

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.594 du 20 mai 2020

A. 222.855/XI-21.828

En cause : **FIERENS** Jacques,
ayant élu domicile chez
M^e Jancy NOUNCKELE, avocat,
place Jean Jacobs 1
1000 Bruxelles,

contre :

**l'Académie de Recherche et d'Enseignement
Supérieur (ARES),**
ayant élu domicile chez
M^{es} Bénédicte DE BEYS et Carole BILLIET, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête unique déposée à la poste le 9 août 2017, Jacques FIERENS demande la suspension de l'exécution et l'annulation « de la décision de l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur (ci-après "ARES"), notifiée par courrier du 5 avril 2017, aux termes de laquelle l'administrateur est "au regret de vous informer que la proposition de préprojet que vous avez déposée dans le cadre de l'appel à PRD-PFS 2018 de l'ARES n'a pas été retenue pour participer au processus de formulation faisant suite à la phase de sélection qui s'est déroulée à la fin du mois de mars 2017" ».

II. Procédure devant le Conseil d'Etat

Un arrêt n° 240.273 du 21 décembre 2017 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a, par lettre du 4 janvier 2018, demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Marc Oswald, 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.

Une demande d'indemnité réparatrice a été introduite le 28 mars 2019.

Un arrêt n° 245.915 du 24 octobre 2019 a rouvert les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général de déposer, compte tenu de l'introduction de la demande d'octroi d'une indemnité réparatrice, un nouveau rapport quant à la recevabilité du recours en annulation. Il a été notifié aux parties.

M. Marc Oswald, premier auditeur 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.

À la demande du Conseil d'État et conformément à l'article 3 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 4 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite et à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 18 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, les parties ont donné leur accord pour que l'affaire soit traitée sans audience publique et M. Marc Oswald, premier auditeur, a ensuite déposé un avis écrit.

À la suite de la communication de cet avis aux parties en date du 5 mai 2020, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré.

M. Marc Oswald, premier auditeur, a émis un 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. Les faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 240.273 du 21 décembre 2017.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse expose que le recours n'est pas recevable *ratione personae*, car le requérant n'est pas le destinataire de l'acte attaqué et n'a donc pas d'intérêt au recours. Elle rappelle que, selon l'appel à projet, «Chaque projet doit être mené en partenariat et, par conséquent, compter au minimum un établissement d'enseignement supérieur (EES) de la Fédération Wallonie-Bruxelles en tant que coordinateur Nord, un ESS coordinateur Sud et, au minimum, un autre EES partenaire en Fédération Wallonie-Bruxelles». Elle souligne que le projet litigieux a été introduit par :

- " (i) l'Université de Namur, en tant que EES coordinateur Nord, représentée par son coordinateur Nord en la personne du requérant, membre académique de l'Université de Namur, avec les universités partenaires suivantes :
- (ii) l'Université catholique de Bukavu, en tant que EES coordinateur Sud, représentée par sa coordinatrice SUD Madame Vumilia Nakabanda, et
- (iii) l'Université catholique de Louvain-La-Neuve, en tant que EES partenaire, représentée par le membre académique partenaire Monsieur Thierry Moureau".

Elle en déduit que «le requérant n'est pas le destinataire de l'acte attaqué: le pré-projet a été présenté par les trois ESS concernés auquel l'acte attaqué fait exclusivement grief». Elle constate que le «requérant revêt en l'espèce la qualité de coordinateur Nord en tant que membre du personnel académique de l'Université de Namur», que c'est «en tant que préposé de l'Université de Namur qu'il a agi» et que bien que «son investissement personnel soit évident, le projet n'a pas et n'aurait en aucun cas pu être introduit en son nom propre» puisque les «soumissionnaires de projets ne peuvent être que les EES auxquels était adressé l'appel à propositions de l'ARES». Elle soutient que si «l'acte attaqué ne manque certes pas d'affecter le requérant dans le cadre de ses activités professionnelles au sein de l'Université de Namur, il n'en demeure pas moins que le recours aurait dû être introduit par les trois universités soumissionnaires, ou, à tout le moins, par l'Université de Namur en tant que EES coordinateur Nord» et que le «requérant confond visiblement son intérêt avec celui de son employeur». Elle en conclut que «le requérant ne présente pas l'intérêt requis pour que le présent recours soit jugé recevable».

B. Mémoire en réplique

Le requérant explique, dans un premier point, qu'il n'aperçoit pas en quoi les tâches confiées au professeur dont le projet aurait été accepté en font le simple préposé de son institution. Il explique ensuite que «l'introduction officielle des projets devait effectivement se faire à travers une des universités des partenaires, qui intervenait comme boîte aux lettres, sans aucun pouvoir d'appréciation, d'acceptation ou de refus de ces projets» et qu'aucune «relation de préposition entre le coordinateur et l'institution à laquelle il appartient ne peut en être déduite». Il remarque également que «le fait que la partie adverse considère que, lorsque le projet sélectionné est autorisé à démarrer, l'établissement d'enseignement est responsable du projet vis-à-vis d'elle n'entraîne en rien que le requérant n'en serait pas responsable également, ne démontre pas que le requérant serait dépourvu d'intérêt et encore moins qu'il ne serait pas le destinataire de l'acte attaqué».

Le requérant constate, dans un deuxième point, que la partie adverse a toujours considéré que le projet était le sien et se réfère à plusieurs citations de pièces ainsi que du mémoire en réponse qui, selon lui, «contredit lui-même la position qu'il défend pour les besoins de la cause».

Le requérant fait valoir, dans un troisième point, que s'il n'est pas le destinataire de l'acte attaqué, la procédure de sélection aurait été impossible, car un membre de l'Université de Namur faisait partie du comité de sélection des projets et un autre siégeait au nom de l'Université de Namur au sein de la Commission de la Coopération au Développement qui a pris la décision attaquée. Il considère que si «les projets présentés avaient été ceux des universités et non ceux des membres de celles-ci, les conflits d'intérêt auraient été constants et évidents» de telle sorte que la «présence de représentants des universités au sein de la CCD, à elle seule, indique que n'étaient pas en cause des projets présentés au nom des établissements d'enseignement, mais des projets personnalisés de leurs collègues».

Le requérant expose, dans un quatrième point, que «[l']administrateur de [l'ARES], durant la médiation, n'a jamais soutenu que le requérant n'était pas le destinataire de l'acte attaqué» et que celui-ci «n'a pas songé un seul instant à soutenir que le requérant n'était pas le destinataire de l'acte attaqué et qu'il ne serait intervenu dans la discussion que comme préposé de son université».

Le requérant soutient, dans un cinquième point, qu'il n'existe aucun lien de subordination entre une université et un professeur en ce qui concerne la recherche. Il se réfère à l'article 8, alinéa 2, du décret du 7 novembre 2013 définissant

le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études et à l'article 3 du statut du personnel académique de l'Université de Namur. Il souligne que «[n]on seulement ni les autorités de l'Université de Namur, ni les représentants de celle-ci auprès de l'ARES-CCD n'ont à un quelconque moment dû approuver le projet du requérant, du professeur Moreau et de la professeure Nakabanda, mais ils n'en avaient ni le pouvoir ni le droit» et note que le projet de recherche était donc celui de trois professeurs et nullement celui de trois universités.

Le requérant en conclut, dans un sixième point, qu'il a un intérêt personnel et actuel à l'annulation de l'acte attaqué, car «[e]n fin de carrière universitaire, ayant atteint le grade académique le plus élevé, le requérant n'a pas d'avantage professionnel ou matériel à défendre à travers ses activités de coopération, mais il a intérêt à pouvoir s'investir dans le projet de coopération universitaire qu'il a introduit avec d'autres experts en droits de l'enfant, au bénéfice de l'Université de Bukavu et finalement des enfants congolais» et qu'il tirera un avantage de l'annulation de l'acte attaqué puisqu'il «pourra solliciter une décision, cette fois légale et équitable, sur le projet de recherche litigieux, sans devoir le modifier pour l'adapter à l'opinion d'experts manifestement dénués d'expertise en la matière».

C. Dernier mémoire du requérant

Le requérant expose que le principe de la liberté académique interdit aux instances d'une université d'imposer un sujet de recherche et de diriger ou de contrôler les chercheurs actifs en son sein quant à leurs recherches et que cette liberté académique a été pleinement respectée par l'Université de Namur, tout comme par les deux autres universités, ce qui «indique que [le projet] n'était pas le projet des EES». Il souligne qu'aucun des trois professeurs qui ont élaboré le projet n'avait le pouvoir d'engager son université sans autorisation explicite et qu'il «n'a même jamais songé à le soumettre ni à ses autorités académiques, ni même à ses autorités facultaires, avant de l'introduire auprès de la partie adverse». Il fait valoir que le «fait que le "préprojet" a toujours été considéré par la partie adverse comme étant celui du requérant, le fait qu'un représentant de l'Université de Namur siégeait dans l'organe d'avis qui a entraîné à l'unanimité — donc y compris sa voix — la décision défavorable au projet litigieux, le fait que l'Université de Namur elle-même a toujours considéré que le "préprojet" n'était pas le sien mais celui "du Professeur Jacques Fierens", le fait que la décision illégale de l'ARES a été notifiée exclusivement au requérant et pas à son université, le fait que la partie adverse n'a évidemment jamais soutenu que le requérant n'était pas un interlocuteur intéressé lors de la tentative de conciliation avortée du fait de l'ARES, établissent que les projets sont ceux des membres des universités qui le soumettent et non des EES en tant que

tels». Il soutient que la «circonstance que par un raccourci de langage, l'ARES précise que le projet "doit compter au minimum un EES de la FWB en tant que coordonnateur Nord, un EES coordonnateur Sud et au minimum, un autre EES partenaire en Fédération Wallonie-Bruxelles" ne vise que l'appartenance des auteurs des projets à une université ou à une haute école et n'a aucune incidence sur l'intérêt de ceux-ci à demander l'annulation d'une décision illégale prise par l'ARES». Il souligne qu'«[a]ucune pièce du dossier n'établit ni ne saurait établir que le requérant se serait borné à "exécuter la mission qui lui a été confiée par l'EES coordinateur Nord", aucune mission ne lui ayant jamais été confiée à cet égard par son université» et qu'il «n'était nullement réduit à n'être qu'un "point de contact" dans un dialogue supposé direct entre l'ARES et l'Université de Namur, ce qui aurait été incompatible avec ses fonctions de professeur extraordinaire et avec les responsabilités que son projet de recherche comportait».

Concernant le fait qu'il agit seul, le requérant expose que ce «n'est pas parce que trois personnes ont chacune intérêt à agir qu'elles doivent nécessairement agir ensemble» et se réfère à des courriers des professeurs Moreau et Nakabanda. Il souligne qu'agir à trois aurait également multiplié par trois les droits de mise au rôle.

Le requérant expose ensuite que son préjudice «n'est pas le travail très considérable accompli qui devait permettre l'examen de la commission d'avis composée de la manière dont la partie adverse l'avait annoncé, mais le travail très considérable accompli qui a abouti à l'examen du projet par d'autres personnes que celle[s] qui avai[en]t été annoncées, dont la compétence pour comprendre et donner un avis sur un projet juridique peut être fortement mise en doute et qui ont provoqué une discrimination à l'égard des juristes dans la procédure de sélection» et que ce «sont précisément les illégalités de la décision qui provoquent le préjudice du requérant, qui est dans son chef d'avoir consacré des heures de travail au projet litigieux en vain, parce que la procédure définie par la partie adverse elle-même n'a pas été respectée par elle et que les juristes ont été discriminés».

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Concernant le principe de la liberté académique, la partie adverse observe que c'est «précisément parce que le requérant jouit d'une liberté académique dans l'exercice de ses fonctions, qu'il a pu prendre de manière autonome et personnelle la décision d'introduire un projet au nom de l'EES Nord auquel il appartient, sans en référer à ses autorités universitaires, ni quant à l'autorisation de le faire, ni quant au sujet traité», mais que «cette liberté académique dont jouit le requérant ne permet pas de considérer que, dans le cadre de l'appel à projet initié par

l'ARES, les professeurs étaient effectivement les dépositaires du projet» puisque «l'appel à projet a été adressé directement aux universités et précise bien que les projets doivent être introduits par trois universités, représentées physiquement par l'un de leur membre du corps académique». Elle en déduit que la «qualité de membre du corps académique du requérant, en d'autres termes de préposé de l'université, suffit à établir la responsabilité de son université dans le cadre de l'appel à projet lancé par l'ARES auquel il a pu librement décider de participer, du fait de la liberté académique qui lui est garantie, dans le cadre de ses fonctions universitaires». Elle estime «sans pertinence le fait que le requérant atteste de l'adhésion des autres représentants des EES participants à son action», car «pas plus que le requérant, ceux-ci ne prouvent agir au nom de leurs universités, ni ne présentent l'intérêt personnel requis à la présente demande d'annulation».

Concernant le dommage invoqué par le requérant, la partie adverse explique que le lien causal n'est pas établi, car «le travail que représente la préparation d'un dossier de candidature aurait en toute hypothèse été effectué de la même manière en l'absence de toute éventuelle illégalité et faute, à savoir quelque'aurait été la composition du jury appelé à se prononcer sur le projet».

IV. 2. Appréciation

L'appel à propositions de projet 2018 pour des projets de recherche pour le développement (PRD) et des projets de formations sud (PFS) décrit la stratégie de l'ARES en matière de coopération au développement notamment comme suit :

" Autour d'une politique de coopération académique au développement commune définie au sein de l'ARES, les EES de la Fédération Wallonie-Bruxelles développent des activités conjointes de recherche, de formation ou d'appui institutionnel. Ils en assurent, avec leurs partenaires des pays du Sud, l'exécution et la supervision scientifiques, l'ARES en assurant le financement ainsi que la gestion financière et administrative.

Au travers des partenariats Nord-Sud ainsi mis en œuvre, chacune des parties bénéficie d'une collaboration «gagnant-gagnant»".

Selon le point 5.3 de cet appel,

" Le projet doit être mené en partenariat et, par conséquent, compter au minimum un EES de la FWB en tant que coordonnateur Nord, un EES coordonnateur Sud et, au minimum, un autre EES partenaire en Fédération Wallonie-Bruxelles".

Le point 5.3.1. de l'appel définit l'EES Nord comme suit :

" l'EES de la Fédération Wallonie-Bruxelles auquel est rattaché le coordonnateur. Lorsque le projet est sélectionné et autorisé à démarrer, c'est lui qui est responsable du projet vis-à-vis de l'ARES".

Il définit le coordonnateur Nord comme suit :

" le coordonnateur Nord du projet est un membre du corps académique d'un établissement d'enseignement supérieur (EES) de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il coordonne les aspects académiques et scientifiques du projet. Vis-à-vis de l'ARES, il est le point de contact officiel pour toute communication relative au projet. L'EES coordonnateur Nord lui confie l'exécution du projet, y compris dans ses aspects administratifs et financiers".

Les dispositions de mise en œuvre contenues dans l'appel prévoient également que les projets sélectionnés font l'objet d'une convention signée entre l'ARES et l'établissement d'enseignement supérieur coordonnateur Nord et que l'institution responsable du projet vis-à-vis de l'ARES est l'établissement d'enseignement supérieur coordonnateur Nord.

Il peut être déduit de l'ensemble de ces clauses que le projet soumis à la partie adverse est celui d'un établissement d'enseignement supérieur de la Fédération Wallonie-Bruxelles agissant comme coordonnateur Nord et en partenariat avec un établissement d'enseignement supérieur coordonnateur Sud et, au minimum, un autre établissement d'enseignement supérieur partenaire en Fédération Wallonie-Bruxelles et que son membre académique - nommé coordonnateur nord - est le point de contact officiel pour toute communication relative au projet. Ce coordonnateur nord est un membre du corps académique de l'établissement d'enseignement supérieur Nord qui coordonne les aspects académiques et scientifiques du projet et auquel l'établissement d'enseignement supérieur a confié «l'exécution du projet, y compris dans ses aspects administratifs et financiers».

Le projet n'est, dès lors, pas celui du membre du corps académique exerçant la fonction de coordonnateur nord, mais émane de l'établissement d'enseignement supérieur coordonnateur Nord agissant en partenariat avec un établissement d'enseignement supérieur coordonnateur Sud et, au minimum, un autre établissement d'enseignement supérieur partenaire en Fédération Wallonie-Bruxelles.

La circonstance que le projet soit celui de l'établissement d'enseignement supérieur - ayant notamment une mission de recherche et de diffusion des connaissances conformément au décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études - et non celui de son membre du personnel académique désigné comme coordonnateur nord n'est pas de

nature à porter atteinte à la liberté académique de celui-ci telle que prévue par l'article 8, alinéa 2, de ce même décret.

De même, la composition de la Commission de la Coopération au Développement de l'ARES ou du Comité de sélection des projets n'énervé en rien le constat que le projet est celui d'un établissement d'enseignement supérieur coordonateur Nord agissant en partenariat avec un établissement d'enseignement supérieur coordonateur Sud et, au minimum, un autre établissement d'enseignement supérieur partenaire en Fédération Wallonie-Bruxelles. Cette composition pourrait, le cas échéant, éventuellement être examinée dans le cadre d'un recours invoquant un problème d'impartialité ou de conflit d'intérêts, mais n'exerce aucune influence sur la détermination de l'auteur juridique du projet, à savoir un établissement d'enseignement supérieur coordonateur Nord agissant en partenariat avec un établissement d'enseignement supérieur coordonateur Sud et, au minimum, un autre établissement d'enseignement supérieur partenaire en Fédération Wallonie-Bruxelles.

En l'espèce, la proposition de pré-projet de recherche pour le développement émane, dès lors, de l'Université de Namur agissant en partenariat avec l'Université catholique de Bukavu et l'Université catholique de Louvain et non du requérant dont la fonction est celle, en tant que membre du corps académique de l'Université de Namur, de coordonateur nord chargé de coordonner les aspects académiques et scientifiques du projet ainsi que de l'exécution du projet, y compris dans ses aspects administratifs et financiers. Toute interprétation de la proposition de pré-projet litigieuse selon laquelle cette proposition aurait été déposée par le requérant en son nom personnel impliquerait l'irrégularité de la proposition, celle-ci n'émanant pas d'un établissement d'enseignement supérieur coordonateur Nord agissant en partenariat avec un établissement d'enseignement supérieur coordonateur Sud et, au minimum, un autre établissement d'enseignement supérieur partenaire en Fédération Wallonie-Bruxelles et, dès lors, l'absence d'intérêt personnel direct au présent recours.

La proposition de pré-projet n'ayant pas été déposée par le requérant en son nom - et n'ayant d'ailleurs pas pu l'être au regard des exigences de l'appel -, mais au nom de l'Université de Namur agissant en partenariat avec l'Université catholique de Bukavu et l'Université catholique de Louvain, le requérant ne justifie pas de l'intérêt personnel direct requis pour introduire le présent recours en annulation.

C'est en vain que le requérant fait valoir que c'est à lui que la partie adverse a notifié les décisions et pièces se rapportant à la présente procédure et qu'elle aurait toujours considéré que le projet était le sien. Outre le fait que le

requérant était, en tant que coordonateur nord, le point de contact officiel pour toute communication relative au projet, ce qui justifie que l'ensemble des notifications lui aient été adressées, les éléments avancés par le requérant sur la dénomination du projet sous l'appellation "projet Fierens" n'ont pas pour effet de modifier le constat que la proposition de pré-projet n'a pu être déposée qu'au nom de l'Université de Namur agissant en partenariat avec l'Université catholique de Bukavu et l'Université catholique de Louvain. Ces éléments ne sont, dès lors, pas suffisants pour fonder un intérêt personnel direct à agir, la proposition de pré-projet n'ayant pas été déposée par le requérant en son nom personnel. La circonstance que cette analyse n'ait pas été soulevée par la partie adverse dans le cadre de la procédure de médiation est dépourvue de toute pertinence, le Conseil d'État n'étant lié, dans le cadre de l'examen de l'intérêt à agir devant lui, ni par l'analyse des parties devant le médiateur, ni par l'appréciation de celui-ci.

Enfin, la circonstance que le requérant se soit déjà investi dans le projet et souhaite encore davantage s'investir dans sa mise en œuvre n'est pas suffisante pour justifier d'un intérêt personnel direct à agir à l'encontre d'une décision de ne pas retenir un pré-projet émanant de l'Université de Namur agissant en partenariat avec l'Université catholique de Bukavu et l'Université catholique de Louvain.

Le recours est, dès lors, irrecevable.

V. Demande d'indemnité réparatrice

Dès lors que le recours en annulation est rejeté, il n'y a pas lieu d'examiner la demande d'indemnité réparatrice.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

Il convient d'accorder à la partie adverse qui a obtenu gain de cause et qui la sollicite une indemnité de procédure au montant de base majorée de 20% en raison de la procédure en suspension à charge de la partie requérante. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante.

Par ailleurs, compte tenu du rejet de la demande d'indemnité réparatrice, il y a lieu, conformément à l'article 70, § 1^{er}, alinéa 5, du règlement général de procédure, de rembourser au requérant la contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6^o, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, soit 220 euros.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie adverse.

Article 4.

La contribution et les droits relatifs à l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice d'un montant de 220 euros seront remboursés à la partie requérante par le service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme étant compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé par la XI^e chambre, le 20 mai 2020, par :

Nathalie Van Laer,	président de chambre f.f.,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Florence Piret,	conseiller d'État,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer