CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.977 du 14 février 2022

A. 228.005/VIII-11.837

En cause : **CHRISTIAENS** Bernard,
ayant élu domicile chez
M^es Nathalie FORTEMPS et
Virginie FEYENS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. MESTRÉ Jean-Christophe,
ayant élu domicile à
la centrale générale des services publics (C.G.S.P.)
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

2. LEYDER René,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 avril 2019, Bernard Christiaens demande l'annulation :

« - des arrêtés royaux de nomination des lauréats de la sélection spécifique de lieutenant au sein de la Protection civile, datant du 27 février 2019;
- de la décision de la partie adverse constatant [son] échec au premier module du test de sélection spécifique de lieutenant, portée à la connaissance du requérant par un *email* du 27 novembre 2018 ».

II. Procédure

Par des requêtes introduites les 9 et 15 juillet 2019, Jean-Christophe Mestré et René Leyder demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies provisoirement par une ordonnance du 21 novembre 2019.

Un arrêt n° 252.111 du 10 novembre 2021 a renvoyé l'affaire au rôle général pour qu'elle soit attribuée à une chambre francophone et a déclaré irrecevables les requêtes en intervention introduites par Jan Luyten, Werner Van Dun, Jean-Marie Panis et Davy Van Der Staey. Il a été notifié aux parties.

Les mémoires en réponse et en réplique, ainsi que le mémoire en intervention déposé par Jean-Christophe Mestré, ont été régulièrement échangés.

M. Erik Bosquet, 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, à l'exception de la seconde partie intervenante, ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 février 2022.

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

M^e^ Virginie Feyens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e^ Louis Masure, *loco* M^e^ Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e^ Matthieu Generet, *loco* M^e^ Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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 et rétroactes utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 252.111.

IV. Interventions

Les requêtes en intervention introduites Jean-Christophe Mestré et René Leyder ayant été accueillies provisoirement, il y a lieu de les accueillir définitivement.

V. Recevabilité

V.1.Thèse des parties

Le requérant soutient que le second acte attaqué, qui constate son échec au premier module de sélection, constitue « un acte préparatoire adopté dans le cadre d'une opération complexe » qui lui cause directement grief et peut, partant, être attaqué devant le Conseil d'État. Il précise que si la légalité d'un tel acte préparatoire peut être contestée dans le cadre d'un recours dirigé contre les décisions finales d'attribution des emplois litigieux, rien n'interdit qu'un recours soit dirigé à la fois contre l'acte préparatoire et contre ces dernières qui constituent le premier objet de la requête.

La partie adverse observe que le requérant ne formule aucun grief quant « au résultat des examens des lauréats de cette sélection » ni quant à « la décision de classement des candidats », et qu'aucune critique « n'est adressée non plus à l'encontre des dix autres actes attaqués, étant les arrêts royaux de nomination des lauréats ». Elle répond que l'article 4, § 9, alinéa 14, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 □comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile□prévoit que les candidats qui ont réussi les deux modules du test d'insertion sont classés par le jury en fonction de la somme des points obtenus aux deux modules de sorte que, selon elle, la sélection spécifique à laquelle a participé le requérant doit être appréhendée comme un concours. Elle considère que « le procès-verbal de classement des lauréats de ce concours, daté du 19 [lire : 11] décembre 2018, faute de recours, est devenu définitif ». Elle en conclut

que l'annulation de l'échec du requérant au premier module de la sélection spécifique et des arrêtés royaux de nomination des lauréats ne pourrait modifier la liste des lauréats du concours qui est devenue définitive, de sorte que cette annulation ne lui procurerait aucun avantage concret.

Le requérant réplique, en se référant à la jurisprudence, qu'en présence d'une opération complexe comme une procédure de promotion ou de nomination, le candidat déçu peut concentrer son recours sur l'acte final, quand bien même un acte préparatoire emportait déjà des effets définitifs pour celui-ci. Il précise que son recours est dirigé en premier lieu contre les décisions finales de nomination du 27 février 2019 de sorte qu' « aucun des actes préparatoires à ceux-ci, éventuellement interlocutoires dans [son] chef, ne saurait être considéré comme devenu définitif ». Il relève que dans les deux arrêts cités dans le mémoire en réponse, la partie requérante s'était abstenue d'attaquer les décisions finales d'attribution d'emploi à l'appui du recours qu'elle avait introduit contre son échec, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il ajoute que la partie adverse ne soutient pas et s'abstient de démontrer que le nombre maximal d'emplois dans le grade de lieutenant qui pouvaient être pourvus au terme de la sélection conformément à l'article 4, § 9, alinéa 16, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 aurait été atteint par les nominations visées par le premier objet du recours. Il s'interroge par ailleurs sur l'intérêt qu'il aurait eu à attaquer les résultats positifs des lauréats qui ne le concernent pas et qu'il « en va de même du classement dès lors que c'est la décision d'échec au premier module le concernant, antérieure, qui l'a exclu de la procédure ».

Le premier intervenant observe que le requérant s'abstient de soutenir et de démontrer que sa nomination constituerait un obstacle à la sienne, et qu'il considère au contraire dans son mémoire en réplique qu'il aurait intérêt à attaquer la seule décision d'échec à son examen, dans la mesure où il n'est pas démontré que le nombre maximal d'emplois qui pouvaient être pourvus au terme de la sélection spécifique en cause aurait été atteint. Il indique qu'à sa connaissance, le cadre des lieutenants n'était pas rempli à Crisnée au terme de la sélection litigieuse, de sorte qu'en cas de réussite du requérant aux épreuves, la nomination des cinq autres lauréats n'aurait pu constituer un obstacle à la sienne. Il ajoute que même si ce nombre maximal d'emplois à pourvoir a été atteint, il s'en déduirait que la seule nomination que le requérant aurait intérêt à attaquer serait celle du lauréat francophone le moins bien classé parce que « dans l'hypothèse où tout à la fois le requérant aurait réussi les deux épreuves de sélection et le nombre maximal d'emplois de ce grade serait pourvu, il lui faudrait mais il lui suffirait, d'être mieux classé que le lauréat francophone le moins bien classé pour obtenir la promotion briguée ». Il explique que « dans cette hypothèse assez improbable, [il] aurait tout au

plus perdu un rang dans le classement établi, ce qui n'aurait nullement empêché sa promotion ». Il précise qu'il est classé quatrième sur cinq lauréats de la sélection et qu'il s'en déduit que le requérant n'a pas intérêt à l'annulation de sa nomination.

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que le classement qui a été opéré ne constitue pas la décision finale d'une procédure administrative complexe, mais une étape intermédiaire de cette procédure aboutissant à la désignation dans des emplois au grade de lieutenant, et qu'il « a eu pour finalité la préparation des décisions de promotion ». Il relève que selon la jurisprudence constante, le classement des candidats dans le cadre d'une procédure de promotion constitue un acte préparatoire aux décisions finales de désignation dans les emplois à pourvoir. Il souligne que le jury qui a procédé à la sélection litigieuse était composé de trois membres du personnel de la partie adverse et qu'il s'agit d'un organe de celle-ci agissant dans le cadre d'un processus administratif de nomination et non d'une autorité tierce à l'instar du SELOR ni d'un jury indépendant. Il ajoute que dans le cadre d'une opération administrative complexe, s'il fait définitivement perdre à un candidat toute chance de pouvoir être nommé et l'exclut de la procédure, l'acte préparatoire est qualifié d'interlocutoire et est susceptible de recours. Il répète, jurisprudence à l'appui, que le candidat évincé peut toutefois concentrer son recours sur l'acte final et que l'illégalité de tels actes peut être soit alléguée directement à l'appui d'un recours en annulation, soit invoquée à l'appui du recours dirigé contre la décision à la préparation de laquelle ils concourent. Il explique que la théorie de l'opération administrative complexe a été érigée afin de permettre à un candidat déçu de conserver la possibilité d'attaquer la décision finale « quand bien même il n'a pas querellé des décisions intermédiaires qui lui causaient déjà grief et l'excluaient déjà du bénéfice de la décision finale ». Il précise que « contrairement à ce que laisse entendre le rapport, un requérant ne pourrait pas conserver indéfiniment un intérêt à attaquer n'importe quelle décision de nomination, même adoptée bien plus tard, sur la base d'un classement qu'il n'aurait pas querellé, puisque selon la jurisprudence […], pour conserver son intérêt à agir, celui-ci doit attaquer toute décision de désignation qui interviendrait sur cette base. Par contre, si aucune décision de désignation n'intervient, l'avantage de la théorie de l'opération administrative complexe est de n'avoir pas contraint ce candidat à introduire un recours finalement inutile contre une décision préparatoire lui causant grief puisque l'autorité administrative aura décidé de ne désigner personne en fin de compte. En outre, cela permet au candidat malheureux de n'introduire qu'un seul recours contre les décisions finales et d'invoquer à cette occasion toutes les irrégularités qui ont pu être commises dans le cadre de la procédure ». Il considère qu'en l'espèce, la procédure de sélection comparative avait pour but final et immédiat de désigner des agents au grade de lieutenant, et non pas de constituer une réserve de recrutement, et

de sélectionner ainsi immédiatement des membres du personnel en vue de leur nomination dans un des emplois vacants du cadre supérieur qui n'étaient pas encore remplis au 1er janvier 2019. Il en conclut que « dans ce cadre, le classement des candidats ayant réussi le test d'insertion, comme son échec au premier module de ce test, constituent des actes préparatoires interlocutoires dans [son] chef », dont l'illégalité « pouvait être soit alléguée directement à l'appui d'un recours en annulation, soit invoquée à l'appui du présent recours dirigé contre les décisions à la préparation de laquelle ils concourent, c'est-à-dire les décisions portant désignation de candidats dans des emplois du grade de lieutenant ». Il estime encore que l'annulation des actes attaqués « ne laisserait donc pas subsister le classement des candidats » parce qu'elle opèrera avec effet rétroactif et replacera les parties au stade de la procédure antérieure à l'illégalité ayant prévalu à l'annulation parce que l'irrégularité d'un acte préparatoire « obligera la partie adverse à reprendre la procédure, à tout le moins au stade antérieur à cet acte préparatoire ». Il en déduit qu'il « importe peu que la procédure de sélection spécifique en cause soit un *one shot*. En cas d'annulation, la partie adverse devrait [lui] permettre de repasser le test d'insertion, et en cas de réussite, de figurer au classement et de bénéficier, le cas échéant, conformément à l'article 4, § 9, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018, d'une sélection dans un emploi du grade de lieutenant ». Il répète que la partie adverse n'a ni soutenu ni établi que le nombre maximal d'emplois dans le grade de lieutenant qui pouvaient être pourvus au terme de la sélection en cause aurait été atteint par les dix premiers actes attaqués. Il explique que ledit nombre « dépendait de la sorte des désignations intervenues à l'issue de la sélection opérée en vertu de l'article 4, §§ 1er à 8 de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 » et qu'il semble qu'il n'ait pas été atteint, comme l'écrit le premier intervenant dans son mémoire en intervention. Il fait encore valoir que le classement à opérer « concerne les candidats qui ont réussi le test d'insertion, dans le but d'identifier les candidats qui ont obtenu le plus de points et peuvent prétendre à un emploi dans le grade de lieutenant, dans l'hypothèse où il n'y aurait pas eu assez d'emplois à pourvoir au regard du nombre de candidats ayant réussi le test (art. 4, § 9, alinéa 14 de l'arrêté royal du 3 juillet 2018) » et que contrairement à ce qu'indique l'auditeur rapporteur, ce classement n'a pas pour finalité de constater les échecs. Il ajoute qu'il « a par ailleurs dirigé son recours contre la décision de la partie adverse constatant son échec au premier module du test de sélection spécifique de lieutenant, portée à [sa] connaissance par un email du 27 novembre 2018 », et qu'il « se déduit du constat de ce que tous les emplois à pourvoir n'ont pas été remplis que le classement des candidats ayant réussi le test d'insertion ne [lui] cause pas grief » dans la mesure où dès lors que tous les emplois qui pouvaient faire l'objet d'une désignation au 1er janvier 2019 à la faveur de la sélection litigieuse n'ont pas été pourvus, « la circonstance que le classement réalisé par le jury serait définitif et ne pourrait être contesté dans la présente cause, *quod*

non, n'enlèverait en toute hypothèse rien à [son] intérêt au présent recours » parce qu'il pourrait, en cas d'annulation, repasser le test d'insertion, et « en cas de réussite, se voir "ajouter" au classement des candidats ayant réussi les deux modules du test et obtenir en tout état de cause l'emploi brigué ».

Dans leur dernier mémoire respectif, la partie adverse renvoie au rapport de l'auditeur rapporteur et à son mémoire en réponse, et le premier intervenant « souligne que le requérant admet lui-même, au huitième point des développements de son dernier mémoire, qu'il n'aurait pas eu intérêt à un recours dirigé contre le classement des candidats ». Il fait valoir que le requérant admet que le classement des lauréats ne lui fait pas grief, en raison du fait que le nombre maximal d'emplois de lieutenant n'était pas atteint après l'adoption desdits arrêtés royaux. Il en conclut que les nominations attaquées ne lui font pas davantage grief, de sorte que le recours est irrecevable en son premier objet et que « le seul acte pour lequel le requérant justifierait d'un intérêt à son recours est la décision d'échec qui fut portée à sa connaissance le 27 novembre 2018. À cet égard, l'intervenant souligne que lors de la prise de connaissance de cette décision, le requérant n'était pas concerné par la suite de la procédure de nomination, laquelle n'a dès lors jamais revêtu les caractéristiques d'une procédure administrative complexe le concernant. Il s'en déduit que le recours est tardif et irrecevable en son second objet ».

VI.2.Appréciation

Quant à l'intérêt à agir, il résulte de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qu'un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl*., Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Selon la Cour constitutionnelle, cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste et est motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire (C. const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4). 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 parties « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. n° 5475/06, § 44; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, req. n° 18880/15, § 39; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, req. n° 32610/07, § 32). Elle insiste également sur « le rôle de la formation plénière d'une juridiction suprême, telle le Conseil d'État », qui consiste notamment « à fixer définitivement l'interprétation d'une disposition

législative, supprimant ainsi l'incertitude juridique qui pouvait exister en la matière », et sur l'importance des arrêts de cette assemblée plénière au regard de la sécurité juridique (CEDH, 23 mai 2019, *Sine Tsaggarakis A.E.E.*, req. n° 17.257/13, § 49 et §§ 58 à 60). Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intére□t requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intére□t légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Le second acte attaqué et un acte préalable qui s'inscrit dans le cadre d'une opération administrative complexe au terme de laquelle les actes de nomination qui constituent le premier objet du recours ont été adoptés. Selon les arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n^{os} 152.173 et 152.174 du 2 décembre 2005, dans le cadre d'une telle opération, la faculté d'introduire un recours en annulation contre un acte préalable qui s'avère interlocutoire en ce qu'il emporte des effets juridiques définitifs au détriment d'une partie requérante, n'empêche pas celle-ci d'invoquer de manière recevable les irrégularités de cet acte à l'appui du recours en annulation qu'elle introduit contre une décision ultérieure prise dans le cadre de cette opération, même si elle n'a pas attaqué directement ledit acte interlocutoire devant le Conseil d'État. Si la jurisprudence relative aux actes interlocutoires dans le cadre des procédures de nomination ou de promotion a évolué au cours des dernières années, il est à présent jugé que, dans une opération administrative complexe, l'illégalité d'un acte interlocutoire emportant des effets définitifs peut être soit alléguée directement à l'appui d'un recours en annulation, soit invoquée indirectement à l'appui du recours dirigé contre la décision à la préparation de laquelle il concourt, le Conseil d'État appliquant ainsi, dans le contentieux de la fonction publique, une jurisprudence établie par lesdits arrêts de l'assemblée générale. Il s'ensuit que dans le cadre d'une opération administrative complexe comme en l'espèce, la recevabilité du recours en annulation contre l'acte final faisant définitivement grief n'est pas subordonnée à l'introduction préalable d'un recours contre l'acte interlocutoire qui l'a précédé

lorsque, à l'appui de sa requête, la partie requérante n'en sollicite pas spécifiquement l'annulation mais n'en dirige pas moins ses moyens contre celui-ci.

En l'espèce, il n'est ni contesté ni contestable que le classement des 5 lauréats opéré par le jury le 11 décembre 2018 au terme des modules 1 et 2 du « test de sélection spécifique pour l'accession au grade de lieutenant […] unité opérationnelle de Crisnée » constitue un acte interlocutoire qui fait grief au requérant dès lors qu'en vertu de l'article 4, § 9, alinéas 14 et 16, de l'arrêté royal du 3 juillet 2018 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile', les candidats qui ont réussi les deux modules du test d'insertion « sont classés par le jury en fonction de la somme des points obtenus aux deux modules » et « sont ensuite sélectionnés pour les emplois vacants du cadre supérieur qui ne sont pas encore remplis, et ce suivant l'ordre fixé aux deux alinéas précédents ». Il s'ensuit que, tel le résultat d'un concours, ce classement lie l'autorité compétente pour nommer à l'emploi litigieux.

Dans la mesure où une partie requérante est recevable à critiquer la légalité des actes interlocutoires à l'appui du recours en annulation dirigé contre la décision qui clôture l'opération administrative complexe, il convient d'examiner, conformément à la jurisprudence susvisée, si leur illégalité est invoquée à l'appui des moyens.

L'exception est, partant, liée au fond.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les requêtes en intervention introduites Jean-Christophe Mestré et René Leyder sont accueillies.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 14 février 2022 par la VIII^e^ chambre composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Luc Detroux