

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.229 du 4 février 2025

A. 233.560/VIII.12.770

A. 234.264/VIII-12.771

En cause :

C. V.,

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

contre :

l'État belge, représenté par la ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

Partie intervenante (A. 233.560/VIII-12.770) :

F. D.,

ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics (en abrégé : CGSP),
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Affaire A. 233.560/VIII-12.770 (ci-après : la première affaire)

Par une requête introduite le 3 mai 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du comité de direction du SPF Intérieur du 18 février 2021 [lire : 18 décembre 2020] [l']excluant [...] de la présentation définitive pour la promotion par avancement de classe dans les deux fonctions de conseiller dans la classe A3, coordinateur Code de la migration à la direction générale Office des Étrangers et présentant définitivement pour ladite promotion M. F. D. pour la 1^{ère} fonction et [V. F.] pour la 2^{ème} fonction ».

Par une requête introduite le 29 juillet 2021, la même requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 22 février 2021 par lequel [V. H.] est promue par avancement à la classe supérieure dans la classe A3 avec le titre de conseiller au Service public fédéral Intérieur à partir du 1^{er} septembre 2020 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 261.503 du 26 novembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.503) a joint les deux affaires, a accueilli les requêtes en intervention introduites par F. D. et [V. H.], a décrété le désistement de [V. H.] dans les deux affaires, a rouvert les débats et renvoyé les affaires au rôle général pour être attribuées à une chambre de langue française et a liquidé les dépens relatifs à l'intervention de [V. H.]. Il a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 23 décembre 2024, les affaires ont été fixées à l'audience du 31 janvier 2025.

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

M^e Louisanne Hamon, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, 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° 261.503 précité.

IV. Recevabilité du recours dans la première affaire

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime, en substance, que l'acte attaqué est un acte préparatoire qui ne lie pas l'autorité compétente pour procéder à la promotion litigieuse et qu'un tel acte n'est pas susceptible de recours.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante indique que l'acte attaqué n'est pas un acte préparatoire « puisque celui-ci ne [la] mentionne nullement [...], ne laissant au ministre nulle possibilité de s'écarter des présentations des deux candidats retenus. Ceci est d'autant plus avéré que ces deux candidats ont effectivement été promus par la suite. Le ministre n'ayant pas connaissance d'autres candidats que ceux présentés, il n'aurait donc pu [la] proposer ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante expose :

« [L'auditeur rapporteur] estime, fort à propos, que l'emploi attribué à [V. H.] ne pouvait l'être régulièrement à défaut d'une publication de vacance et d'un appel à candidatures.

Or, alors même qu'il reconnaît l'illégalité de la désignation de [V. H.] et qu'il précise qu'une annulation de cette désignation contraindrait la partie adverse à entamer une nouvelle procédure de promotion en lançant un appel à candidatures en bonne et due forme pour cet emploi, rendant celui-ci accessible non seulement à [elle] mais également à tout candidat potentiel, [l'auditeur rapporteur] estime que le recours est irrecevable dès lors [qu'elle] n'aurait pas critiqué, en tant que telle, cette absence d'appel à candidature.

Pour en arriver à cette conclusion, [l'auditeur rapporteur] tire argument d'une affirmation contenue dans [son] mémoire en réplique selon laquelle elle précise ne pas critiquer en tant que tel cet aspect de l'acte attaqué.

Or, dans le même mémoire en réplique, [elle] indique également "qu'il est certes critiquable qu'en cours de procédure, le président du comité de direction modifie une vacance d'emploi sur la base de critères fallacieux dès lors que l'importance stratégique alléguée n'est pas avérée"; affirmation sur laquelle [l'auditeur rapporteur] semble faire l'impasse.

Le moyen développé par [ses soins] peut donc être parfaitement interprété également dans le sens d'une critique formulée à l'égard de la manière de procéder de l'autorité. C'est d'ailleurs en ce sens que la partie adverse l'avait également interprété.

À supposer que [l'auditeur rapporteur] décèle une certaine contradiction entre deux affirmations [...] dans ledit mémoire, il ne peut être accepté d'en tirer la conclusion [qui lui] est défavorable [...] et ce alors même que, dans le même mouvement, [il] reconnaît l'illégalité de la décision de présenter et puis de nommer [V. H.].

Il ressort en effet d'une lecture de la requête en annulation [qu'elle] critique incontestablement *ab initio* la manière dont la partie adverse a agi dans le cadre de la procédure de promotion en méconnaissant totalement le principe d'égal accès aux emplois. Ce moyen est expressément libellé comme tel.

Le Conseil d'État ne statuerait donc pas *ultra petita* en considérant que le recours est recevable sur la base du moyen pris de la violation du principe d'égal accès aux emplois publics en raison de l'absence de déclaration de vacance et d'appel à candidatures.

Le cas échéant, une mention contradictoire figurant dans un écrit de procédure postérieur ne pourrait valablement avoir pour conséquence de priver un moyen valablement développé en termes de recours en annulation de sa portée et de sa recevabilité.

Le Conseil d'État a déjà considéré que lorsque l'autorité a perçu la portée d'une critique, même formulée confusément, "l'exigence prévue par l'article 2, 1^{er}, 3^e, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui exige 'un exposé des faits et des moyens' ne doit pas faire l'objet d'une interprétation trop formaliste" (C.E., 30 novembre 2010, [...], n° 209.361).

Par ailleurs, [elle] considère que ce n'est pas parce qu'elle n'a pas contesté la désignation du premier lauréat qu'elle ne serait pas recevable à contester la désignation de [V. H.]. Il s'agit bien, comme [l'auditeur rapporteur] le postule, de deux actes distincts. En refusant d'annuler une telle décision régulièrement querellée devant lui, le Conseil d'État laisserait subsister dans l'ordre juridique une décision illégale.

Le recours est recevable ».

IV.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante qu'un acte purement préparatoire qui ne produit pas d'effets juridiques définitifs et ne modifie pas l'ordonnancement juridique ne constitue pas un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

L'article 6bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', qui fonde expressément la note de service du 19 février 2020 qui est à la base de la procédure de promotion litigieuse, disposait, selon sa version en vigueur à cette date, que le président du comité de direction « détermine quel emploi devenu vacant sera attribué et selon quelle procédure », soit en l'espèce « la promotion à la classe supérieure ». Comme l'indiquent le mémoire en réponse et la jurisprudence qui y est citée, il résulte des articles 26 et suivants de l'arrêté royal du 7 août 1939 'organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État', que la proposition du comité de direction cristallisée par l'acte attaqué ne lie pas l'autorité,

qui demeure libre de s'en écarter moyennant une motivation spéciale (art. 27bis, alinéa 2). Contrairement à ce que réplique la requérante, l'acte attaqué mentionne bien celle-ci comme candidate classée à la 3^e place pour la promotion litigieuse dès lors qu'il analyse et répond à sa réclamation. Elle ne soutient pas, et il n'apparaît pas davantage, que l'acte attaqué l'écarterait définitivement de la procédure de promotion au point de devoir être appréhendé comme un acte interlocutoire.

Le recours est, partant, irrecevable *ratione materiae* dans la première affaire.

V. Recevabilité dans la seconde affaire

La recevabilité du recours en annulation relevant de l'ordre public, elle doit être examinée d'office.

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. L'intérêt doit par ailleurs demeurer actuel, en ce sens qu'il doit persister jusqu'à la clôture des débats.

En l'espèce, il ressort de l'arrêt n° 261.503 que la personne promue à l'emploi litigieux par l'acte attaqué à partir du 1^{er} septembre 2020, en a démissionné au plus tard le 1^{er} septembre 2023, date à laquelle elle a été nommée juge au Conseil du contentieux des étrangers. L'emploi litigieux n'est donc plus attribué depuis cette date. Il ressort du même arrêt qu'informée du désistement de cette personne précisément en raison de sa nomination au Conseil du contentieux des étrangers, la requérante a indiqué qu'elle n'avait rien à ajouter.

Force est ainsi de constater que la requérante n'expose pas l'avantage qu'elle retirerait de l'annulation d'une promotion à un emploi qui n'est plus occupé.

Il y a lieu de constater d'office l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt actuel.

VI. Confidentialité

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite la confidentialité de certaines pièces du dossier administratif. La requérante s'y oppose en réplique « afin de [lui] permettre [...] de comprendre les résultats obtenus, la pondération de ces points et les critères pris en considération », parce qu'elle estime qu'il est « surprenant qu'il n'ait pas été tenu compte de certains éléments manifestement pertinents tels que la motivation, l'expertise, l'expérience ».

Dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, la demande de confidentialité est devenue sans objet.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros dans chacune des deux affaires. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

Les requêtes sont rejetées dans les deux affaires.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens dans les deux affaires, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et les indemnités de procédure de 1.540 euros accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte les droits de 300 euros liés à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 février 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux