

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

V^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.198 du 3 avril 2023

A. 232.857/V-2006

En cause : **GRENACS** André,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or, 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la Chambre des représentants de Belgique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT,
Sophie ADRIAENSSEN et
Julia SIMBA, avocats,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

HUYBENS Karin,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thomas EYSKENS et
Maartje JONGBLOET, avocats,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 février 2021, André Grenacs demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 9 décembre 2020 du Bureau de la Chambre des représentants de nommer Madame Karin Huybens en qualité de première conseillère de direction au service des Commissions » et du « refus implicite qui en découle de [le] nommer [...] dans la même fonction » et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Un arrêt n° 252.497 du 21 décembre 2021 a accueilli la requête en intervention et rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 janvier 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 mars 2023.

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

M^e Catherine Cools, *loco* M^e Vincent De Wolf, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Julia Simba, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Dolorès Serafin, *loco* M^{es} Thomas Eyskens et Maartje Jongbloet, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Erik Bosquet, 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 252.497, précité. Il y a lieu de s'y référer, en y ajoutant les éléments suivants.

1. Par un courrier du 1^{er} septembre 2022, la partie adverse informe le Conseil d'État que l'intervenante a été admise à la pension le 1^{er} juillet 2022.

2. Le poste litigieux étant devenu vacant, la partie adverse a lancé une nouvelle procédure de promotion y afférente, le 16 novembre 2021, à laquelle a participé le requérant et qui a abouti à la désignation d'un tiers le 24 mai 2022.

Par une requête du 1^{er} août 2022, le requérant sollicite l'annulation de cette décision. Ce recours est toujours pendant à l'heure actuelle (G/A 236.951/VIII-12.020).

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant estime qu'il est fondé à solliciter l'annulation du second acte attaqué, à savoir le refus implicite de le désigner dans la fonction litigieuse, parce qu'« aucun recours en annulation ne semble avoir été introduit par un(e) autre candidat(e) à l'encontre de la nomination de [l'intervenante] ou contre les décisions implicites de ne pas les nommer à la fonction litigieuse. De sorte, ces décisions implicites sont devenues définitives à leur égard et il n'y a pas lieu de savoir si [la partie adverse] eut dû nommer un autre membre du personnel que [lui] ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle la jurisprudence en matière de « refus tacite de nomination qui ressortirait de la désignation d'un tiers » et répond que le requérant ne peut manifestement pas se prévaloir d'un quelconque droit à être nommé ou à bénéficier d'une priorité dans la promotion au grade de premier conseiller de direction au services des Commissions, et que la priorité dont il fait état au regard de sa plus grande ancienneté et qui aurait prévalu dans le cadre d'autres procédures de promotion, constitue une « spéculation [qui] ne repose toutefois sur aucune disposition juridique, ni sur une quelconque preuve qui démontrerait que ce principe était de mise dans le cadre de la procédure de promotion litigieuse ». Elle ajoute qu'aucune circonstance particulière qui justifierait, par exception, la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre le refus implicite de désigner le requérant n'est invoquée et ne ressort davantage du dossier.

Elle en conclut que le recours est irrecevable en son second objet.

IV.1.3. Le mémoire en intervention

L'intervenante fait valoir que l'annulation d'un refus implicite de nomination ne peut être demandée que lorsque le requérant peut se prévaloir d'une obligation dans le chef de l'autorité de prendre une décision qui lui est favorable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce dans la mesure où la partie adverse n'est en aucun cas obligée de désigner le candidat excipant de la plus grande ancienneté. Elle ajoute que le requérant ne se fonde sur aucune disposition légale ou réglementaire qui indiquerait le contraire, qu'il ne démontre pas qu'en cas d'annulation, il devrait nécessairement être désigné parmi les candidats, et elle en conclut que le recours est irrecevable en son second objet.

IV.1.4. Les courriers respectifs des parties adverse et requérante des 1^{er} et 14 septembre 2022

Dans son courrier susvisé du 1^{er} septembre 2022, la partie adverse déduit de l'admission à la pension de l'intervenante, le 1^{er} juillet 2022, que le requérant a perdu son intérêt à poursuivre l'annulation, et sollicite que chaque partie supporte ses propres dépens.

Par un courrier du 14 septembre 2022, le requérant répond qu'il dispose toujours d'un intérêt au recours « dès lors qu'en cas d'annulation, sa carrière administrative pourrait être reconstruite de manière rétroactive », et renvoie à un arrêt n° 220.570 du 12 septembre 2012. Il en conclut qu'il dispose toujours de la possibilité de retirer un avantage en cas d'annulation, notamment en termes d'ancienneté « et d'avancées dans sa carrière » dans la mesure où l'acte attaqué est toujours présent dans l'ordonnancement juridique.

IV.1.5. Le dernier mémoire du requérant

Le requérant admet que l'intérêt, au sens de l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées) doit persister jusqu'au prononcé de l'arrêt, mais il fait valoir que si la jurisprudence « tendait à interpréter cette notion de manière stricte, notamment en considérant que la mise à la pension d'un agent en cours de procédure lui faisait perdre son intérêt à contester la nomination d'un de ses collègues à une place à laquelle il s'était lui-même porté candidat », celle-ci a cependant évolué ces dernières années.

Il explique que cette interprétation restrictive au sujet du maintien de l'intérêt a notamment été sanctionnée, à deux reprises, par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts n° 117/99 du 10 novembre 1999 et n° 13/2004 du 21 janvier 2004 qu'il cite et dont il déduit, selon lui, « qu'un intérêt peut exister dans le cadre des effets rétroactifs que pourrai[t] avoir un arrêt d'annulation [à la] suite [de] la disparition de l'acte attaqué dans l'ordonnancement juridique ». Il ajoute que la Cour constitutionnelle a rappelé cette position dans un arrêt n° 109/2010 du 30 septembre 2010 et il cite un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 17 juillet 2018, en cause *Vermeulen*, dont il déduit que ladite Cour « a également considéré que la jurisprudence initiale du Conseil d'État faisait preuve d'un formalisme excessif dans son interprétation de la notion d'intérêt ». Il cite la doctrine y afférente selon laquelle la Cour européenne condamne « l'absence de prise en compte, par le Conseil d'État, dans son interprétation stricte de la notion de maintien de l'intérêt à agir devant lui, des circonstances étrangères à la volonté des requérants intervenues dans le cours de la procédure, tout spécialement lorsque c'est le délai mis à statuer par le Conseil d'État lui-même qui est à l'origine de la perte d'intérêt déclaré par lui ».

Il indique que l'incidence de la durée de la procédure en annulation sur la recevabilité du recours « sera dès lors, suite à l'arrêt *Vermeulen*, pris[e] en compte par [le] Conseil [d'État] dans un arrêt n° 243.406 du 15 janvier 2019, *Van Dooren* », lequel relève, d'après lui, que la perte d'intérêt au cours de la procédure ne résultait pas d'un acte que le requérant aurait lui-même accompli ou négligé d'accomplir et qui lui serait personnellement imputable, ni de son propre choix, pour conclure que lui dénier tout intérêt porterait atteinte de manière disproportionnée à son droit d'accès au juge, tel que garanti par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : la Convention). Il cite encore un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 105/2020 du 9 juillet 2020 et invoque un arrêt du Conseil d'État n° 250.163 du 19 mars 2021, qui, selon lui, juge que « la partie requérante conserve son intérêt à l'annulation d'un acte attaqué afin d'obtenir sa disparition de l'ordonnancement juridique pour la période précédant l'échéance du permis d'exploitation qu'il modifie. Encore une fois, l'intérêt d'une partie requérante a donc été reconnu dès lors que l'annulation tendait à corriger, de manière rétroactive, une situation illégale ».

Il en conclut que « dans l'hypothèse où l'évolution de la situation du cas d'espèce aurait un impact sur la recevabilité du recours, il appartient au Conseil d'État d'examiner [s'il] conserve un intérêt moral ou matériel à l'annulation de la décision attaquée », et que le recours ne saurait être déclaré irrecevable si cela

constitue une atteinte au droit d'accès au juge garanti par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, ce qui pourrait être notamment le cas si la perte d'intérêt ne résultait pas d'un acte qu'il aurait accompli, d'une négligence ou d'un choix qui lui serait imputable. Il observe que la jurisprudence invoquée par l'auditeur rapporteur est antérieure auxdits arrêts *Vermeulen* et *Van Dooren*, précités.

Il indique qu'en l'espèce, il critique la promotion d'un autre membre du personnel, dans le cadre d'une comparaison des titres et mérites qui n'a pas été, selon lui, effectuée « de manière conforme aux principes », qu'il « n'est ni contestable ni contesté qu'au moment de l'introduction de son recours, il y a 21 mois de cela, [il] disposait d'un intérêt certain, né et actuel à l'annulation des actes attaqués », et que la perte d'intérêt soulevée tant par la partie adverse que par l'auditeur rapporteur ne repose, en réalité, que sur des circonstances totalement indépendantes de sa volonté, à savoir le départ à la pension de l'intervenante, bénéficiaire de l'acte attaqué. Selon lui, si le Conseil d'État s'était prononcé avant le départ de celle-ci de sa fonction, son intérêt n'aurait nullement été remis en question et en conclut qu'il convient de tenir compte de la durée de la procédure dans l'appréciation de cette question.

Il expose qu'aucune négligence ne peut davantage lui être reprochée dès lors qu'il « a veillé à participer à une procédure de promotion au grade de conseiller de direction dans son service (grade similaire à l'emploi litigieux), [à la suite d']une vacance de poste publiée au mois de décembre 2021. Il n'a pas été retenu dans le cadre de cette procédure et n'a pas manqué d'attaquer cette décision auprès [du] Conseil [d'État] ». Il ajoute qu'il a également participé à la procédure de promotion subséquente à la vacance du poste de l'intervenante et qu'il ne connaît pas encore son résultat à ce stade. Il en déduit que son intérêt est mis en cause non en raison d'un acte qu'il aurait posé ou d'une négligence de sa part, mais en raison de circonstances qui lui sont totalement étrangères, et qu'il « n'a pas manqué de témoigner, auprès de la partie adverse, [de] son intérêt à la fonction litigieuse ainsi qu'au grade de conseiller de direction ».

Il fait valoir que, selon un arrêt n° 15.809 du 6 avril 1973, l'intérêt visé à l'article 19 des lois coordonnées peut être minime du point de vue matériel ou purement moral, et qu'en l'espèce, il « explique, dans le développement de ses moyens, que [l'intervenante] lui a été préférée, dans le cadre de la procédure de promotion, en raison d'un comportement illégal de la partie adverse et/ou, à tout le moins, de motifs qui ne lui ont pas été présentés de manière suffisante et adéquate ». Selon lui, en cas d'annulation, il recouvrerait une chance d'obtenir la promotion au poste litigieux de manière rétroactive, « c'est-à-dire à une période et à un moment

précis ». Il ajoute que « même dans l'hypothèse où Votre Conseil ne devait pas reconnaître la recevabilité du second acte attaqué, en cas d'annulation du premier acte attaqué, une nouvelle comparaison [de sa] candidature et de [celle de l'intervenante] serait effectuée et pourrait aboutir à [sa] promotion » de sorte qu'il serait donc promu de manière rétroactive, au mois de décembre 2020.

Il en conclut qu'il existe un intérêt matériel à voir sa carrière pécuniaire et administrative reconstruite parce qu'il doit disposer de la chance de pouvoir être nommé à cette période et que, dans le cadre de futures procédures de promotion, « l'expérience et l'ancienneté dont il a été injustement privé par les actes attaqués pourrai[en]t le priver d'une chance d'être promu dans d'autres fonctions ou grades », ce qui suffit à justifier son intérêt comme l'a jugé, selon lui, un arrêt n° 229.985 du 27 janvier 2015.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées, 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. Dans l'arrêt *Vermeulen* invoqué par le requérant, 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*, requête n° 5475/06, § 44; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, § 39; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, § 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*, req. n° 40160/12, § 88).

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, également invoqué par le requérant (arrêt *Van Dooren*) et n° 244.015 du 22 mars 2019, ainsi que de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt 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 intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer

un avantage direct et personnel. 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.

En l'espèce, il importe avant tout de constater que les données à la base de la jurisprudence invoquée par le requérant ne sont pas identiques à celles de la présente espèce. En effet, il ressort des données de la cause que c'est la partie intervenante qui a été admise à la pension le 1^{er} juillet 2022, soit à peine un an et cinq mois après l'introduction du présent recours.

Contrairement à ce que laisse entendre le requérant, ce n'est donc pas « le délai mis à statuer par le Conseil d'État lui-même qui est à l'origine de la perte d'intérêt » soulevée, en l'espèce, par la partie adverse et l'auditeur rapporteur, de sorte que l'éventuelle irrecevabilité du recours en raison de l'admission à la pension de l'intervenante pendant la procédure qui n'apparaît pas déraisonnablement longue, ne constitue pas une atteinte au droit d'accès au juge garanti par l'article 6, §1^{er}, de la Convention.

Conformément aux arrêts précités de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, il importe dès lors d'examiner les justifications du requérant quant au maintien de son intérêt à l'annulation en l'espèce, et ce au regard de ses écrits de procédure dont il ressort qu'il invoque exclusivement un préjudice matériel.

Par ailleurs, cette mise à la retraite ne l'a nullement empêché de participer, comme il le précise lui-même, à une procédure de promotion au grade de conseiller de direction dans son service à un « grade similaire à l'emploi litigieux », à la suite d'une vacance de poste publiée au mois de décembre 2021 ni de contester devant le Conseil d'État la désignation d'un tiers à ce poste. Elle ne l'a pas davantage empêché de participer à la procédure de promotion mise en œuvre à la suite de la vacance du poste attribué à l'intervenante par l'acte attaqué. Comme l'indique le requérant, il apparaît ainsi que son intérêt est mis en cause non en raison d'un acte ou d'une négligence qui lui serait personnellement imputable mais en raison de circonstances qui lui sont étrangères.

En revanche, il ne peut être suivi lorsqu'il soutient qu'en cas d'annulation, il recouvrerait une chance d'obtenir la promotion au poste litigieux « de manière rétroactive, c'est-à-dire à une période et à un moment précis » sous prétexte qu'« une nouvelle comparaison [de sa] candidature et de [celle de l'intervenante] serait effectuée et pourrait aboutir à [sa] promotion » de sorte qu'il « serait donc promu de manière rétroactive, au mois de décembre 2020 ».

Au regard de la jurisprudence constante et des données de l'espèce, la partie adverse n'avait pas l'obligation de nommer le requérant, l'acte attaqué étant au contraire une désignation au choix, fondée sur une comparaison des titres et mérites des candidats. Dans l'hypothèse d'une éventuelle annulation de l'acte attaqué, la partie adverse n'aurait donc pas l'obligation de désigner le requérant avec effet rétroactif en qualité de premier conseiller de direction au service des Commissions de la partie adverse et ainsi de reconstituer sa carrière pour la période du 9 décembre 2020, date de la désignation de l'intervenante, au 1^{er} juillet 2022, date de son admission à la pension. Ce constat s'impose d'autant plus qu'il ressort des éléments qui précèdent que la partie adverse a, précisément en raison de l'admission à la pension de l'intervenante, pris une nouvelle décision de désignation au poste litigieux, le 24 mai 2022, dont le requérant sollicite par ailleurs l'annulation à l'appui du recours précité toujours pendant actuellement. Il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur l'étendue des chances de nomination du requérant en cas de nouvelle vacance de l'emploi convoité, que ce soit par l'effet d'une annulation ou à la suite de la mise à la retraite du titulaire. Il ne peut que constater, d'une part, que le requérant n'avait pas de droit à la nomination litigieuse mais seulement une vocation et, d'autre part, qu'un arrêt d'annulation n'a pas d'autre effet que de donner à un candidat évincé une nouvelle chance d'être nommé. En libérant l'emploi que le requérant convoitait, la mise à la retraite de l'intervenante a ce même effet. Le requérant n'établit pas, et le Conseil d'État n'aperçoit pas davantage, en vertu de quelle disposition légale ou réglementaire la partie adverse serait tenue de procéder à sa désignation rétroactive au poste litigieux pour la période susvisée, alors qu'en outre un nouvel agent y a été désigné depuis le 24 mai 2022, quand bien même un recours est actuellement pendant à ce propos.

Il s'ensuit que l'intérêt dont le requérant justifiait lors de l'introduction du recours contre l'acte attaqué a disparu en cours d'instance, et qu'il n'établit pas qu'il justifie encore d'un intérêt actuel à l'annulation de celui-ci.

L'exception est fondée, le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

Le recours étant rejeté, la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées. Il résulte toutefois de son courrier du 1^{er} septembre 2022 qu'elle n'entend pas réclamer d'indemnité de procédure à la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Karin Huybens est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros et la contribution de 40 euros.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la V^e chambre, le 3 avril 2023, par :

Pascale Vandernacht,
Geert Van Haegendoren,
Frédéric Gosselin,
Gregory Delannay,

présidente du Conseil d'État,
président de chambre,
conseiller d'État,
greffier en chef.

Le Greffier en chef,

La Présidente du Conseil d'État,

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht