

Numéro du rôle : 1421
Arrêt n° 117/99 du 10 novembre 1999

ARRET

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 19 et 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 75.797 du 16 septembre 1998 en cause de W. Vranckx contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 30 septembre 1998, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et en particulier les articles 19 et 24, sont-elles contraires aux articles 6 et *6bis* [actuellement 10 et 11] de la Constitution, pris isolément et lus en corrélation avec l'article 8 [actuellement 13] de la Constitution qui consacre le principe de l'Etat de droit, lequel est un principe général de nature constitutionnelle, ainsi que lus en corrélation avec les dispositions d'application directe des articles 3, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1er du premier protocole de la Convention européenne des droits de l'homme, pris isolément et combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que lus en corrélation avec la disposition d'application directe de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans la mesure où les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et en particulier les articles 19 et 24, exigeraient d'une partie requérante qu'elle fasse valoir en matière d'emploi public, lors de l'introduction de sa requête en annulation, que l'autorité est tenue de la nommer, si nécessaire avec effet rétroactif, à une date antérieure à son admission à la pension si elle entend conserver son intérêt au moment de l'examen de l'affaire, ce qui revient en fait à priver la partie requérante de l'accès au Conseil d'Etat parce que le recours a été introduit environ 4 ans avant l'admission à la pension de la partie requérante et que le Conseil d'Etat est autorisé à examiner ce recours après l'admission à la pension de la partie requérante, bien que le Conseil ait déjà estimé dans d'autres affaires que la partie requérante perd son intérêt du fait de son admission à la pension ? »

### II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 8 février 1989, W. Vranckx introduisit auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation de l'arrêté royal du 23 décembre 1988 par lequel un autre candidat était promu au grade de pharmacien colonel « et par lequel il a été refusé de promouvoir le requérant au même grade ».

Dans son rapport du 5 octobre 1992, l'auditeur du Conseil d'Etat estima que le recours était irrecevable à défaut d'intérêt, parce que W. Vranckx avait été admis à la pension le 1er octobre 1992. Avant de statuer sur le recours, le Conseil d'Etat pose, à la demande de W. Vranckx, la question préjudicielle mentionnée ci-avant.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 30 septembre 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 octobre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 octobre 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 18 novembre 1998;
- W. Vranckx, route de Bého 26A, 6680 Gouvy, par lettre recommandée à la poste le 25 novembre 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 décembre 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 29 décembre 1998;
- W. Vranckx, par lettre recommandée à la poste le 6 janvier 1999.

Par ordonnances du 24 février 1999 et du 29 juin 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 30 septembre 1999 et 30 mars 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, le président faisant fonction H. Boel a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 29 septembre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 15 juillet 1999.

A l'audience publique du 29 septembre 1999 :

- ont comparu :
- . Me H. Vandenberghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour W. Vranckx;
- . Me E. Brewaeys, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

## IV. *En droit*

- A -

### *Position de W. Vranckx*

A.1. Selon W. Vranckx, il ne fait aucun doute que c'est la portée des articles 19 et 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui constitue le point de droit litigieux. En posant la question préjudicielle, le Conseil d'Etat a considéré que les normes en cause étaient applicables en l'espèce.

A.2. W. Vranckx estime que l'interprétation de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat suggérée par l'auditeur du Conseil d'Etat viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle fait naître, pour le traitement des recours en annulation devant le Conseil d'Etat, une distinction basée sur l'âge. En raison, notamment, du fait que le recours en annulation n'est pas traité dans un délai raisonnable, une partie requérante qui se trouve à quelques années de son admission à la pension n'aurait en réalité plus accès au Conseil d'Etat.

Si son admission à la pension suffisait à priver la partie requérante de l'intérêt à l'annulation de la promotion d'un autre candidat, il conviendrait, selon W. Vranckx, de tenir compte de l'admission prochaine à la pension pour déterminer le délai raisonnable. W. Vranckx reconnaît qu'en l'espèce, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable sans plus, mais il considère que « cet article précise un principe d'Etat de droit, relatif au délai raisonnable, qui a une portée générale ».

Selon W. Vranckx, la thèse de l'auditeur conduit à priver de toute protection juridique effective les personnes pour lesquelles, lors de l'introduction d'un recours, le laps de temps qui les sépare de la pension correspond à « un arriéré judiciaire moyen », alors que l'article 13 de la Constitution garantit à toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation d'être jugées suivant les mêmes règles. Cet article permet également de déduire un droit d'accès au juge désigné par la loi.

A.3. La thèse de l'auditeur a pour conséquence, estime W. Vranckx, de priver une catégorie déterminée de personnes du droit d'accès au juge désigné par la loi, « à cause de l'âge, combiné avec le traitement du recours en annulation dans un délai déraisonnable ». Le critère de distinction est certes objectif mais ne saurait être raisonnablement justifié, étant donné qu'en ce qui concerne l'accès au juge il ne peut être fait aucune distinction sur la base de l'âge.

W. Vranckx souligne que les parties requérantes qui ont été admises à la retraite au moment de l'examen de leur recours se trouvent dans une situation plus défavorable que les autres parties requérantes. En effet, un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat établit que la décision attaquée constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil. Les parties requérantes ont donc un intérêt à faire constater l'irrégularité d'un acte de l'autorité, puisqu'elles peuvent faire valoir de ce chef un droit aux dommages et intérêts.

La disposition en cause, telle que l'interprète l'auditeur, conduit en outre, selon W. Vranckx, à une limitation grave des droits de la victime, « à savoir la perte du bénéfice, pendant de nombreuses années, d'une procédure normale devant le Conseil d'Etat, qui semble ineffective, et la nécessité d'engager à nouveau une procédure civile en vue d'obtenir une indemnisation ». Les parties requérantes qui ont déjà été admises à la retraite au moment où leur recours est examiné conservent, par conséquent, un intérêt juridique et moral à faire établir la nullité de l'acte attaqué, même si elles ne peuvent plus prétendre être nommées dans la fonction considérée.

A.4. Pour autant que de besoin, W. Vranckx fait référence aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour que ce dernier article soit applicable, il suffit qu'une action ait une certaine valeur patrimoniale et qu'existe une confiance légitime de voir aboutir cette action. En faisant dépendre de l'âge des parties requérantes la protection des intérêts légitimes ayant une valeur patrimoniale, il y a violation du principe d'égalité, au regard de la disposition

conventionnelle invoquée. En effet, il n'existe pas de lien raisonnable de proportionnalité entre le moyen utilisé et l'objectif poursuivi.

A.5. W. Vranckx estime également que le principe d'égalité est violé au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné qu'après qu'on ait volontairement fait traîner la procédure pendant des années, il se voit privé d'une protection juridique pour la seule et unique raison qu'il a atteint un certain âge. Il devrait subir ce traitement humiliant alors que la distinction basée sur l'âge ne peut pas raisonnablement être justifiée.

A.6. Enfin, W. Vranckx invoque l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que celui-ci lui confère le droit à l'octroi d'un recours effectif pour la violation des droits et libertés invoqués. Le fait que des parties requérantes soient privées, à partir d'un certain âge, du juge que la loi désigne constitue également une violation du principe d'égalité en matière de droit à un recours effectif, parce que la distinction n'est pas raisonnablement justifiée.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.7. Selon le Conseil des ministres, l'inégalité en cause ne résulte pas des dispositions législatives mais de la jurisprudence « constante » du Conseil d'Etat et de certaines circonstances de fait, à savoir l'admission à la pension en cours de procédure et la durée de cette dernière.

A.8. Le Conseil des ministres souligne que la perte de la qualité d'agent entraîne généralement la perte de l'intérêt à une procédure en annulation. La manière dont est rompu le lien avec l'administration n'a en principe aucune importance.

Le Conseil des ministres considère que la condition énoncée par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vertu de laquelle la partie requérante devant le Conseil d'Etat doit justifier d'un intérêt, est inspirée par des considérations pratiques : éviter que le Conseil d'Etat soit inondé de requêtes dictées par un pur esprit de chicane. Il ressort des travaux préparatoires qu'en posant comme condition de recevabilité que la partie requérante justifie d'une lésion ou d'un intérêt, le législateur entendait en fait exclure l'action populaire.

A.9. L'avantage que la partie requérante obtient suite à l'annulation de la décision contestée doit, selon le Conseil des ministres, découler directement de l'annulation et doit présenter un lien avec la finalité du contentieux d'annulation, qui consiste à faire disparaître *ex tunc* de l'ordre juridique des actes illégaux. Lors d'une nomination par choix, l'autorité qui nomme exerce une compétence discrétionnaire. Le candidat évincé n'a donc aucun droit à cette nomination. Une éventuelle annulation de la nomination contestée n'oblige pas l'autorité qui nomme à nommer ou à promouvoir le requérant qui a obtenu gain de cause. Un requérant qui est admis à la pension au cours de la procédure ne peut plus prétendre à cette promotion ou nomination. Il peut seulement introduire devant le juge de l'ordre judiciaire une action en indemnité pour la perte d'une chance de promotion. De ce point de vue, un arrêt d'annulation peut, dans la pratique, procurer un avantage considérable au requérant. Sur la question de savoir si ceci suffit pour justifier son intérêt à l'annulation, deux tendances apparaissent dans la jurisprudence.

Selon la jurisprudence classique, un agent qui est admis à la pension au cours de la procédure perd son intérêt au recours qui conteste la nomination ou la promotion d'un concurrent, sauf si l'autorité qui nomme ne disposait que d'une compétence liée. Qu'un arrêt d'annulation établisse *erga omnes* l'illégalité d'un acte administratif n'est pas considéré comme un avantage légitime.

La jurisprudence minoritaire, par contre, se base sur la volonté du législateur de donner à la notion d'intérêt une interprétation large, l'action populaire étant toutefois exceptée. Selon cette jurisprudence, l'objectif du législateur est atteint si le requérant justifiait d'un intérêt personnel au moment de l'introduction du recours et la partie défenderesse est obligée de réparer d'une manière ou d'une autre vis-à-vis du requérant l'injustice que fait apparaître l'annulation.

A.10. Le Conseil des ministres souligne la différence existant entre le recours en annulation introduit auprès du Conseil d'Etat et la possibilité de faire endosser à l'autorité la responsabilité d'actes irréguliers. Le premier ressortit au contentieux objectif et la seconde au contentieux subjectif et donc à la compétence exclusive des cours et tribunaux ordinaires.

L'intérêt, dans un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, est l'avantage que le requérant espère retirer de la disparition du dommage né pour lui de la décision attaquée. Obtenir une annulation en vue d'administrer une preuve dans un procès civil ne peut jamais constituer le but d'un recours en annulation. Le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour se prononcer sur les actions visant à obtenir un moyen de preuve, actions qui portent du reste sur un droit subjectif.

A.11. Le Conseil des ministres observe qu'un requérant qui est sur le point d'être admis à la pension n'est pas dénué de moyens d'action lorsqu'il introduit un recours en annulation. En effet, il peut demander la suspension de l'exécution de l'arrêté de nomination, puisque la jurisprudence du Conseil d'Etat admet qu'il justifie en pareil cas d'un préjudice grave difficilement réparable. L'agent concerné peut également demander au juge ordinaire des dommages et intérêts s'il démontre que l'administration a commis une faute ou une négligence au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil. En effet, le juge ordinaire a juridiction suffisante pour constater l'illégalité d'un acte de l'autorité dans le cadre d'une action en indemnité.

A.12. Enfin, le Conseil des ministres estime qu'on ne saurait prendre au sérieux l'allégation selon laquelle la situation dénoncée constituerait un traitement dégradant, cette allégation ne méritant pas d'être davantage discutée.

- B -

B.1. Le Conseil d'Etat souhaite savoir si les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec d'autres articles de la Constitution et certaines dispositions conventionnelles, sont violés « dans la mesure où les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et en particulier les articles 19 et 24, exigeraient d'une partie requérante qu'elle fasse valoir, en matière d'emploi public, lors de l'introduction de sa requête en annulation, que l'autorité est tenue de la nommer, si nécessaire avec effet rétroactif, à une date antérieure à son admission à la pension, si elle entend conserver son intérêt au moment de l'examen de l'affaire, ce qui revient en fait à priver la partie requérante de l'accès au Conseil d'Etat parce que le recours a été introduit environ 4 ans avant l'admission à la pension de la partie requérante et que le Conseil d'Etat est autorisé à examiner ce recours après l'admission à la pension de la partie requérante, bien que le Conseil ait déjà estimé dans d'autres affaires que la partie requérante perd son intérêt du fait de son admission à la pension ».

B.2. L'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il était en vigueur au moment où la question préjudicielle a été posée, disposait :

« Les demandes, difficultés et recours visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, peuvent être portés devant la section d'administration par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi. »

L'article 24 des mêmes lois coordonnées disposait, à la même époque :

« Le Roi fixe les délais dans lesquels les rapports écrits établis sur l'affaire par les membres de l'auditorat doivent être déposés et les modalités suivant lesquelles ces délais peuvent être abrégés ou prorogés.

Le cas échéant, le rapport peut se limiter à la fin de non-recevoir ou au moyen de fond qui permet la solution du litige. Dans ce cas, la section d'administration statue par voie d'arrêt sur les conclusions du rapport. »

Le législateur a donc réservé aux personnes justifiant d'un intérêt la possibilité de demander au Conseil d'Etat, section d'administration, l'annulation d'un acte administratif. L'article 24 autorise même à arrêter l'examen et la procédure lorsqu'il est constaté que l'intérêt requis fait défaut.

La loi ne définit pas cet «intérêt ». Le législateur a laissé au Conseil d'Etat le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18).

B.3. La condition selon laquelle la partie requérante doit justifier d'un intérêt à son recours est motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire.

C'est au Conseil d'Etat qu'il appartient d'apprécier si les requérants qui le saisissent justifient d'un intérêt à leur recours. C'est également au Conseil d'Etat qu'il revient d'apprécier si l'intérêt d'une partie requérante doit se maintenir tout au long de la procédure.

B.4. Il ressort toutefois du libellé de la question préjudicielle que la Cour est interrogée sur la constitutionnalité notamment de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprété comme exigeant de traiter différemment les parties requérantes qui

attaquent une nomination selon qu'elles ont ou n'ont pas été admises à la retraite au moment de l'examen de leur recours en annulation.

B.5. La Cour examinera la question qui lui est posée, non pour se prononcer sur une jurisprudence du Conseil d'Etat, ce qui ne relève pas de sa compétence, mais en se plaçant dans l'hypothèse, postulée par la question préjudicielle, selon laquelle les dispositions en cause commandent l'interprétation qui y est formulée.

B.6. Par le caractère automatique que la perte d'intérêt revêt - sauf dans l'hypothèse particulière mentionnée dans la question préjudicielle -, l'interprétation donnée à l'article 19 a des effets disproportionnés car elle aboutit à une décision d'irrecevabilité du recours, sans que soit examiné s'il subsiste, en réalité, un intérêt à ce recours et sans tenir aucun compte des événements qui ont pu en retarder l'examen.

B.7. Un requérant ne perd pas nécessairement tout intérêt à l'annulation d'une nomination illégale lorsqu'il est admis à la retraite. Ainsi, s'il est vrai qu'il ne peut plus aspirer à la fonction dont il conteste l'attribution, il peut néanmoins conserver un intérêt, moral ou matériel, à l'annulation *erga omnes* de la décision qui l'a empêché d'y accéder. En outre, un arrêt d'annulation facilitera l'établissement de la faute de l'administration s'il introduit une action devant le juge civil.

B.8. Il y a lieu de répondre affirmativement à la question posée en ce qu'elle concerne une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, sans qu'il faille les combiner avec les autres dispositions mentionnées dans la question.

B.9. La Cour observe que l'article 19 n'exprime aucune exigence en ce qui concerne le maintien de l'intérêt et qu'il peut être interprété en ce sens que l'agent qui attaque une nomination ne perd pas nécessairement son intérêt au recours lorsqu'il est admis à la pension en cours de procédure.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles 19 et 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprétés en ce sens que l'agent qui attaque une nomination perd son intérêt au recours lorsqu'il est admis à la pension en cours de procédure, violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Les mêmes articles, interprétés en ce sens que l'agent qui attaque une nomination ne perd pas nécessairement son intérêt au recours lorsqu'il est admis à la pension en cours de procédure, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 novembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets