CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 266.344 du 13 avril 2026

A. 241.225/XI-24.718

En cause : **D.I.**,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat,
avenue Brugmann 451
1080 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 février 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise "par délégation" par le Directeur général de la Direction de l'Agrément des prestataires des soins de santé, M. [G.], le 22 décembre 2023, portant refus de valider le plan de stage du requérant en médecine du travail et lui imposant, en conséquence, une prolongation de son stage » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 259.750 du 16 mai 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.750) a rejeté la demande de suspension de l'exécution de cette décision et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a, par lettre du 13 juin 2024, demandé la poursuite de la procédure.

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

M^me^ Dieu Hanh Nguyen, 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 février 2026, les parties ont été convoquées à l'audience du 16 mars 2026.

Le 17 février 2026, la partie requérante a déposé une requête en indemnité réparatrice.

M. Emmanuel Jacubowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Diego Gutierrez Caceres, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Dieu Hanh Nguyen, auditeur adjoint, a été entendue 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. Les principaux faits

Les faits utiles à l'examen du recours sont exposés dans l'arrêt n° 259.750 du 16 mai 2024. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que « [p]ar un courrier du 29 novembre 2023, le Directeur général de la Direction de l'agrément des prestataires de soins de santé de la Communauté française a informé la partie requérante de sa décision d'approuver le plan de stage modifié, suivant l'avis favorable de la Commission d'agrément du 16 novembre 2023 » et elle observe que la partie requérante n'a introduit aucun recours en annulation contre cette décision en sorte qu'elle est devenue définitive.

Elle en déduit que la partie requérante ne dispose plus d'aucun intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte attaqué, étant le refus de valider son plan de stage antérieur. Selon elle :

« En effet, de par l'approbation de ce nouveau plan de stage et en l'absence de contestation de celui-ci, la partie requérante est désormais tenue de s'y conformer.

La partie adverse est également liée dans son appréciation par cette décision approuvant le nouveau plan de stage de la partie requérante.

L'annulation de la décision attaquée du 22 décembre 2023 n'emporterait aucun effet à l'égard de cette décision définitive qui est créatrice de droit ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse renvoie à son mémoire en réponse.

IV.2. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante rappelle qu'elle s'est vue obligée d'introduire un nouveau plan de stage dans un délai de trois mois et qu'elle ne l'a fait qu'à titre conservatoire.

Elle rappelle également que dans le cadre de la procédure en suspension, le Président f.f. de la XI^{e} chambre a interrogé les parties sur l'impact de la décision du 29 novembre 2023 quant à l'intérêt à agir de la partie requérante contre l'acte attaqué du 22 décembre 2023 et que dans sa réponse, la partie adverse a indiqué ne pas contester cet intérêt. Elle estime dès lors « tout à fait étonnant » que la partie adverse conteste à présent son intérêt à agir alors qu'elle aurait pu le faire dans le cadre de la procédure en suspension.

Selon la partie requérante, « l'exception d'irrecevabilité soulevée à présent dans le mémoire en réponse manque de tout caractère raisonnable », d'une part, en raison du fait que c'est à l'initiative de la partie adverse que la partie requérante a déposé un plan de stage modifié et, d'autre part, parce qu'elle ne l'a fait qu'à titre conservatoire et sans préjudice du réexamen de son dossier.

Elle ajoute que la décision du 23 novembre 2023 n'aurait pas pu faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat en l'absence de tout intérêt dans le chef de la partie requérante à en obtenir l'annulation.

De plus, selon la partie requérante, si le Conseil d'Etat venait à annuler l'acte attaqué, la partie adverse serait contrainte de se prononcer sur la demande de plan de stage initiale, ce qui devrait lui permettre « de terminer son stage de manière plus rapide et plus favorable à ses intérêts ». Elle rappelle que selon la décision du 29 novembre 2023, elle devrait toujours être en stage en 2026 et que si « le présent recours devait être jugé par [le Conseil d'Etat] dans le cours de l'année 2025, un arrêt d'annulation lui procurera bien un avantage direct et personnel ».

Enfin, la partie requérante conclut en arguant que la thèse de la partie adverse revient à considérer qu'il ne serait plus possible de contester une décision de rejet d'un plan de stage, si elle est suivie d'une modification de celui-ci réclamée par la Commission d'agrément, ce qui, selon, elle, poserait question au regard des dispositions de droit international relatives au droit à un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial.

IV.3. Appréciation

Selon l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ».

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet 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 interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il

appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C. Const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, [ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109]; Cour eur. D.H., 17 juillet 2018, arrêt V. c. Belgique, §§ 42 e.s., [ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506]).

Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, il circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

Si la nature de l'intérêt peut évoluer, la partie requérante doit au moins démontrer que l'annulation demandée lui confère toujours un avantage concret, direct et personnel. Par conséquent, l'intérêt de cette partie qui a évolué au cours de la procédure d'annulation vers un intérêt uniquement à ce que cette décision soit déclarée illégale afin de faciliter l'octroi de dommages-intérêts – par les juridictions de l'ordre judiciaire, qui peuvent elles-mêmes établir l'existence d'une éventuelle faute de l'administration à cette fin – est insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée. L'avantage doit également, en principe, dépasser la satisfaction morale qu'un requérant retire du fait d'entendre déclarer illégale la décision attaquée, en particulier pour convaincre les tiers du bien-fondé de ses arguments depuis le commencement de la procédure. Un tel intérêt présente un caractère qui n'entre pas dans les limites de celui qui est visé à l'article 19, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne pourra pas empêcher le rejet de la demande d'annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a perdu son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait. Si 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'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État 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, dans le cadre de la procédure en suspension, par un courrier électronique du 3 mai 2024, le Président f.f. de la XI[e] chambre a notamment posé la question suivante aux parties :

« 2. La pièce 16 du dossier administratif est l'approbation, en date du 29 novembre 2023, d'un nouveau plan de stage soumis par la partie requérante par courrier électronique du 9 octobre 2023 "sans renoncer" à sa "demande de réexamen de (son) dossier" (p. 9 de la pièce 19 du dossier administratif). L'approbation de ce nouveau plan de stage a-t-elle été suivie de modifications concrètes dans les activités professionnelles de la partie requérante ? Quel est l'impact éventuel de l'approbation de ce nouveau plan de stage quant à l'intérêt de la partie requérante à obtenir l'annulation de l'acte attaqué et quant à l'urgence invoquée ? ».

Par un courrier électronique du même jour, la partie requérante a répondu comme suit :

« 2. L'approbation d'un nouveau plan de stage le 29/11/2023 fait suite à une demande formulée à titre essentiellement conservatoire par le requérant, sans préjudice de son recours administratif (cf. requête, p. 5) à la suite de notification de l'avis négatif de la Commission et de l'invitation par la partie adverse à produire un nouveau plan endéans un certain délai.

À la question de savoir si "l'approbation de ce nouveau plan de stage a-t-elle été suivie de modifications concrètes dans les activités professionnelles de la partie requérante", il faut répondre que le requérant a ainsi été obligé de prolonger le plan de stage de douze mois auprès de Mensura jusqu'au 31.12.2025. Cette prolongation de douze mois l'oblige à continuer à ne pas être pleinement consacré à sa fonction de direction au sein de la Commission européenne pour 12 mois supplémentaires. En ce sens la prolongation qui lui a été imposée modifie, au sein de la Commission européenne, ses activités professionnelles, puisqu'il était initialement prévu de se libérer son engagement à 50% auprès de Mensura à l'automne de 2024. Par ailleurs, la prolongation du stage repousse aussi l'agrément à 2026, comme l'indique la partie adverse elle-même dans sa lettre du 29.11.2023.

A la question de savoir quel est "l'impact éventuel de l'approbation de ce nouveau plan de stage quant à l'intérêt de la partie requérante à obtenir l'annulation de l'acte attaqué et quant à l'urgence invoquée", il faut répondre que cet impact est conséquent. Pour pouvoir faire une partie de son stage pratique auprès de Mensura, la Commission européenne a autorisé le requérant à exercer une activité extérieure, cette autorisation prenant fin le 31.12.2024. A ce jour la Commission européenne n'a montré aucun signe informel au requérant qu'elle serait disposée de prolonger cette autorisation pour une année supplémentaire, si bien que le requérant ne peut qu'envisager aujourd'hui de demander un congé sans solde à la Commission européenne à partir du 1.01.2025 pour finir sa 5ème année de formation que la partie adverse lui impose.

Comme déjà indiqué dans la requête, l'urgence est principalement liée à cette situation d'incertitude qui hypothèque gravement la situation professionnelle du requérant dans sa fonction à la Commission européenne. En l'état, à défaut de suspension de l'acte attaqué, le requérant est contraint de recourir à une demande de congé sans solde, et ce pour fin septembre 2024 au plus tard (délai de 3 mois avant la date visée à savoir le 1.01.2025). D'autre part, à défaut d suspension, l'approbation du nouveau plan de stage du 29.11.2023 oblige le requérant à

soumettre à la Commission d'agrément des carnets de stage amputés de la partie "stage au sein du service de la Commission européenne" sur lesquels la partie adverse rendra un avis probablement positif le privant ainsi de la possibilité de faire valoir qu'il a acquis des compétences spécifiques.

Mon client m'écrit ainsi, à juste titre : Je suis pris en otage entre deux actes : celui qui est négatif (le rejet du plan) et celui qui est positif (l'approbation du plan du stage révisé). C'est le second qui en fait m'impacte négativement parce qu'il m'a été imposé par la Commission d'agrément après le rejet du plan de stage initial et c'est lui qui me 'condamne' à rester encore deux ans chez Mensura (2025 et 2026). Mais je ne puis que demander l'annulation […] du premier acte car le second clarifie ma sécurité juridique et est positif. Toutefois sans la suspension du premier et son annulation les effets du second continueront à déployer ses effets ».

L'arrêt n° 259.750 du 16 mai 2024 a rejeté la demande de suspension en raison de l'absence de preuve d'une urgence au sens de l'article 17, § 1er, alinéa 3, 1°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. L'arrêt ne s'est pas prononcé sur la question de l'intérêt actuel de la partie requérante. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse indiquait que la notification à la partie requérante de la décision du 29 novembre 2023 « ne portait pas mention des voies de recours auprès de Votre Conseil d'État en telle sorte que la partie requérante disposait de quatre mois et soixante jours pour contester cette décision ». En date du 16 mai 2024, cette décision n'était donc pas encore définitive.

Par un courrier du 20 février 2026, la partie requérante a informé le Conseil d'État du fait que son stage a pris fin le 31 décembre 2025 et qu'une décision quant à son agrément est attendue pour le 29 septembre 2026. Elle estime néanmoins toujours disposer d'un intérêt actuel à l'annulation de l'acte attaqué.

À l'audience, la partie requérante a été interrogée quant à ses intentions dans l'hypothèse où le Conseil d'État annulerait l'acte attaqué. Plus particulièrement, il lui fut demandé si dans cette hypothèse elle accomplirait le stage que la partie adverse a refusé d'agréer.

La partie requérante a répondu que dans cette hypothèse, elle mettrait la partie adverse en demeure d'immédiatement lui délivrer un agrément en qualité de médecin spécialiste en médecine du travail.

La partie requérante a formé le présent recours afin d'obtenir l'annulation du refus d'approbation du plan de stage qu'elle sollicitait et qu'elle estimait plus favorable que le plan de stage qui fut approuvé et qu'elle n'a soumis, comme elle le soutient, qu'à titre conservatoire. Cette annulation visait à pouvoir réaliser ensuite un stage selon le plan dont elle souhaitait l'approbation.

Toutefois, pour que cela fût possible, il eût fallu non seulement que la partie requérante obtînt l'annulation de l'acte attaqué ainsi que l'approbation du plan auquel elle aspirait mais également l'annulation de l'approbation du plan qu'elle n'avait sollicité qu'à titre conservatoire et qu'elle jugeait moins favorable.

En s'abstenant de demander l'annulation de cette approbation, elle a permis que celle-ci devienne définitive. En conséquence, en cas d'annulation de l'acte attaqué, la partie adverse ne serait plus appelée à se prononcer sur l'approbation du plan qui avait la préférence de la partie requérante. En effet, la partie adverse a déjà approuvé un autre plan, cette approbation est devenue définitive étant donné que la partie requérante ne l'a pas contestée et, en outre, le stage de la partie requérante, réalisé selon ce plan, est désormais achevé.

L'annulation de la décision entreprise n'est donc pas de nature à procurer à la partie requérante l'avantage qu'elle recherchait. Elle ne dispose dès lors pas de l'intérêt requis au présent recours.

La circonstance que la partie adverse n'ait pas contesté l'intérêt de la partie requérante dans le cadre de la procédure de suspension, ne la prive nullement de la possibilité de soulever cette exception d'irrecevabilité dans la procédure d'annulation.

Dès lors que la partie adverse n'approuvait pas le plan de stage voulu par la partie requérante, il est cohérent qu'elle lui ait demandé de soumettre un autre plan. Étant donné qu'elle a approuvé ce plan et qu'il est désormais définitif, il est raisonnable, contrairement à ce que soutient la partie requérante, que la partie adverse conteste l'intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.

Contrairement également à ce qu'elle affirme, la partie requérante aurait disposé de l'intérêt requis à demander l'annulation de l'approbation du plan de stage qu'elle n'avait déposé qu'à titre conservatoire et qui n'avait pas ses faveurs. Ce recours aurait permis d'éviter que cette approbation, qui lui était défavorable en ce qu'elle portait sur un plan de stage qui ne correspondait pas à ses aspirations, devienne définitive. En cas d'annulation de l'approbation et de l'acte attaqué, la partie requérante aurait retrouvé la possibilité d'obtenir l'approbation du plan de stage qu'elle voulait.

La partie requérante disposait donc de recours effectifs à la fois contre le refus attaqué et l'approbation qui lui était partiellement défavorable. Son absence

d'intérêt au présent recours n'est pas dû à l'ineffectivité du recours mais à son abstention d'avoir formé un recours contre l'approbation d'un plan de stage qu'elle affirme n'avoir déposé qu'à titre conservatoire mais auquel elle a en définitive souscrit entièrement en ne demandant pas l'annulation de son approbation.

La partie requérante ne disposant pas de l'intérêt requis à l'annulation de l'acte attaqué, le présent recours est irrecevable.

V. La demande d'indemnité réparatrice

Le 17 février 2026, la partie requérante a déposé une requête en indemnité réparatrice.

Pour qu'une indemnité réparatrice puisse être allouée, il faut dans tous les cas qu'une illégalité soit constatée dans un arrêt du Conseil d'État statuant sur un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er ou § 3, des lois sur le Conseil d'État.

Tel n'est pas le cas en l'espèce puisqu'il est apparu ci-dessus que le recours en annulation est irrecevable, et ce en raison d'une négligence imputable à la partie requérante.

La demande d'indemnité réparatrice doit dès lors être rejetée.

VI. Dépens et indemnité de procédure

La partie adverse demande de mettre les dépens à charge de la partie requérante et de la condamner au paiement d'une indemnité de procédure au taux de base.

Etant la partie qui obtient gain de cause, il est fait droit à ces demandes.

VII. Remboursement

Compte tenu du rejet de la demande d'indemnité réparatrice, il y a lieu, conformément à l'article 70, § 1er, alinéa 5, du règlement général de procédure, de rembourser à la partie requérante le droit et la contribution dus au titre de l'introduction de cette demande, soit 226 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens relatifs aux procédures en annulation et en suspension, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 48 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée à la partie adverse.

Article 4.

Le droit de 200 euros et la contribution de 26 euros versés par la partie requérante à la suite de l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice 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 13 avril 2026, par la XIe chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Emmanuel Jacubowitz,	conseiller d'État,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Xavier Dupont	Yves Houyet