

Numéro du rôle : 4830

Arrêt n° 109/2010  
du 30 septembre 2010

**A R R E T**

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par arrêt n° 198.374 du 30 novembre 2009 en cause de Christel Demerlier contre l'« Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 décembre 2009, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, interprété en ce sens que seules les parties requérantes qui justifient d'un intérêt direct à l'annulation de la décision attaquée peuvent introduire un recours en annulation devant la section du contentieux administratif, viole-t-il le principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il est établi ainsi une différence de traitement qui n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée entre des parties requérantes qui justifient d'un intérêt direct à l'annulation de la décision attaquée, d'une part, et des parties requérantes qui justifient d'un intérêt indirect à cette annulation, d'autre part ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Christel Demerlier, faisant élection de domicile à 9000 Gand, Vina Bovypark 3;
- l'« Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue Royale 94;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'« Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs »;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 14 juillet 2010 :

- ont comparu :
  - . Me S. Callens *loco* Me B. Staelens, avocats au barreau de Bruges, pour l'« Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs » et pour le Gouvernement flamand;
  - . Me S. Jochems, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

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

Au moment où les décisions attaquées devant le Conseil d'Etat sont prises, C. Demerlier est collaborateur statutaire C1 au « Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs » (DIGO) (Service pour les travaux d'infrastructure de l'enseignement subventionné). Elle a réussi une épreuve en vue d'une promotion au grade de collaborateur principal C2.

Lorsqu'un poste de collaborateur principal C2 devient vacant, le DIGO décide de nommer non pas un nouveau collaborateur principal C2 mais un collaborateur C1 supplémentaire. Le 22 avril 2004, C. Demerlier a introduit un recours en annulation, non pas de la décision précitée mais de la nomination du collaborateur C1 supplémentaire et du refus implicite d'attribuer l'emploi vacant par promotion et de nommer la requérante. Elle estime qu'en cas d'annulation de la nomination du collaborateur C1 supplémentaire, le DIGO devrait pourvoir le poste C2 vacant par la promotion d'un collaborateur C1.

Le Conseil d'Etat estime que le recours n'est pas recevable, dans la mesure où il est dirigé contre le refus implicite précité. En ce qui concerne la nomination attaquée, le Conseil d'Etat constate qu'il n'existe pas de lien direct entre l'annulation de cette nomination et les chances de promotion de la requérante. L'annulation n'aurait pas pour effet que la nouvelle nomination doive s'effectuer par une promotion au grade de collaborateur principal C2. Etant donné que le lancement d'une procédure de promotion n'est qu'une possibilité parmi d'autres, l'intérêt de la requérante n'est pas certain.

Le Conseil d'Etat conclut que C. Demerlier justifie d'un intérêt qui n'est pas direct et certain mais seulement indirect et hypothétique, et qu'un tel intérêt n'est pas suffisant pour que le recours soit recevable en tant qu'il poursuit l'annulation de la première décision attaquée. Etant donné que C. Demerlier considère toutefois qu'une telle interprétation de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est discriminatoire, le Conseil d'Etat, avant de statuer, pose la question préjudicielle citée plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres estime en premier lieu que les requérants qui subissent un préjudice découlant directement de la décision attaquée ne peuvent être comparés avec les requérants qui ne subissent qu'un préjudice éventuel, indirectement lié à la décision attaquée. En effet, il n'existe pas chez ces derniers un lien causal immédiat entre le préjudice et la décision dont le Conseil d'Etat contrôle la légalité, mais ce préjudice est la conséquence de facteurs externes qui sont étrangers à la décision attaquée. Le Conseil d'Etat ne pourrait étendre son examen à des décisions qui peuvent ou qui auraient dû faire l'objet d'autres procédures, ni à des circonstances qui ne relèvent pas de sa compétence ou qui ne présentent pas de lien direct avec l'examen de la légalité de la décision attaquée.

Quant au fond, le Conseil des ministres est d'avis qu'il existe une justification objective et raisonnable à la différence de traitement alléguée. L'intérêt comme condition de recevabilité a pour but d'éviter des procédures qui sont simplement intentées pour exprimer un mécontentement, sans que le fait d'accueillir la requête procure au requérant lui-même un bénéfice direct et concret. Le législateur a laissé au Conseil d'Etat le soin de préciser la notion d'« intérêt ».

Il existe, selon le Conseil des ministres, un lien de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. Les conséquences des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat n'affectent pas seulement la situation de la partie requérante. Pour éviter que des requérants justifiant d'un intérêt indirect puissent faire annuler une décision qui a des conséquences pour tous les justiciables, l'accès au Conseil d'Etat doit être limité aux requérants qui peuvent démontrer un intérêt direct.

Enfin, le Conseil des ministres observe que la Cour retient elle aussi la condition de l'intérêt direct pour les recours en annulation de normes législatives, ce qui est considéré comme une indication du caractère raisonnable de cette condition.

A.2. Le Gouvernement flamand et l'« Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs » (AGION) (Agence de l'infrastructure dans l'enseignement), qui a repris les droits, obligations et missions du DIGO, contestent l'existence d'un intérêt « indirect ». L'existence de celui-ci équivaldrait à une *actio popularis*, qui est précisément ce que le législateur a voulu éviter en instaurant la condition de l'intérêt. Plus précisément, le législateur souhaitait éviter que le Conseil d'Etat soit submergé de requêtes dictées par la seule envie de se plaindre ou qui tendent seulement à l'annulation dans l'intérêt de la loi, sans que le requérant puisse retirer un quelconque bénéfice de cette annulation. Pour le surplus, le législateur a confié au juge le soin de préciser la condition de l'intérêt.

La jurisprudence reconnaît l'intérêt, poursuivent le Gouvernement flamand et l'AGION, lorsque deux conditions sont remplies : premièrement, l'acte administratif attaqué doit porter au requérant un préjudice personnel, direct, certain, actuel et légitime et, deuxièmement, l'annulation de l'acte administratif doit procurer au requérant un bénéfice direct et personnel, aussi minime soit-il. Les conditions d'un intérêt personnel et direct sont souvent examinées ensemble dans la jurisprudence. Le caractère personnel de l'intérêt implique qu'un lien suffisamment individualisé existe entre l'acte administratif attaqué et le requérant. L'intérêt allégué ne peut pas se confondre avec l'intérêt qu'a tout citoyen au respect de la légalité. Le caractère direct de l'intérêt implique qu'il existe un lien causal direct entre l'acte administratif attaqué et le dommage. L'appréciation de (chaque composante de) l'intérêt est une question de fait que le Conseil d'Etat apprécie souverainement.

A.3. C. Demerlier souligne en premier lieu l'analogie des dispositions législatives concernant l'intérêt requis pour l'introduction d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle et l'intérêt requis pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Dans les deux cas, le but était d'exclure l'action populaire. Cependant, la jurisprudence du Conseil d'Etat ne ferait pas clairement apparaître ce qu'il convient de comprendre par cette notion. Tantôt, l'action populaire est assimilée à l'action du citoyen dans l'intérêt de la loi, tantôt, elle en est distinguée.

C. Demerlier soutient ensuite que la notion d'intérêt doit recevoir la même interprétation dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et dans celle de la Cour constitutionnelle. Certes, la Cour constitutionnelle postulerait elle-même la nature directe de l'intérêt dans sa jurisprudence, mais dans les arrêts préjudiciels dans lesquels elle s'est prononcée sur l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, elle considérerait (au moins implicitement) que la nature indirecte de l'intérêt suffit. C. Demerlier renvoie à cet égard à l'arrêt n° 117/99 de la Cour.

L'intérêt indirect d'une partie requérante ne doit pas être assimilé à une action populaire, selon C. Demerlier, à condition qu'existe un lien suffisamment individualisé entre la partie requérante et l'acte attaqué. Elle souligne également que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'annulation ne doit pas procurer de bénéfice immédiat aux parties requérantes : la circonstance qu'à la suite de l'annulation, elles obtiendraient à nouveau une chance de voir leur situation réglée dans un sens plus favorable suffit à justifier leur intérêt à l'annulation poursuivie. Cette jurisprudence contraste avec la jurisprudence du Conseil d'Etat, contenue notamment aussi dans l'arrêt de renvoi, selon laquelle le fait qu'après l'annulation poursuivie, le lancement d'une procédure de promotion ne constitue qu'une possibilité parmi d'autres rend l'intérêt de la requérante incertain.

C. Demerlier estime qu'il existe un lien suffisamment individualisé entre l'annulation d'un acte administratif et la demande en indemnisation du dommage résultant, sans qu'il soit question de force majeure ou d'erreur invincible, de la faute que renferme le motif de cette annulation. Enfin, elle souligne l'influence de la loi du 25 juillet 2008 modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Il ressortirait des travaux préparatoires de cette loi que le législateur avait non seulement l'intention de faire interrompre, par l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, la prescription de la demande introduite devant les cours et tribunaux ordinaires en indemnisation du dommage causé par l'acte administratif attaqué, mais que le législateur entendait également éviter que les justiciables doivent encore introduire simultanément un recours en annulation et une demande en indemnisation.

A.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres observe tout d'abord qu'il n'est pas permis aux parties de modifier la portée de la question préjudicielle et que, dans le cas présent, la question soumise à la Cour ne concerne pas la comparaison entre les requérants devant la Cour constitutionnelle et les requérants devant le Conseil d'Etat. Le Conseil des ministres estime par ailleurs que les deux catégories de requérants ne sont pas traitées différemment et que, dans la mesure où tel serait néanmoins le cas, la différence de traitement peut être justifiée. En effet, la Cour constitutionnelle est l'unique instance judiciaire qui peut se prononcer sur la constitutionnalité de normes législatives, tandis qu'outre le Conseil d'Etat, les cours et tribunaux ordinaires peuvent également se prononcer sur la légalité des actes administratifs en application de l'article 159 de la Constitution. Le Conseil d'Etat pourrait par conséquent contrôler plus strictement la condition de l'intérêt lorsqu'il fait disparaître un acte administratif de la sphère juridique, étant donné que ce contrôle n'empêche pas une éventuelle action en indemnisation devant le juge ordinaire.

En ce qui concerne l'existence d'un lien suffisamment individualisé entre la situation de C. Demerlier et l'acte administratif attaqué, le Conseil des ministres considère que la Cour ne peut pas statuer à la place du Conseil d'Etat sur l'intérêt dans une procédure concrète. Si le requérant avait pu démontrer un lien suffisamment individualisé, le Conseil d'Etat aurait déjà admis l'existence d'un intérêt direct.

Le Conseil des ministres considère que le renvoi à la loi du 25 juillet 2008 ne contredit pas son point de vue. Cette loi n'a pas abrogé la distinction entre le contentieux objectif et subjectif. Même si le justiciable ne doit pas d'emblée introduire une demande en indemnisation devant le juge civil et qu'il peut attendre l'issue de la procédure devant le Conseil d'Etat, il devra toujours, au moment opportun, introduire une telle action en vue d'obtenir des dommages et intérêts.

A.5. Le Gouvernement flamand et AGION estiment dans leur mémoire en réponse que l'arrêt n° 117/99 n'est pas pertinent pour l'appréciation de la présente question préjudicielle. En effet, celle-ci ne concerne pas le maintien de l'intérêt tout au long de la procédure devant le Conseil d'Etat, ce qui était en cause dans l'arrêt précité.

Le Gouvernement flamand et AGION estiment également, à l'instar du Conseil des ministres, que l'existence d'un lien suffisamment individualisé entre la situation de la requérante et la décision attaquée est une question de fait que le Conseil d'Etat doit apprécier et que le renvoi à la loi du 25 juillet 2008 ne présente pas un intérêt direct pour la réponse à la question préjudicielle.

- B -

B.1. L'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose :

« Les demandes, difficultés et recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1° à 6°, peuvent être portés devant la section du contentieux administratif 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 ».

B.2. Le juge *a quo* soumet cette disposition à la Cour dans l'interprétation selon laquelle les recours en annulation ne peuvent être portés devant la section du contentieux administratif que par des parties requérantes qui justifient d'un intérêt direct à l'annulation de la décision attaquée. Il demande à la Cour si la différence de traitement des parties requérantes qui en découle, selon que ces parties ont un intérêt direct ou indirect à l'annulation de la décision attaquée, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.1. Le Conseil des ministres objecte que les parties requérantes qui ont un intérêt direct à l'annulation de la décision attaquée et les parties requérantes qui ont un intérêt indirect à cette annulation ne sont pas suffisamment comparables.

B.3.2. L'allégation que des situations ne sont pas suffisamment comparables ne peut aboutir à ce que les articles 10 et 11 de la Constitution ne seraient pas applicables. Elle peut uniquement avoir pour effet d'abrégé la démonstration de la compatibilité avec ces dispositions, lorsque les situations sont à ce point éloignées qu'il est immédiatement évident qu'un constat de discrimination ne saurait résulter de leur comparaison minutieuse.

B.4.1. La loi ne définit pas l'« 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). Toutefois, le contenu de cette notion ne peut être contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.2. La condition selon laquelle la partie requérante doit justifier d'un intérêt au recours est motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire.

B.4.3. C'est au Conseil d'Etat qu'il appartient d'apprécier si les requérants qui le saisissent justifient d'un intérêt à leur recours. Le Conseil d'Etat doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière restrictive ou formaliste. (voir, en ce sens, CEDH, 20 avril 2004, *Bulena c. République tchèque*, §§ 28, 30 et 35; 24 février 2009, *L'Erablière A.S.B.L. c. Belgique*, § 38; 5 novembre 2009, *Nunes Guerreiro c. Luxembourg*, § 38; 22 décembre 2009, *Sergey Smirnov c. Russie*, §§ 29-32)

Dans l'arrêt n° 117/99 du 10 novembre 1999, la Cour a notamment estimé que les articles 19 et 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprétés en ce sens que le fonctionnaire qui attaque une nomination perd son intérêt au recours lorsqu'il est mis à la retraite au cours de la procédure, violaient les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.1. Selon le Conseil d'Etat, le caractère direct de l'intérêt implique qu'il existe un lien direct de causalité entre le préjudice subi par la partie requérante et la décision attaquée (point 8.4.1 de la décision de renvoi).

Dans le cas présent, le préjudice subi par la partie requérante réside dans la diminution de ses chances de promotion, tandis que la décision attaquée concerne une nomination au même grade.

B.5.2. En constatant que le lien entre l'annulation de la décision attaquée et les chances de promotion de la requérante n'est pas direct et que le lancement d'une procédure de promotion, après une éventuelle annulation, ne constitue qu'une possibilité parmi d'autres (points 8.4.2 et 8.4.3 de la décision de renvoi), le Conseil d'Etat n'a pas appliqué la condition de l'intérêt de manière exagérément restrictive ou formaliste.

B.6. Dans l'interprétation selon laquelle les recours en annulation ne peuvent être portés devant la section du contentieux administratif que par des parties requérantes qui justifient d'un intérêt direct à l'annulation de la décision attaquée, l'accès au Conseil d'Etat est certes interdit à une certaine catégorie de justiciables, mais cette entrave, en soi, eu égard à l'objectif de la condition de l'intérêt, ne porte pas atteinte de manière excessive au droit d'accès à un juge.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, dans l'interprétation selon laquelle les recours en annulation ne peuvent être portés devant la section du contentieux administratif que par des parties requérantes qui justifient d'un intérêt direct à l'annulation de la disposition attaquée, ne viole 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 30 septembre 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt