

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 261.781 du 17 décembre 2024

A. 234.875/VIII-12.217

En cause : **V. T.,**
ayant élu domicile chez
M^e François BELLEFLAMME, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

le Conseil supérieur de la justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Cécile JADOT, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 octobre 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la Commission de nomination et de désignation francophone du Conseil Supérieur de la Justice du 3 septembre 2021 de ne pas la présenter à la place vacante de conseiller à la Cour de cassation ».

Par une requête introduite le 11 septembre 2024, la partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward Langohr, 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 18 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 décembre 2024.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Cédric Molitor, *loco* M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, 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. Le 5 février 2021, le *Moniteur belge* publie un avis de vacance pour un emploi de conseiller à la Cour de cassation.

2. Le 23 février 2021, la requérante pose sa candidature.

3. À une date indéterminée, I. D. pose sa candidature.

4. Le 25 juin 2021, la commission de nomination entend les candidats.

5. Le même jour, elle décide de ne présenter aucun d'eux à la nomination.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié à la partie requérante par un courrier daté du 30 août 2021.

6. Le 24 septembre 2021, le *Moniteur belge* publie un avis de vacance pour un emploi de conseiller à la Cour de cassation, précisant que « cette place vacante remplace celle publiée au *Moniteur belge* du 5 février 2021 ».

7. À des dates indéterminées, la requérante et I. D. posent leur candidature.

8. À une date indéterminée, la partie adverse présente la candidature d'I. D. à la fonction convoitée.

9. Par un arrêté royal du 28 avril 2022, I. D. est nommé conseiller à la Cour de cassation.

Cette décision n'a pas été contestée.

10. Le 20 juin 2024, l'auditeur rapporteur adresse le courriel suivant aux conseils des parties :

« [...]

Je souhaiterais savoir si des éléments nouveaux sont intervenus depuis le dépôt du mémoire en réplique tels une nomination de la requérante ou d'un tiers dans l'emploi postulé, un nouvel appel à candidatures, ... »

[...].

11. Le 24 juin 2024, le conseil de la partie adverse répond ce qui suit :

« [...]

Du côté de la partie adverse, nous pouvons d'ores et déjà faire valoir les éléments suivants.

Le recours pendant devant [le] Conseil [d'État] concerne une place de conseiller à la Cour de cassation, dont la vacance avait été publiée au *Moniteur belge* du 5 février 2021. Aucune présentation n'avait été faite, ni celle de la requérante, ni, à l'époque, celle de [I. D.].

Une nouvelle place de conseiller à la Cour de cassation a fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge* du 24 septembre 2021.

À nouveau, la requérante et [I. D.] ont posé leur candidature. La partie adverse a décidé de présenter [I. D.], qui a ensuite fait l'objet d'un arrêté royal de nomination comme conseiller à la Cour de cassation en date du 28 avril 2022. La requérante n'a pas introduit de recours contre cet arrêté royal de nomination et, selon les informations de la partie adverse, elle n'a pas été nommée à une autre place vacante depuis lors.

[...] ».

12. Le 25 juin 2024, le conseil de la requérante répond ce qui suit :

« [...]

Je vous confirme les informations contenues dans [le] message [de la partie adverse].

Si la requérante a demandé l'annulation de la décision de la Commission de nomination et de désignation francophone du Conseil Supérieur de la Justice du 3 septembre 2021 de ne pas la présenter à la place vacante de conseiller à la Cour de cassation, c'est en raison de sa motivation, infamante à son égard.

Tel n'était pas le cas de la présentation de [I. D.] et de sa nomination en 2022.

Entre temps, la requérante n'a pas été nommée ailleurs, mais Monsieur le Procureur général près la Cour de cassation a sollicité sa délégation à mi-temps au parquet près la Cour de cassation. Elle y est ainsi avocat général délégué depuis le 15 janvier 2024 par arrêté ministériel du 5 décembre 2023.

[...] ».

IV. Recevabilité

IV.1. Le dernier mémoire de la partie requérante

À la suite du rapport de l'auditeur qui conclut à l'irrecevabilité du recours pour le motif que la requérante ne dispose plus d'un intérêt actuel au recours, la requérante justifie son intérêt à agir comme suit :

« 2. La motivation de l'acte attaqué fait état de ce que, lors de son audition, [elle] a été interpellée par la présidente de la Commission à propos d'une plainte à son endroit, datant de 2012, et déclarée fondée par la Commission d'avis et d'enquête (le mot "fondée" est souligné dans la motivation).

Il lui était reproché, d'une part, d'avoir donné des conseils à une dame dans le cadre d'une procédure de divorce et, d'autre part, d'avoir, par son comportement, fait naître un sentiment de partialité dans le chef de l'époux de cette dame.

Il est fait état de ce qu'il a été demandé à la requérante de s'expliquer, à brûle-pourpoint, sur un courriel déposé à l'appui de cette plainte.

La Commission concluait :

“La Commission invitant la candidate à s'expliquer à cet égard, celle-ci indique ne plus se souvenir de ces propos, ce qui conduit la Commission à s'interroger sur la transparence et la franchise de la candidate. En effet, bien qu'ancien, le contenu de ce *mail* est interpellant et le fait que la candidate prétende ne plus s'en souvenir pose d'autant plus question qu'[elle] a été entendue à cet égard dans le cadre d'une enquête disciplinaire par son chef de corps, lequel n'a cependant pas estimé devoir exercer de poursuites”.

3. [Elle] s'est spécialement expliquée à cet égard, dès sa requête en annulation, dans son exposé des faits :

“11. S'agissant de la plainte 'datant de 2012' dont il s'agit, il convient de préciser ce qui suit.

La plainte déposée auprès de la Commission d'avis et d'enquête du Conseil Supérieur de la Justice datait de 2009 et non de 2012, soit il y a plus de 11 ans.

La plainte reçue le 17 juillet 2009 par le CSJ était relative à un courriel adressé le 24 février 2005 – soit il y a 16 ans – par une amie qui se trouvait en difficulté.

Il [lui] était reproché [...] d'avoir donné des conseils juridiques et d'avoir fait naître un sentiment de partialité dans le chef du plaignant. [Son] *mail* [...] contient une phrase qui peut laisser entendre que [son] amie [...] bénéficiait d'aide au sein du Parquet de Huy.

‘En fonction des résultats et si [F.] continuait dans la même voie et malgré une mise en garde du tribunal et du parquet jeunesse, tu pourrais déposer plainte et j’essaierais que cela passe devant le même juge mais ne pourrais peut-être pas défendre le dossier moi-même car je te connais’.

Il résulte de la procédure disciplinaire qu’ensuite, [elle] n’est jamais intervenue dans ce dossier et il a été décidé de pas la poursuivre au disciplinaire.

12. S’agissant de l’interrogation de la Commission sur ‘la transparence et la franchise de la candidate’, [elle] avait été très déstabilisée par la demande d’explication relative à cette vieille plainte lors de son audition du 25 juin 2021. Cette plainte n’avait jamais été évoquée tant à l’occasion de ses évaluations, que dans les avis donnés sur ses candidatures à d’autres occasions.

[Elle] a d’emblée fait référence au courrier circonstancié qu’elle avait adressé à l’époque au Procureur du Roi pour faire part de ses observations. Elle a voulu présenter les circonstances dans lesquelles elle avait écrit le *mail* litigieux et la présidente l’a interrompue. [Elle] a voulu aborder le premier des deux aspects de la plainte : un conseil juridique aurait été donné, ce qu’elle contestait.

La tentative d’explication fut à nouveau coupée.

[Elle] a fait observer que le Procureur du Roi avait classé le dossier disciplinaire sans suite, la présidente a prétendu que seul l’aspect ‘conseil juridique’ du dossier avait été classé sans suite.

La réalité est que les deux volets de la plainte (conseil juridique et intervention) ont bien été classés de manière motivée par le Procureur du Roi.

[Elle] a laconiquement exposé qu’elle ne se souvenait plus de la phrase litigieuse et d’une part n’avait fait aucune intervention et d’autre part que cela ne correspondait pas à qui elle était.

Si [elle] a bien été quelque peu désarçonnée par le fait qu’elle était interrompue chaque fois qu’elle voulait donner des explications, en aucun cas elle n’a fait semblant d’avoir oublié cet incident.

Elle a spécifiquement reconnu que de tels propos n’avaient pas à être tenus”.

Cela l’a conduite à formuler ses deux premières critiques à l’encontre de l’acte attaqué.

D’une part, la plainte qui avait été déposée contre [elle] ne datait pas de 2012 mais de 2009 et était relative à un *mail* écrit en février 2005. Il est déraisonnable d’accorder une telle importance à un incident datant de 16 années, [son] passé disciplinaire [...] étant vierge et les appréciations sur sa manière de servir étant élogieuses.

D’autre part, si [elle] ne se souvenait pas précisément de la phrase sur laquelle elle était amenée à s’expliquer, elle exposait qu’elle n’était pas intervenue dans ce dossier, que cette phrase ne correspondait pas à son éthique de travail et a

reconnu que de tels propos n'étaient pas convenables. Il ne peut s'en déduire qu'elle aurait manqué de "transparence" et de "franchise". Il est contradictoire de reconnaître [ses] "qualités morales" [...] et d'insister sur l'interrogation de la Commission sur sa transparence et sa franchise. Cette appréciation est également contradictoire avec celle de la Cour de cassation selon laquelle [elle] répond toujours "avec simplicité et franchise aux questions posées" et celle du Procureur général de Liège qui souligne sa loyauté.

4. Ce qui est infamant, c'est l'étalage d'une plainte devant le CSJ, au dossier de laquelle [elle] n'a pas eu accès, mais dont l'issue (fondée) est soulignée alors qu'au niveau disciplinaire, les faits n'ont pas donné lieu à sanction.

Revêt bien un caractère infamant, une motivation de la commission qui consacre une bonne moitié de ses développements au rappel d'une plainte, pourtant ancienne de plus de dix ans, mettant en cause l'impartialité de la requérante, et lui faisant en outre grief de manquer de transparence et de franchise dans ses explications.

Non seulement [elle] s'est sentie salie publiquement, mais encore elle a reçu le soutien de plusieurs membres éminents du ministère public, ce qui atteste que cette motivation avait été objectivement reçue comme une tache sur son honneur et a reçu une certaine publicité.

[Elle] a également dû s'expliquer devant [le président] et [devant une chambre de la Cour de cassation] sur cette affaire lors de sa seconde postulation à la Cour, ce qui atteste bien de l'effet négatif que l'avis a eu dans un premier temps. En définitive, la Cour lui a cependant maintenu sa confiance et a renouvelé un avis très favorable.

Ce caractère infamant n'est pas éternel par le caractère contradictoire de la conclusion qui [lui] concède des "qualités morales" [...].

Ce caractère infamant n'est pas davantage éternel par [le fait que] le Procureur du Roi à l'époque, le Procureur général depuis lors, lui avaient maintenu leur confiance en considération de la suite de sa carrière.

5. Enfin, [elle] dépose par ailleurs une demande d'indemnité réparatrice. Elle sollicite qu'à tout le moins, les illégalités de l'acte attaqué soient examinées afin de répondre à sa demande d'indemnité réparatrice ».

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2).

La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, ECLI:CE:ECHR:2016:0602JUD001888015, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato*, précité, § 43) abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 88). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, et 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, 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 appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Il est de jurisprudence constante que la seule satisfaction de voir une illégalité reconnue par le Conseil d'État ne suffit pas à établir que la partie requérante retirerait un avantage de l'annulation justifiant son intérêt à agir au contentieux objectif, dans la mesure où l'avantage ainsi poursuivi n'est pas lié à la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique mais uniquement au fait d'entendre un moyen déclaré fondé.

En outre, le seul fait de n'avoir pas été nommée ou désignée ne constitue pas un intérêt moral suffisant au maintien de l'intérêt légalement requis, dès lors que toute candidature emporte le risque d'aboutir à un résultat défavorable qui, sauf éléments concrètement invoqués, ne constitue pas en soi une atteinte à l'honneur ou à la réputation du candidat

Ainsi qu'il a été jugé par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif dans l'arrêt n° 244.015 précité, l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne pourra pas empêcher le rejet de l'annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a perdu son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait. Il n'en reste pas moins que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice.

En l'espèce, l'intérêt de la requérante au moment où elle a déposé son recours, bien qu'il n'ait pas été exposé dans la requête, était incontestable et n'a d'ailleurs pas été contesté par la partie adverse dans son mémoire en réponse, dans la mesure où il pouvait être présumé qu'il tendait à tout le moins à permettre à la requérante de retrouver une chance d'être nommée au poste convoité.

La procédure litigieuse n'ayant débouché sur aucune nomination, une seconde procédure a été initiée à laquelle la requérante a participé et qui s'est conclue par la nomination au poste convoité de la personne avec qui elle était en concurrence lors de la procédure litigieuse. Cette nouvelle nomination n'a pas été contestée par la requérante. L'attribution de cet emploi est donc devenue définitive, de sorte qu'en s'abstenant de tout recours à son égard, elle a perdu son intérêt initial à l'annulation de l'acte attaqué en ce qu'il consistait en l'obtention d'une nouvelle chance d'être nommée à l'emploi convoité.

À la suite de la mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur et dans son dernier mémoire, la requérante justifie son intérêt au constat de l'illégalité de l'acte attaqué par le caractère infamant de l'acte attaqué et son introduction d'une demande d'indemnité réparatrice.

Pour qu'une demande d'indemnité réparatrice introduite en cours de procédure puisse justifier le maintien d'un intérêt au constat de l'illégalité d'un acte, en dépit de la perte de l'intérêt à l'annulation de cet acte en cours d'instance, il est de jurisprudence, comme indiqué ci-dessus, qu'à tout le moins l'intérêt invoqué soit présent au moment du recours en annulation.

L'intérêt moral à voir reconnaître l'illégalité d'un refus de nomination est à cet égard insuffisant, dès lors que, comme rappelé ci-dessus, toute candidature

emporte le risque d'aboutir à un résultat défavorable qui, sauf éléments concrètement invoqués, ne constitue pas en soi une atteinte à l'honneur ou à la réputation du candidat.

Contrairement à ce que soutient la requérante, la circonstance que lors de son audition, elle a été interrogée sur des faits anciens que la partie adverse a jugé fondés alors que ceux-ci n'ont donné lieu à aucune sanction disciplinaire, que l'acte attaqué y consacre une partie considérable de sa motivation du refus de sa nomination et qu'elle « s'est sentie salie publiquement » ne démontre pas que l'acte attaqué aurait porté une atteinte à son honneur et sa réputation que le présent recours aurait pour avantage de restaurer. Comme elle l'indique elle-même, elle a reçu « le soutien de plusieurs membres éminents du ministère public », la Cour de cassation « lui a maintenu sa confiance et a renouvelé un avis très favorable », « le procureur général près la Cour de cassation a sollicité sa délégation à mi-temps au parquet près la Cour de cassation » et « elle y est ainsi avocat général délégué depuis le 15 janvier 2024 par arrêté ministériel du 5 décembre 2023 ».

Dès lors, même à supposer que l'acte attaqué repose, comme elle l'allègue, sur une motivation inadéquate, l'intérêt que la requérante invoque ne tend pas à rétablir son honneur et sa réputation, auxquels il n'est pas établi que l'acte attaqué aurait porté atteinte, mais se limite bien à s'entendre dire qu'elle a raison, ce qui, au moment où le recours a été introduit, était en soi insuffisant pour agir en annulation. Dans ces circonstances, qui ne s'identifient pas à celles dans lesquelles il est admis qu'un requérant peut demander le constat d'une illégalité en dépit d'une perte d'intérêt à l'annulation en cours d'instance, la demande d'indemnité réparatrice introduite par la requérante n'est pas de nature à pallier l'insuffisance de l'intérêt à agir.

Le recours est irrecevable.

En conséquence, la demande d'indemnité réparatrice est également rejetée.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VI. Dépens relatifs à la demande d'indemnité réparatrice

L'article 70, § 1^{er}, alinéa 5, du règlement général de procédure dispose que « lorsque la section du contentieux administratif rejette la demande d'indemnité réparatrice par un arrêt rendu en application de l'article 25/3, § 3, le droit et la contribution visée à l'article 66, 6°, qui y sont attachés ne sont pas dus ».

Il résulte de cette disposition que le droit de 200 euros et la contribution de 24 euros versés par la partie requérante doivent lui être remboursés, selon les modalités prévues à l'article 72 du même règlement.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête et la demande d'indemnité réparatrice sont rejetées.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens relatifs à la requête en annulation, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Article 3.

Le droit de 200 euros et la contribution de 24 euros relatifs à la demande d'indemnité réparatrice, versés par la partie requérante, seront remboursés à celle-ci par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 décembre 2024, par la VIII^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux