

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.864 du 2 juillet 2025

A. 234.574/VIII-11.796

A. 235.164/VIII-11.856

A. 235.165/VIII-11.857

En cause : **F. D.**,
ayant élu domicile
à la Centrale générale des services publics (CGSP)
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le vice-premier ministre et ministre de l'Emploi,
de l'Économie et de l'Agriculture,
ayant élu domicile chez
M^e Clémentine CAILLET, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objets des requêtes

Par une requête introduite le 15 septembre 2021, la requérante demande l'annulation de « la décision adoptée le 13 juillet 2021 par le comité de direction du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, portant classement définitif des candidats à la sélection de conseiller (A3) en soutien du *management* – coordinateur, et proposition à la signature royale de ces promotions, de [N. B.], [M. L.], [P. R.], [N. V.] et [W. V.] » (A. 234.574/VIII-11.796).

Par une requête introduite le 3 décembre 2021, la même requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 16 septembre 2021 portant la promotion de la classe A2 à la classe supérieure A3, au titre de conseiller, de [N. B.], à partir du premier mars 2021 » (A. 235.164/VIII-11.856).

Par une requête également introduite le 3 décembre 2021, la même requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 16 septembre 2021 portant la promotion de la classe A1 à la classe supérieure A3, au titre de conseiller, de [N. V.], à partir du premier mars 2021 » (A. 235.165/VIII-11.857)

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé dans les trois affaires.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés dans les trois affaires.

Dans chacune des trois affaires, M^{me} Aurore Percy, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Ces trois rapports ont été notifiés aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire dans chacune des trois affaires.

Par trois ordonnances du 21 mai 2025, les affaires ont été fixées à l'audience du 27 juin 2025.

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

M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Baptiste Appaerts, *loco* M^e Clémentine Caillet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Aurore Percy, auditeur, a été entendue 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. La requérante est entrée au service de la partie adverse en 1994.

Du 1^{er} juillet 2005 au 31 janvier 2021, elle exerce la fonction d'inspectrice sociale-chef de direction (A2) de la direction régionale du Contrôle des lois sociales de Nivelles, au sein du service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (ci-après le SPF Emploi et Travail).

2. En 2020, une enquête psychosociale collective spécifique est réalisée à la direction régionale du Contrôle des lois sociales de Nivelles, par le conseiller en prévention interne. Elle est réalisée à la demande de D. D., directeur général de la direction du Contrôle des lois sociales, « suite à la persistance de problèmes d'ordre psychosocial depuis un certain nombre d'années ».

L'enquête se conclut par un rapport d'enquête psychosociale, rédigé le 3 juillet 2020.

3. Par un courrier du 20 janvier 2021, D. D., informe la requérante qu'à la suite du résultat de l'enquête psychosociale, elle sera affectée à l'administration centrale de la direction générale du Contrôle des lois sociales à compter du 1^{er} février 2021, et chargée de l'analyse et du traitement des dossiers.

4. Par un courrier de son syndicat du 29 janvier 2021, la requérante interroge la partie adverse, en substance, sur la nature des départs pointés par le conseiller en prévention et pris en compte pour justifier son déplacement, sur le contenu de sa nouvelle fonction au regard de ses compétences en qualité d'inspectrice, sur le caractère temporaire ou définitif de cette nouvelle affectation et sur le maintien de ses avantages.

5. Le 8 février 2021, D. D. répond à ces interrogations.

6. Par une note de service du 26 février 2021, le SPF Emploi et Travail communique au personnel intéressé un appel à candidatures pour la fonction de conseiller soutien du management – coordinateur (A3).

7. Le 16 mars 2021, la requérante introduit sa candidature.

8. Lors de sa réunion du 21 avril 2021, le comité de direction du SPF Emploi et Travail constate que six fonctionnaires ont posé valablement leur candidature.

Un membre a fourni un tableau comparatif des candidatures et propose le classement suivant :

1. P. R.
2. N. B.
3. W. V.
4. M. L.
5. N. V.
6. la requérante.

Le comité de direction décide ensuite, par deux votes secrets et à l'unanimité des voix, d'une part, de classer dans cet ordre les cinq premiers candidats de cette liste et, d'autre part, de les proposer pour la promotion aux cinq emplois vacants.

Ces décisions font l'objet d'une notification par le président du comité de direction en date du 7 juin 2021.

9. Le 21 juin 2021, la requérante introduit une réclamation contre le classement et la proposition des candidats établis par le comité de direction.

10. Le 13 juillet 2021, la requérante est auditionnée par le comité de direction.

11. Le même jour, le comité de direction décide, par deux votes secrets et à l'unanimité des voix, d'une part, de classer les candidats dans l'ordre suivant :

1. P. R.
2. N. B.
3. W. V.
4. M. L.
5. N. V.
6. la requérante

et, d'autre part, de proposer les cinq premiers de cette liste.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 234.574/VIII-11.796.

Il est notifié à la requérante par le président du comité de direction en date du 19 juillet 2021.

12. Par deux arrêtés royaux du 16 septembre 2021, publiés au *Moniteur belge* du 7 octobre 2021, N. B. et N. V. sont promus à la classe supérieure A3, au titre de conseillers, à partir du 1^{er} mars 2021.

Il s'agit des actes attaqués respectivement dans l'affaire A. 235.164/VIII-11.856 et dans l'affaire A. 235.165/VIII-11.857.

13. Par trois arrêtés royaux du même jour et également publiés au *Moniteur belge* du 7 octobre 2021, P. R., W. V. et M. L. sont promus à la classe

supérieure A3, au titre de conseillers, à partir du 1^{er} mars 2021. Ces arrêtés royaux n'ont pas fait l'objet d'un recours en annulation et sont devenus définitifs.

IV. Connexité

L'acte attaqué dans l'affaire A. 234.574/VIII-11.796 constitue un acte préparatoire d'une opération complexe dont les actes attaqués dans les recours A. 235.164/VIII-11.856 et A. 235.165/VIII-11.857 constituent des actes finals. L'irrégularité du premier étant en conséquence susceptible d'affecter la validité des deux autres, il y a lieu, en vue d'une bonne justice, de statuer sur ces trois affaires dans un seul et même arrêt.

V. Recevabilité du recours dans l'affaire A. 234.574/VIII-11.796

V.1. Thèse de la partie adverse

V.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que la proposition de classement ou de non-classement effectuée par un comité de direction, lorsqu'elle ne lie pas l'autorité compétente, est un acte préparatoire dont la prétendue illégalité peut être invoquée à l'appui du recours dirigé contre la décision finale et que seul le recours dirigé contre cette décision finale est, dès lors, recevable. Selon elle l'acte attaqué est une proposition qui ne lie pas le ministre compétent, de sorte qu'il s'agit d'un acte préparatoire qui ne fait pas définitivement grief à la requérante.

V.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante allègue qu'en application de l'article 27bis de l'arrêté royal du 7 août 1939 'organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État', le ministre ne peut promouvoir qu'un candidat qui figure parmi les cinq candidats proposés dans le classement du comité de direction. Selon elle, l'acte attaqué écarte définitivement sa candidature de la promotion briguée et ne constitue un acte préparatoire que pour les cinq premiers candidats repris au classement.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle n'aborde pas cette question dans son dernier mémoire.

V.2. Appréciation

Pour être en présence d'une opération complexe, il faut que la décision finale qui clôt une procédure ne puisse juridiquement exister sans une ou plusieurs décisions préalables et intermédiaires qui ne constituent que des maillons de cette opération et dont les effets sont limités à celle-ci.

Dans le cadre d'une telle opération, les actes antérieurs à la ou aux décisions finales peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État par les personnes à qui ils font définitivement grief dans la mesure où ils ont pour effet de les exclure de la procédure que clôt la décision finale et revêtent ainsi un caractère interlocutoire. Ils doivent dans ce cas être contestés dans le respect du délai de recours. La persistance de l'intérêt au recours est toutefois en principe soumise à la condition que la ou les décisions finales fassent également l'objet d'un recours recevable devant le Conseil d'État.

En l'espèce, la requérante a bien contesté deux arrêtés nommant ses concurrents pour deux des cinq emplois disponibles dans la fonction pour laquelle elle a déposé sa candidature, arrêtés constituant des actes finals de la procédure dont l'acte attaqué dans l'affaire A. 234.574/VIII-11.796 constitue un acte préparatoire.

Il reste toutefois à déterminer si cet acte a bien fait définitivement grief à la requérante en l'excluant de la procédure. Dans le cas contraire, il s'agit d'un simple acte préparatoire, dont l'irrégularité peut certes être évoquée à l'occasions du recours contre les décisions finales, mais qui ne constituent pas eux-mêmes des actes susceptibles de recours en raison du fait qu'ils ne font pas définitivement grief au requérant.

Les articles 23, 26 et 27*bis* de l'arrêté royal du 7 août 1939 'organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État' disposent, dans leur version applicable en l'espèce :

- « Art. 23. La promotion au sein du niveau A qui est subordonnée à la vacance d'un emploi est attribuée après avis motivé du comité de direction ».
- « Art. 26. Pour toute promotion qui est subordonnée à la vacance d'un emploi, il est établi une proposition. La proposition est faite par le comité de direction pour le niveau A ; en ce cas, elle comprend au maximum cinq candidats par emploi vacant.

Dans les autres cas, la proposition est faite par le président du comité de direction ou son délégué.

Art. 26*bis*. § 1^{er}. Dans le niveau A, lorsqu'un emploi est pourvu par promotion suite à un appel à candidature au sein d'un service public fédéral, la proposition de classement établi pour chaque emploi vacant de promotion est communiquée par

écrit ou par voie électronique à tous les candidats qui ont valablement introduit leur candidature.

Cette communication comporte au moins les informations suivantes :

- 1° la proposition de classement des candidats ;
- 2° la possibilité pour l'agent qui s'estime lésé d'introduire, dans les 10 jours ouvrables de la communication, une réclamation auprès du comité de direction ;
- 3° la possibilité de demander à être entendu par le comité de direction ;
- 4° la partie du procès-verbal de la séance du comité de direction relative au classement ;
- 5° la possibilité de consulter le dossier.

La demande écrite ou électronique de consultation du dossier est adressée au président du comité de direction ou à son délégué. La consultation du dossier se fait dans le respect du caractère confidentiel des informations qui concerneraient d'autres agents et de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Pour l'application de ce paragraphe, il y a lieu d'entendre par jour ouvrable : tous les jours de la semaine à l'exception des samedis, dimanches et jours fériés légaux.

§ 2. L'agent introduit sa réclamation par l'un des modes suivants : par courrier recommandé, par lettre remise de la main à la main ou par voie électronique. La réclamation n'est opposable qu'à condition que le candidat dispose d'un accusé de réception qui atteste de la délivrance de la candidature.

Si l'agent demande à être entendu, il comparaît en personne, il ne peut ni se faire assister, ni se faire représenter.

Si l'agent régulièrement convoqué s'abstient sans excuse valable de se présenter, la procédure est considérée comme close.

Le comité de direction se prononce sur la base de la réclamation écrite ou électronique, même si l'agent peut se prévaloir d'une excuse valable, dès que la réclamation fait l'objet d'une seconde séance.

§ 3. Si, à la suite de l'examen de la réclamation, le classement initial n'est pas modifié, notification est faite de cette décision au seul candidat qui a introduit la réclamation.

Si le comité de direction établit un nouveau classement, celui-ci est communiqué selon la procédure prévue au paragraphe 1^{er} à tous les candidats qui ont introduit valablement leur candidature.

Si, à nouveau, un agent s'estime lésé, il peut introduire une réclamation selon la procédure prévue au paragraphe 2. Lors d'une procédure de promotion, chaque agent ne peut demander qu'une seule fois à être entendu.

À l'issue d'une nouvelle délibération, le comité de direction notifie le classement définitif à tous les candidats qui ont valablement introduit leur candidature ».

« Art. 27bis. Dans le niveau A, pour la promotion par avancement à la classe supérieure, la priorité est donnée à celui des candidats visés à l'article 26, alinéa 1^{er}, qui a été proposé à l'unanimité par le comité de direction.

Si le ministre estime ne pas pouvoir se rallier à la proposition unanime du comité de direction et s'il propose un autre des cinq candidats, sa proposition doit être spécialement motivée ».

En l'espèce, il résulte du procès-verbal de la réunion du 21 avril 2021 (pièce 6 du dossier administratif) que cinq emplois étaient à pourvoir, que six fonctionnaires, dont la requérante, ont valablement posé leur candidature, qu'un membre de ce comité a fourni un « tableau comparatif des compétences » et a proposé sur cette base un classement dans lequel sont repris ces six candidats. Le comité de direction a ensuite pris deux décisions chaque fois par un vote secret et à l'unanimité. La première décision a été de ne classer que cinq candidats, en ne reprenant pas la requérante dans ce classement. La deuxième décision consiste à proposer les cinq candidats classés aux cinq emplois vacants. Il résulte de la pièce 8 du dossier de la requérante que c'est bien en ce sens que les décisions ainsi prises ont été notifiées à la requérante le 7 juin 2021 par le président du comité de direction.

Il résulte *a contrario* de l'article 27bis, alinéa 2, précité, qu'une telle décision, qui excluait la requérante du classement, lui aurait définitivement fait grief si elle avait été confirmée à la suite de sa réclamation, dès lors qu'elle n'aurait pas permis au ministre de la proposer pour une nomination pour un des postes convoités, le ministre ne pouvant proposer à la nomination qu'un des candidats classés.

À la suite de la réclamation de la requérante, le comité de direction, bien qu'il ne donne pas d'explication en ce sens, prend, lors de sa réunion du 13 juillet 2021, une autre décision en termes de classement des candidats, puisqu'il résulte du procès-verbal de cette réunion, que le comité de direction a adopté une première décision reprenant les six candidats dans le classement, en plaçant la requérante en sixième position. Compte tenu de ce que l'article 26, alinéa 1^{er}, prévoit que la proposition de classement des candidats peut comprendre au maximum cinq candidats « par emploi vacant », et même si le comité de direction a ensuite proposé les cinq autres candidats classés à l'unanimité pour les cinq emplois vacants, une telle décision n'empêchait pas le ministre, moyennant une motivation spéciale, de proposer la requérante pour la nomination à un des cinq postes, dès lors qu'elle figurait valablement dans le classement opéré par le comité de direction.

Il en résulte que l'acte attaqué ne faisait pas définitivement grief à la requérante, puisqu'il n'avait pas pour effet de l'exclure définitivement de la procédure, de telle sorte que cet acte doit s'analyser non comme un acte interlocutoire susceptible de recours, mais bien comme un simple acte préparatoire, non susceptible de recours.

Le recours dans l'affaire A. 234.574/VIII-11.796 est donc irrecevable.

VI. Moyen unique dans les affaires A. 235.164/VIII-11.856 et A. 235.165/VIII-11.857

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. Les requêtes en annulation

Dans les deux affaires, la requérante prend un même moyen unique de la violation des articles 23 et 26 de l'arrêté royal du 7 août 1939 'organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État'

Elle expose que le classement des candidats et la proposition de promotions adoptés par le comité de direction le 13 juillet 2021 étant irréguliers, ils doivent disparaître de l'ordonnancement juridique à la suite du recours en annulation introduit à leur encontre, et ne peuvent plus fonder l'acte attaqué.

VI.1.2. Les mémoires en réplique

La requérante énonce que la proposition du comité de direction est un acte interlocutoire, dès lors que, selon elle, le ministre ne peut proposer la promotion que du candidat désigné par le comité de direction, ou un autre des cinq candidats repris dans la proposition de promotions. Elle en conclut que le recours introduit contre la proposition de promotions est donc recevable et fondé, et le moyen d'annulation unique formulé dans le cadre du présent recours est en conséquence fondé.

VI.1.3. Les derniers mémoires de la partie requérante

La requérante indique qu'elle « a persisté en ses moyens dans son dernier mémoire déposé dans le cadre du recours [dans l'affaire A. 234.574/VIII-11.796], mémoire dont elle considère les termes reproduits ici[-]même ». Elle soutient que « dans l'hypothèse d'une annulation par [le Conseil d'État] de la proposition des candidats à la promotion, [...] le moyen est fondé et que l'acte attaqué doit être annulé ».

VI.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens ». L'alinéa 2 du même article 2, § 1^{er}, énonce que « le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux

juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter la législation interne, en particulier en ce qui concerne les règles procédurales, 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 c. Grèce*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 88). Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci. Une partie requérante n'est pas davantage recevable à se contenter de renvoyer à des arguments invoqués dans d'autres recours sans les expliciter dans la requête elle-même.

En l'espèce, le moyen unique invoqué dans le présent recours est pris de la violation des articles 23 et 26 de l'arrêté royal du 7 août 1939 'organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État'. En soutien à son moyen unique, la requérante se limite à exposer que le classement des candidats et la proposition de promotions adoptés par le comité de direction le 13 juillet 2021 sont, selon elle, irréguliers et qu'ils doivent disparaître de l'ordonnancement juridique à la suite du recours en annulation introduit à leur encontre, et ne peuvent plus fonder les actes attaqués dans les affaires A. 235.164/VIII-11.856 et A. 235.165/VIII-11.857. Ce faisant, la partie requérante n'indique aucunement en quoi le classement et la proposition de promotions adoptés par le comité de direction le 16 juillet 2021 seraient à son estime irréguliers. La partie requérante n'est pas recevable à se contenter de renvoyer, sans les expliciter, aux arguments développés dans le recours A. 234.574/VIII-11.796.

Le moyen unique dans les affaires A. 235.164/VIII-11.856 et A. 235.165/VIII-11.857 est irrecevable.

VII. Indemnités de procédure

La partie adverse sollicite, dans chacune des trois affaires, une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, en limitant toutefois l'indemnité de procédure dans les affaires A. 235.164/VIII-11.856 et A. 235.165/VIII-11.857 à 385 euros chacune, dès lors que mis à part l'identité des destinataires des actes attaqués, ces deux affaires se sont présentées pour la partie adverse de manière rigoureusement identique.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires A. 235.164/VIII-11.856, A. 235.165/VIII-11.857 et A. 234.574/VIII-11.796 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 600 euros, les contributions de 64 euros et les trois indemnités de procédure d'un montant total de 1.540 euros accordées à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 juillet 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