du 31 octobre 1953 fixant le statut des agrégés, des répétiteurs et des membres du personnel scientifique des universités de l'État, la carrière scientifique dans les universités de l'État comporte les rangs A, B et C et l'accession successive d'un agent à ces rangs est fondée sur son ancienneté scientifique ainsi que sur ses titres et mérites, sans être subordonnée à une vacance d'emploi (art. 1^{er}). Le rang A comprend notamment les grades d'assistant et de premier assistant (art. 5, alinéa 2). Les assistants titulaires d'une charge à temps plein sont nommés pour un terme de deux ans renouvelable deux fois et peuvent être nommés par le conseil d'administration pour un terme supplémentaire d'un an, renouvelable maximum trois fois. L'article 11 du même arrêté est libellé comme suit :

« Article 11. - Sur proposition conforme du conseil d'administration, après avis du membre du personnel enseignant intéressé ou du bibliothécaire en chef et de l'organe ou des organes que le conseil d'administration a déclarés compétents, les assistants peuvent être confirmés dans leur rang par l'Exécutif de la Communauté française à l'issue du quatrième mandat au plus tôt ou, également s'ils comptent quatre années d'ancienneté scientifique au moins et à condition d'être porteurs du diplôme de docteur obtenu à la suite de la défense publique d'une dissertation ou de justifier, dans la discipline de la fonction, de travaux scientifiques jugés comparables à une dissertation de doctorat par les autorités académiques citées ci-dessus.

Les assistants nommés à titre définitif portent le titre

1° soit de premier assistant

2° soit de bibliothécaire lorsqu'ils sont affectés aux missions prévues à l'article 6, 2° ci-dessus.

3° soit de premier logisticien de recherche ».

La réglementation implique donc que sans qu'une vacance d'emploi soit requise, un assistant est, en fonction de son ancienneté et de ses titres et mérites, d'abord désigné temporairement pour une charge et qu'ensuite, au terme de ses désignations à durée déterminée, il peut être « confirmé » dans le rang A, auquel cas il est nommé à titre définitif avec le titre de premier assistant. Comme le relèvent les parties adverses, il résulte de ces dispositions que la nomination définitive s'opère dans la fonction précédemment occupée à titre temporaire, de sorte que la requérante n'avait vocation à être nommée définitivement que dans la fonction qu'elle exerçait depuis 2006 au sein de la CARE, et non pas dans la fonction à laquelle YYYY a été nommée à titre définitif. Le seul acte lui faisant grief est donc la décision du conseil d'administration du 11 octobre 2017, déposé à l'appui du dossier administratif contrairement à ce qu'elle soutient dans son dernier mémoire, qui « se rallie à l'avis et aux motivations de la CURE concernant les candidats non retenus » et décide en conséquence de ne pas la confirmer dans sa fonction à titre définitif. Cette décision n'étant pas attaquée en l'espèce, la requérante ne retirerait aucun avantage de l'annulation des actes attaqués, quelles que soient les discussions dont elle fait état

au sujet des postes disponibles au regard du cadre. Enfin, en vertu des articles 50, alinéa 4, et 22, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'État, le conseil d'administration nomme le personnel scientifique définitif. Le recteur notifie la décision de nomination au Gouvernement de la Communauté française dans les huit jours qui suivent la délibération du conseil d'administration et à défaut d'une ratification gouvernementale dans les quarante jours, « la ratification est réputée acquise ». Cette disposition organise expressément un régime de ratification tacite de sorte que, contrairement à ce qui est soutenu dans le dernier mémoire de la requérante, aucune décision expresse du gouvernement n'est requise à l'issue de ce délai.

L'exception doit être retenue. Le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

V. Indemnité de procédure

L'Université de Liège, première partie adverse, demande de « délaisser les entiers dépens à charge de la requérante ».

L'article 84/1 du règlement général de procédure, inséré par l'arrêté royal du 28 mars 2014, dispose comme suit : « Tout acte de procédure ou note de liquidation des dépens déposés à l'intervention d'un avocat indiquent le montant sollicité de l'indemnité de procédure visée aux articles 66 et 67 du présent arrêté. Ce montant peut être modifié par tout acte de procédure ou note de liquidation ultérieurs à déposer au plus tard cinq jours avant l'audience, sauf le cas de la demande de suspension ou de mesure provisoire introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence où l'indemnité de procédure peut être demandée jusqu'à la clôture des débats ».

En l'espèce, la simple demande, dans le mémoire en réponse et le dernier mémoire, de « délaisser les entiers dépens à charge de la requérante », sans précision, ne peut être assimilée à un tel écrit ou une telle note. Il n'y a pas lieu d'accorder une indemnité de procédure à la première partie adverse.

La Communauté française, seconde partie adverse, sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VI. Dépersonnalisation

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité des personnes physiques ne sera pas mentionnée.

Article 3.

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 seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le trois février deux mille vingt, par :

Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Frédéric GOSSELIN