

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.682 du 20 mars 2025

A. 238.179/VIII-12.135

En cause :

V. M.,

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

contre :

la province de Hainaut,

représentée par son collègue provincial,

ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 janvier 2023, la partie requérante demande l'annulation de :

- « - la décision du collège provincial du Hainaut de date inconnue par laquelle les fonctions supérieures de chef éducateur B4.1 au sein de l'IMP provincial ont été accordées à [C. H.] et [E. S.] ;
- la décision du collège provincial du Hainaut du 27 octobre 2022 par laquelle il a été décidé de ne pas [la] promouvoir [...] dans cette fonction ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Gil Renard, auditeur adjoint 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 11 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2025.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Catherine Jimenez, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Gil Renard, auditeur adjoint, a été entendu en son avis contraire.

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. La requérante est nommée en qualité de membre du personnel statutaire de la partie adverse.

C. H. et E. S. sont des membres temporaires du personnel de cette institution.

2. Le 16 juin 2022, le collège provincial de la partie adverse adopte la délibération suivante :

« Le cadre de l'IMP Provincial dispose [de] deux emplois dans le poste de Chef éducateur B4.1, actuellement vacants et accessibles par voie de promotion.

Les conditions d'accès pour l'emploi de Chef éducateur B4.1, par voie de promotion, sont les suivantes :

Au bénéficiaire de l'échelle B1, B2 ou B3 réunissant les conditions suivantes :

- Être nommé à titre définitif ;
- Être en activité de service ;
- Faire l'objet d'une évaluation au moins satisfaisante ;
- Compter une ancienneté de 4 ans dans l'échelle B1, B2 ou B3 ;
- Réussir un examen comportant une épreuve écrite spécifique et une épreuve orale spécifique ;
- Ne pas faire l'objet de la sanction disciplinaire majeure de la retenue de traitement, de la suspension disciplinaire ou de la rétrogradation non radiée.

Les conditions d'accès pour l'emploi de Chef éducateur B4.1, par voie de fonctions supérieures, sont les suivantes :

- Être bénéficiaire de l'échelle B1, B2 ou B3 et y compter une ancienneté de 4 ans au moins ;
- Faire l'objet d'une évaluation au moins satisfaisante.

Les candidats au poste devront répondre aux règles statutaires (ci-dessus) et correspondre au profil de fonction annexé. Les titres et mérites de chaque candidat seront analysés afin de procéder à leur comparaison selon les compétences requises pour l'exercice de la fonction.

Si aucun candidat ne répond aux conditions d'accès par voie de promotion ou au profil de la fonction à exercer, l'exercice des fonctions supérieures pourra être octroyé.

Annexe : 1

LE COLLÈGE PROVINCIAL DÉCIDE :

- de déclarer la vacance de deux emplois dans le poste de Chef éducateur B4.1, accessible par voie de promotion et de marquer son accord sur la diffusion d'un appel à candidatures au cadre organique concerné, selon le respect des règles statutaires et du profil.
- d'autoriser l'octroi des fonctions supérieures si aucun candidat répondant aux conditions de promotion ou au profil de la fonction à exercer ».

Le « descriptif de fonction chef éducateur » est annexé à cette délibération, lequel prévoit, au titre des « conditions statutaires », que cette fonction est accessible :

- « aux bénéficiaires de l'échelle B1, B2 ou B3 réunissant les conditions suivantes :
- Faire l'objet d'une évaluation au moins "satisfaisante",
 - Compter une ancienneté de 4 ans dans l'échelle B1, B2 ou B3,
 - Réussir un examen de promotion comportant une épreuve écrite spécifique et une épreuve orale spécifique,
 - Être nommé à titre définitif,
 - Répondre au profil de fonction,
 - Ne pas être sous le coup d'une sanction disciplinaire définitive non radiée ».

3. Le 20 juin 2022, l'inspectrice générale de la partie adverse adresse un courrier à la coordinatrice générale de l'Institut Médico-Pédagogique René Thône, (ci-après : l'IMP Provincial), pour l'informer de la teneur de celle-ci et, en conséquence, lui demander notamment de :

- « [...] porter la vacance d'emploi à la connaissance de tous [ses] agents dans les conditions (reprises dans la décision CP) pour accéder à ce poste par promotion ou octroi de fonctions supérieures avec allocation si toutes les conditions ne sont pas remplies pour la promotion *via* remise en mains propres de l'appel à candidatures contre accusé de réception pour les agents en fonction ».

4. Le 22 août 2022, la requérante accuse réception de l'appel à candidatures susvisé. Cet accusé de réception précise qu'il s'agit d'un « appel à

candidature à l'octroi de fonctions supérieures avec allocation aux postes (2) de Chef éducateur B4.1 à temps plein vacant à l'IMP Provincial.

5. Plusieurs candidatures sont déposées dans le délai requis, dont celles de la requérante, de C. H. et d'E. S.

6. Le 3 octobre 2022, L. C., coordinatrice générale à la direction générale de l'Action sociale, établit un rapport de comparaison des titres et mérites, au terme duquel elle indique, « pour effectuer son choix, [avoir] tenu compte des critères suivants : le rapport d'évaluation de la hiérarchie, les résultats des évaluations antérieures, le parcours formatif et l'ancienneté de service ».

Elle propose ainsi de désigner aux fonctions supérieures les candidates C. H. et E. S.

7. Le 27 octobre 2022, le collège provincial décide « d'autoriser l'octroi de fonctions supérieures dans le poste de Chef éducateur B4.1, au sein du cadre organique de l'IMP Provincial, à dater du 1^{er} novembre 2022, à [E. S.] : OUI / ~~NON~~ [et] [C. H.] : OUI / ~~NON~~ ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

La « décision du collège provincial du Hainaut du 27 octobre 2022 par laquelle il a été décidé de ne pas promouvoir la requérante dans cette fonction » constitue le second acte attaqué.

8. Par un courrier recommandé daté du 14 novembre 2022, l'inspectrice générale de la partie adverse indique ce qui suit à la requérante :

« J'ai le regret de vous informer qu'en sa séance du 27 octobre 2022, le collège provincial a refusé de vous octroyer les fonctions supérieures de Chef éducateur B4.1 au sein de l'IMP Provincial, pour lesquelles vous aviez postulé.

Malgré vos compétences et vos qualités, l'institution considère qu'actuellement vous ne réunissez pas les compétences utiles à la fonction.

Si toutefois vous souhaitez obtenir de plus amples informations, je vous invite à prendre contact avec le service du personnel de votre institution.

[...] ».

9. Le 17 novembre 2022, la cheffe de bureau du service administratif de l'IMP Provincial lui adresse un courriel, indiquant que :

« Bonjour,

Vous avez participé il y a peu à une sélection pour l’octroi de fonctions supérieures de Chef éducateur.

Je vous informe que le collège provincial en sa séance du 27 octobre n’a pas retenu votre candidature.

Afin de connaître les raisons de ce refus, vous pouvez consulter le document de comparaison des titres et mérites auprès du service du personnel.

N’hésitez pas à prendre contact avec moi afin de convenir d’un rendez-vous ».

10. Le 9 mars 2023, le collège provincial marque son accord sur l’organisation d’une épreuve d’aptitudes visant à la constitution d’une réserve de promotion de personnel éducatif de niveau B4.1 chef éducateur pour la direction générale de l’Action sociale.

Douze candidats, dont la requérante, s’inscrivent à cette épreuve.

Le 29 juin suivant, le collège provincial décide d’en valider les résultats et de retenir deux lauréats, à savoir J. G. et V. M., dans ladite réserve de promotion qui sera valable pour deux ans.

Cette décision ne fait l’objet d’aucun recours en annulation au Conseil d’État.

11. À quatre reprises, respectivement le 20 avril 2023, à une date inconnue, les 25 avril 2024 et 17 octobre 2024, le collège provincial décide de prolonger l’allocation pour exercice de fonctions supérieures à E. S., pour des périodes successives de 6 mois.

Les 27 avril 2023, 26 octobre 2023 et 25 avril 2024, le collège provincial en fait de même à l’égard de C. H.

12. Le 12 octobre 2023, le collège provincial marque son accord sur la déclaration de vacance d’emploi, au sein du cadre organique de l’IMP provincial, dans le poste de chef éducateur B4.1, accessible par recrutement et sur la diffusion de l’appel à candidatures.

Celui-ci est diffusé auprès des agents se trouvant dans les conditions pour y répondre en date du 16 octobre 2023, et clôturé en date du 17 novembre 2023.

Seules trois personnes, dont C. H. mais non la requérante, posent leur candidature à cet emploi.

Le 29 août 2024, le collège provincial décide « d'autoriser la nomination stagiaire dans le poste de Chef éducateur B4.1, au sein du cadre organique de l'IMP Provincial, à dater du 1^{er} septembre 2024, de [C. H.] ».

Partant, le 26 septembre 2024, il décide également de « mettre fin au 31/08/2024 au soir à l'allocation pour exercice de fonctions supérieures de [C. H.] », considérant qu'elle est « nommée à titre stagiaire en tant que Chef Educateur B4.1 au 01/09/2024, ses fonctions supérieures [prenant] donc fin au 31/08/2024 au soir ».

Ces décisions, et spécialement la première, ne font l'objet d'aucun recours en annulation au Conseil d'État.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse invoque le fait qu'une procédure de recrutement a été lancée le « 12 octobre 2024 » (lire : 2023) pour le poste de chef éducateur occupé par C. H., que, contrairement à la requérante, cette dernière y a postulé et que, le 29 août 2024, elle a été admise au stage en vue de sa nomination dans ce poste, de sorte qu'il a été mis fin à la même date à l'exercice des fonctions supérieures qui lui ont été octroyées par le premier acte attaqué. Elle en déduit que, la requérante n'ayant pas participé à cette procédure, elle ne pourrait avoir aucun intérêt à contester cette nomination et qu'elle ne peut donc plus retirer d'avantage à l'annulation du premier acte attaqué en ce qu'il désigne C. H. aux fonctions supérieures litigieuses puisque cet emploi n'est plus vacant depuis le 1^{er} septembre 2024.

Deuxièmement, elle rappelle ce qu'elle a indiqué dans son mémoire en réponse, à savoir que des examens de promotion à la fonction de « chef éducateur » ont, par ailleurs, été organisés dans la semaine du 24 avril 2023, sans que la requérante s'y inscrive. Elle relève que deux lauréats ont ainsi été versés dans la réserve de recrutement et « sont, par conséquent, prioritaires pour la promotion à l'emploi occupé par [E. S.], le seul pouvant encore être convoité par la partie requérante [...] ». Cette décision étant devenue définitive, elle souligne que l'annulation du premier acte attaqué, en ce qu'il accorde à E. S. les fonctions supérieures litigieuses, ne conférerait aucun avantage à la requérante.

Troisièmement, elle fait valoir que les désignations de C. H. et E. S. ont été renouvelées tous les six mois sans que la requérante les conteste. Elle en déduit que ces renouvellements étant devenus définitifs, « l’annulation de l’octroi initial des fonctions supérieures contesté ne présente plus aucune utilité ».

Quatrièmement, enfin, elle estime que le recours est irrecevable en ce qu’il est dirigé contre le second acte attaqué, étant donné qu’il s’agit de « la décision implicite de [...] désigner [la requérante] » (lire : de ne pas la désigner) et que celle-ci ne peut se prévaloir d’aucune priorité par rapport aux autres candidats.

IV.1.2. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante répond en ces termes aux exceptions d’irrecevabilité de la partie adverse :

« En ce qui concerne la procédure de recrutement lancée le 12 octobre 2024, la requérante s’interroge sur la chronologie mentionnée par la partie adverse en termes de dernier mémoire. En effet, elle fait état d’une procédure de recrutement “lancée le 12 octobre 2024” mais précise que [C. H.] aurait été admise au stage en vue de la nomination le 29 août 2024, soit 1 mois et 1/2 avant que l’emploi ne soit déclaré vacant...

Il en ressort en tout état de cause que [C. H.] n’a pas à ce jour été nommée dans cet emploi. La requérante conserve donc l’intérêt à agir puisqu’elle pourrait encore quereller la nomination à intervenir de l’intéressée lorsque celle-ci sera, le cas échéant, décidée.

En outre, comme [l’auditeur rapporteur] le relève dans son rapport (page 15), “le moyen unique doit être considéré comme fondé (...) dans la mesure où la partie adverse n’a ainsi pas valablement renonc[é] à la procédure de promotion initialement décidée”.

Par conséquent, dès lors que la partie adverse n’a pas valablement renoncé à la procédure de promotion qu’elle avait initiée et dans le cadre de laquelle la requérante avait fait acte de candidature, force est d’admettre que cette dernière conserve l’intérêt à agir puisque par hypothèse, en cas d’annulation, elle retrouve une chance d’être promue dans l’emploi ; celui-ci n’ayant pas encore été définitivement pourvu.

Un tel raisonnement est également transposable à la participation aux examens organisés en avril 2023. À cet égard, [l’auditeur rapporteur], en page 13 de son rapport, rappelle que lesdits examens “auraient pourtant dû être organisés préalablement à la décision de pourvoir aux emplois vacants par l’octroi de fonctions supérieures”.

Il ressort en réalité des développements formulés par la partie adverse en termes de mémoire en réponse que la procédure mise en œuvre par la partie adverse en vue de pourvoir les emplois d’éducateur B4.1 est depuis son entame irrégulière.

La requérante conserve un intérêt à l’annulation des actes attaqués dès lors que par celle-ci, l’ensemble du processus en est frappé d’illégalité et la requérante

conserve le bénéfice de sa candidature à l'emploi non encore pourvu ».

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). 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, précité, 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.

Dans le cadre d'une procédure de sélection à un emploi public, il est de jurisprudence constante que l'avantage que procure l'annulation consiste, en principe, en une nouvelle chance pour la partie requérante d'être nommée ou désignée à l'emploi litigieux, et qu'il lui revient en conséquence de veiller à introduire un recours en annulation contre les actes afférents à cette procédure qui, s'ils devenaient définitifs, pourraient lui faire perdre toute chance d'être nommée ou désignée, particulièrement lorsque ces actes ne sont pas inattendus mais constituent, au contraire, la suite de la procédure de sélection à laquelle elle participe. À défaut, 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.

En l'espèce, en tant que le premier acte attaqué désigne C. H. aux fonctions supérieures litigieuses, il ressort avant toute chose de la pièce n° 23 du dossier administratif complémentaire joint au dernier mémoire de la partie adverse que la mention, dans cette pièce, de la date du 12 octobre 2024 constitue manifestement une erreur matérielle, celle du 12 octobre 2023 devant être retenue eu égard aux autres dates citées dans cette pièce.

Par ailleurs, depuis que C. H. a été nommée en qualité de stagiaire au poste de chef éducateur B4.1, au 1^{er} septembre 2024, sa désignation pour l'exercice de ces fonctions supérieures a non seulement pris fin à cette date mais la possibilité pour la requérante d'exercer de telles fonctions, en cas d'annulation de cet acte en cet objet, s'en trouve également, et de ce fait, réduite à néant. La décision du 29 août 2024 par laquelle le collège provincial a pourvu à cet emploi n'a, en effet, donné lieu à aucun recours en annulation et est donc, à ce jour, devenue définitive.

La décision d'admission au stage de C. H. ne pouvant plus être remise en cause, la circonstance que sa nomination à titre définitif pourrait encore être contestée est irrelevante puisqu'en cas d'annulation de cette dernière décision, elle conserverait sa qualité de stagiaire et la requérante ne recouvrerait donc pas la perspective d'exercer les fonctions supérieures litigieuses qui ont été confiées précédemment à cette dernière. La nomination en qualité de stagiaire ne constitue, en effet, pas un acte préparatoire qui s'inscrirait dans le cadre d'une opération complexe dont la nomination à titre définitif constituerait l'acte final. Elle ne peut donc être contestée à la faveur d'un recours dirigé contre ce dernier acte.

Enfin, la question de savoir si la partie adverse pouvait renoncer à la procédure de promotion décidée initialement par la décision du 16 juin 2022, est devenue sans incidence. Cette question a trait à la régularité des actes attaqués en l'espèce mais elle n'a pas empêché cette autorité d'entamer la nouvelle procédure de recrutement par sa délibération du 12 octobre 2023 et de la faire ainsi aboutir par celle devenue définitive du 29 août 2024, la partie adverse mettant ainsi un terme à la procédure mise en œuvre par ladite décision du 16 juin 2022, du moins en ce qui concerne la désignation de C. H. aux fonctions supérieures litigieuses.

Partant, la requérante ne justifie plus de l'intérêt requis à demander l'annulation du premier acte attaqué, en son premier objet.

En son second objet, cet acte attribue également à E. S. l'exercice de ces fonctions supérieures.

À cet égard, s'il n'a pas cessé de produire ses effets en cet objet, force est de relever, avec la partie adverse, que la requérante revendique, en termes de requête, la possibilité d'être promue au poste de chef éducateur, ce qui suppose entre autres de « réussir un examen de promotion comportant une épreuve écrite spécifique et une épreuve orale spécifique ». Or si la requérante s'est inscrite à l'épreuve d'aptitudes visant à la constitution d'une réserve de promotion de personnel éducatif de niveau B4.1 chef éducateur pour la direction générale de l'Action sociale, dont la mise en œuvre a été décidée postérieurement à la procédure litigieuse, par la décision du 9 mars 2023, elle n'a pas contesté la décision finale du 29 juin 2023 par laquelle les candidats J. G. et V. M. ont été déclarés lauréats de cette épreuve, et qui est donc devenue définitive. Partant, la requérante a ainsi admis qu'elle ne répond pas à la condition susvisée pour être promue au poste qu'elle souhaite obtenir, ce qui s'avère incompatible avec le maintien de l'intérêt à agir au sens de l'article 19, alinéa 1^{er}, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La circonstance que l'épreuve d'aptitudes décidée le 9 mars 2023 aurait dû, le cas échéant, être organisée préalablement à la décision attaquée de pourvoir aux emplois vacants par l'octroi de fonctions supérieures ne modifie pas l'analyse qui précède quant à l'intérêt à agir de la requérante. Encore une fois, si cette observation est liée à la question de la régularité du premier acte attaqué, la décision du 29 juin 2023 est devenue définitive et rend ainsi caduque cette question.

Le recours est irrecevable par perte d'intérêt à l'égard du premier acte attaqué.

Sur le second acte attaqué, il est de jurisprudence constante que, sauf circonstances particulières, un recours est irrecevable lorsqu'il est dirigé contre une décision implicite de ne pas nommer, désigner ou promouvoir une partie requérante, à moins qu'une disposition légale ou réglementaire ne crée à son profit un droit ou une priorité à la nomination, à la désignation ou à la promotion.

En l'espèce, le second acte attaqué constitue bien une décision implicite de refus de promouvoir la requérante dans la fonction litigieuse. Nonobstant les termes du courrier recommandé de notification du 14 novembre 2022, la décision du 27 octobre 2022 se limite en effet à « autoriser l'octroi de fonctions supérieures dans le poste de chef éducateur B4.1., au sein du cadre organique de l'IMP Provincial, à dater du 1^{er} novembre 2022, à [E. S.] [et] [C. H.] ». Il n'est pas fait mention du refus de promouvoir la requérante.

Or cette dernière ne revendique pas de droit ou de priorité à la promotion ou à la désignation. Le recours en annulation est donc irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué.

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.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, 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.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 mars 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux