



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE RONALD VERMEULEN c. BELGIQUE**

*(Requête n° 5475/06)*

ARRÊT

STRASBOURG

17 juillet 2018

**DÉFINITIF**

**17/10/2018**

*Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut  
subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Ronald Vermeulen c. Belgique,**

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Robert Spano, *président*,

Ledi Bianku,

Işıl Karakaş,

Nebojša Vučinić,

Valeriu Griţco,

Stéphanie Mourou-Vikström, *juges*,

Françoise Tulkens, *juge ad hoc*,

et de Stanley Naismith, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 26 juin 2018,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

**PROCÉDURE**

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 5475/06) dirigée contre le Royaume de Belgique et dont un ressortissant, belge lors de l'introduction de la requête et ayant acquis la nationalité néerlandaise au cours de la procédure, M. Ronald Vermeulen (« le requérant »), a saisi la Cour le 23 janvier 2006 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le président de la section a autorisé le requérant à assurer lui-même sa défense devant la Cour. Le gouvernement belge (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, I. Niedlispacher, du service public fédéral de la Justice.

3. Le requérant allègue que l'interprétation retenue par le Conseil d'État de la notion d'intérêt à agir a entraîné une atteinte injustifiée à son droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

4. Le 11 mars 2014, le grief relatif au droit d'accès à un tribunal (article 6 § 1 de la Convention) a été communiqué au Gouvernement et la requête a été déclarée irrecevable pour le surplus conformément à l'article 54 § 3 du règlement.

5. Le requérant ainsi que le Gouvernement défendeur ont déposé des observations écrites (article 54 § 2 du règlement). Le Gouvernement néerlandais n'a pas souhaité se prévaloir de son droit d'intervenir dans la procédure (article 36 § 1 de la Convention).

6. À la suite du départ de M. Paul Lemmens, juge élu au titre de la Belgique (article 28 du règlement), M<sup>me</sup> Françoise Tulkens a été désignée pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 26 § 4 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est né en 1951 et réside à Sas van Gent (Pays-Bas).

8. Alors qu'il était fonctionnaire statutaire, le requérant participa pour la troisième fois aux épreuves d'un concours avec constitution d'une réserve de recrutement valable deux ans pour les « agents de quatrième classe administrative de la carrière de la Chancellerie ». Les épreuves du concours s'étalèrent sur plusieurs mois et s'achevèrent le 31 mai 2000.

9. Par une lettre du 8 juin 2000, le requérant fut informé par le Secrétariat permanent de recrutement des agents de l'État (ci-après, « le Selor »), organisme public chargé du recrutement des agents de l'administration fédérale, qu'il n'avait pas réussi le concours. Il avait réussi six des sept épreuves mais échoué à l'entretien avec le jury. Une liste de réserve des candidats ayant réussi le concours fut établie.

10. Le requérant forma un recours devant le Conseil d'État. Il demandait la suspension et l'annulation de la décision du 8 juin 2000 le déclarant non admis et invitait le Conseil d'État à ordonner l'organisation d'un nouveau concours.

11. Par deux arrêts des 19 mars et 1<sup>er</sup> octobre 2001, le Conseil d'État suspendit puis annula la décision contestée au motif que celle-ci n'était pas motivée, et il se déclara incompétent pour ordonner l'organisation d'un nouveau concours.

12. Le requérant fut invité par le Selor à participer à un nouvel entretien avec le jury qui eut lieu le 27 novembre 2001.

13. Le 28 novembre 2001, le Selor informa le requérant qu'il avait à nouveau échoué à l'entretien avec le jury.

#### **A. La procédure litigieuse devant le Conseil d'État**

14. Le 28 janvier 2002, le requérant forma un recours en suspension et en annulation de cette décision devant le Conseil d'État. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, il se plaignait du manque de motivation de la décision du jury ainsi que du manque d'impartialité de celui-ci.

15. La validité de la réserve de recrutement expira le 4 juin 2002.

16. Par un arrêt du 13 novembre 2002, le Conseil d'État rejeta le recours en suspension, faute de moyens sérieux.

17. Le 9 janvier 2004, l'auditeur établit son rapport quant au recours en annulation. Il conclut que les deux moyens développés par le requérant tirés du manque de motivation de la décision du jury et du manque d'impartialité de celui-ci étaient fondés.

18. Par une lettre du 2 mai 2004, constatant l'expiration de la liste de réserve, le conseiller d'État désigné comme rapporteur invita le requérant à

indiquer quel était son point de vue sur la question de son « intérêt actuel » au sens de l'article 19 § 1<sup>er</sup> des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après, « les lois sur le Conseil d'État ») et à préciser quel avantage il entendait tirer d'un arrêt d'annulation.

19. Le requérant y répondit par une lettre du 22 mai 2004. Selon lui, l'effet rétroactif des arrêts du Conseil d'État avait pour conséquence qu'en cas d'annulation de la décision contestée, il se retrouverait fictivement avant l'entretien avec le jury, c'est-à-dire à un moment où la liste de réserve était encore valable et où son nom pouvait y être ajouté s'il réussissait l'épreuve. Restait la question de savoir si, dans un tel cas de figure, le Selor pouvait invoquer l'expiration de la liste de réserve pour refuser de réorganiser un entretien. Si tel était le cas, le requérant estimait que le procès ne pouvait passer pour avoir été équitable puisque cela signifierait que le résultat serait en pratique le même, peu importe la décision du Conseil d'État. En outre, le requérant fit valoir que son intérêt à l'annulation de la décision litigieuse subsistait dès lors que la possibilité qu'il avait de demander des dommages et intérêts devant une juridiction civile était directement liée à l'obtention d'un arrêt du Conseil d'État qui lui était favorable.

20. Par un arrêt du 5 juillet 2005 notifié au requérant le 4 août 2005, le Conseil d'État déclara le recours irrecevable au motif que le requérant n'avait plus d'« intérêt actuel » au sens de l'article 19 § 1<sup>er</sup> des lois sur le Conseil d'État. Le Conseil d'État constata en effet que le requérant n'avait demandé l'annulation que de son propre résultat et non pas du résultat des candidats lauréats, de la liste de réserve elle-même ou de la nomination des lauréats, et qu'il n'invoquait aucun moyen de nature à annuler l'examen dans sa globalité. Certes, un arrêt d'annulation pouvait replacer fictivement les parties au moment de la prise de décision litigieuse. Toutefois, le requérant avait laissé les résultats des lauréats du concours devenir définitifs ce qui avait créé une situation de droit, et la liste de réserve avait entretemps expiré de sorte que l'administration n'aurait en tout état de cause plus la possibilité de nommer le requérant même s'il réussissait la dernière épreuve de l'examen. La circonstance que le Conseil d'État tire, en application des dispositions légales encadrant son fonctionnement, des conclusions de ce constat quant à l'avantage que le requérant pouvait encore tirer d'une annulation était, selon le Conseil d'État, étrangère à la question de savoir si ce dernier avait bénéficié ou non d'un procès équitable. En outre, le Conseil d'État estima que l'intérêt du requérant à poursuivre une action en réparation devant le juge judiciaire n'était qu'indirect dès lors qu'il ne visait pas au rétablissement de la légalité et ne suffisait pas à justifier l'intérêt requis pour la poursuite de la procédure.

## **B. La procédure en dommages et intérêts**

21. Entretemps, le 1<sup>er</sup> juin 2005, le requérant cita l'État belge en responsabilité extracontractuelle devant le tribunal de première instance de Bruxelles sur le fondement de l'article 1382 du code civil. Il demanda réparation des dommages financiers et moraux résultant selon lui de la faute commise par le Selor en ne le déclarant pas admis à l'issue des épreuves du concours.

22. Le 22 novembre 2016, invité par le greffe à actualiser les informations relatives à la procédure pendante devant le tribunal de première instance, le requérant indiqua qu'il avait donné pour instruction à son avocat de renoncer à la poursuite de ladite procédure la veille.

## **II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS**

### **A. La notion d'intérêt**

23. L'article 19 § 1<sup>er</sup> des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, prévoit que les recours en annulation peuvent être portés devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par « toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Il s'agit d'une question d'ordre public qui peut être soulevée à n'importe quel stade de la procédure (CE, 24 novembre 2003, *Communauté française et consorts c. Communauté flamande*, n° 125.644). L'article 24 des mêmes lois coordonnées, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, autorise l'auditorat à limiter dans son rapport l'examen du recours à la question de la recevabilité lorsqu'il est constaté, par exemple, que l'intérêt requis fait défaut.

#### *1. La jurisprudence du Conseil d'État*

24. La loi ne définit pas la notion d'intérêt, laissant au Conseil d'État le soin d'en préciser le contenu (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18).

25. Selon la jurisprudence classique du Conseil d'État (CE, n° 104.224 du 1<sup>er</sup> mars 2002, *Gadisseur c/ Université de Liège*, et CE, n° 193.819 du 4 juin 2009, *A.S.B.L. Bibliothèque Libre La Fleronnaise c/RW*), pour être jugé suffisant, l'intérêt à agir en annulation doit être direct, procurer au requérant un avantage d'ordre matériel ou moral tangible ne pouvant se limiter au constat de l'illégalité de l'acte, exister au moment de l'introduction de la requête et perdurer tout au long de la procédure.

26. Ainsi, par exemple, le Conseil d'État a considéré qu'un agent, candidat évincé de promotions admis à la retraite en cours d'instance pour avoir atteint la limite d'âge, n'a plus d'intérêt à agir en annulation. Il ne

pourrait en effet retrouver par l'annulation des promotions attaquées une nouvelle chance d'obtenir l'avancement convoité (voir, parmi d'autres, CE, n° 136.792 du 7 février 2005, *Dupont*, et CE, n° 191.158 du 9 mars 2009, *De Rycke*).

27. L'avantage que représenterait l'annulation d'un acte dans le seul but de poursuivre une action indemnitaire ultérieure à intenter devant les cours et tribunaux ne suffit pas, selon le Conseil d'État, à fonder l'intérêt requis pour agir en annulation (voir, par exemple, CE, n° 83.201 du 28 octobre 1999, *N.V. Antraco Transport en distributie*). En effet, le Conseil d'État fait valoir que la finalité du contentieux de l'annulation est de faire disparaître rétroactivement un acte illégal de l'ordonnancement juridique et que l'intérêt à entendre déclarer un acte administratif illégal pour faciliter ensuite une action en dommages et intérêts est sans relation avec cette finalité (CE, n° 46.412 du 21 juin 2005, *Jassogne*).

28. D'après le Conseil d'État, la procédure n'en devient pas pour autant ineffective au sens de l'article 6 de la Convention dès lors que les intéressés peuvent obtenir satisfaction devant les juridictions judiciaires qui sont exclusivement compétentes en ce qui concerne les droits civils (CE, ass. gen., 23 juin 2004, *Hendrix*, n° 132.915). Le Conseil d'État juge en effet que « l'intérêt à engager une instance devant le juge judiciaire et la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas comparable à celui d'un recours devant le Conseil d'État, dès lors qu'il s'agit, dans le premier cas, de litiges portant sur des droits subjectifs, alors que le contentieux devant le Conseil d'État est objectif et ne vise pas à préciser les droits du requérant, mais bien à déterminer si la décision attaquée est intervenue correctement » (CE, ass. gen., 23 juin 2004, *Hendrix*, précité).

## 2. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle

29. Saisie par le Conseil d'État d'une question préjudicielle sur la conformité avec les articles 10 et 11 de la Constitution (principes d'égalité et de non-discrimination) des articles 19 et 24 des lois sur le Conseil d'État, interprétés en ce sens que l'agent qui attaque une nomination perd son intérêt au recours lorsqu'il est admis à la retraite en cours de procédure, la Cour d'arbitrage (actuellement Cour constitutionnelle) rappela, par un arrêt n° 117/99 du 10 novembre 1999, que la condition selon laquelle la partie requérante devait justifier d'un intérêt à son recours était motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire. En l'espèce, elle considéra toutefois que :

« 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 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. »

30. La Cour d'arbitrage conclut qu'en l'espèce l'interprétation retenue de l'article 19 alinéa 1<sup>er</sup> des lois sur le Conseil d'État constituait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

31. Ultérieurement, la Cour constitutionnelle rappela dans un arrêt n° 109/2010 du 30 septembre 2010 que le Conseil d'État devait veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (B.4.3). Dans cette affaire, le Conseil d'État avait constaté la perte d'intérêt en l'absence de lien entre l'annulation de la décision et les chances de promotion de la requérante et au motif que le lancement d'une procédure de promotion, après une éventuelle annulation, ne constituait qu'une possibilité parmi d'autres. La Cour constitutionnelle considéra que, ce faisant, le Conseil d'État n'avait pas appliqué la notion d'intérêt de manière exagérément restrictive ou formaliste (B.5.2).

## **B. L'action en responsabilité pour faute contre l'État**

32. Une action indemnitaire pour faute de l'État peut être mise en mouvement sur la base des dispositions suivantes du code civil :

### **Article 1382**

« Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par lequel il est arrivé, à le réparer. »

### **Article 1383**

« Chacun est responsable du dommage qu'il a causé, non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. »

## **EN DROIT**

### **I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION**

33. Le requérant allègue que, dans son arrêt du 20 avril 2005 se prononçant sur le recours en annulation, l'interprétation retenue par le Conseil d'État de la notion d'intérêt à agir a entraîné une atteinte injustifiée à son droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention. En ses parties pertinentes, cette disposition est ainsi libellée :



« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

34. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

### **A. Sur la recevabilité**

35. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'il ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour le déclare recevable.

### **B. Sur le fond**

#### *1. Thèses des parties*

##### **a) Le requérant**

36. Le requérant critique en substance l'interprétation faite par le Conseil d'État de la notion d'intérêt. Il rappelle que l'effet rétroactif des arrêts du Conseil d'État aurait eu pour conséquence, en cas d'annulation, de replacer les parties au moment de la décision litigieuse, moment où la réserve de recrutement n'avait pas expiré et où il avait donc une chance de succès. Il estime d'ailleurs qu'il ne revient pas au Conseil d'État de décider si l'administration pouvait encore organiser de nouvelles épreuves puisque sa compétence se limite à l'annulation d'une décision irrégulière. Ainsi, l'administration aurait par exemple pu prolonger la durée de validité de la réserve ou suspendre le délai pendant la durée de la procédure. D'après le requérant, l'absence d'intérêt actuel a été retenue contre lui parce que le Conseil d'État ne voulait pas statuer sur le bien-fondé de ses moyens au vu du rapport de l'auditeur qui avait conclu que deux des moyens invoqués étaient fondés. Il fait également valoir que la perte d'intérêt a été causée par la durée de la procédure devant le Conseil d'État.

37. Aussi, le requérant soutient qu'il ne pouvait pas attaquer la nomination de chacun des candidats lauréats dès lors que, d'une part, il n'avait pas accès à la liste des lauréats et, d'autre part, il ne disposait d'aucun argument à faire valoir contre leur réussite au concours puisqu'il n'avait pas assisté à leur entretien avec le jury. Le requérant met l'accent sur l'aspect humain indiquant que tenter d'annuler les résultats des seize candidats n'était pas le moyen indiqué pour être bien accueilli dans un nouvel emploi.

38. Enfin, le requérant estime que c'est à tort que le Conseil d'État a considéré que l'introduction d'une action indemnitaire devant le juge civil ne constituait qu'un intérêt indirect. Ainsi, se référant aux arrêts de la Cour constitutionnelle (paragraphe 29-31, ci-dessus), le requérant se plaint d'avoir été privé d'une chance de voir aboutir son action en dommages et

intérêts, le juge civil n'ayant pas de décision finale solide sur laquelle se baser pour conclure à une faute de l'administration.

#### **b) Le Gouvernement**

39. Le Gouvernement estime que le requérant a bénéficié d'un procès équitable. Il fait valoir que le Conseil d'État, dans son arrêt du 13 novembre 2002 statuant sur la demande de suspension, a examiné de manière approfondie tous les moyens du requérant et les a jugés non sérieux. Il soutient que si en revanche, ceux-ci avaient été jugés sérieux, la courte durée de la réserve de recrutement aurait été un motif important pour accepter l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable justifiant la suspension de l'acte attaqué.

40. Aussi, le Gouvernement fait valoir que l'action du requérant était seulement dirigée contre le résultat de son examen et non contre la composition de la réserve de recrutement. Il en déduit que le requérant a ainsi lui-même désigné les limites de la procédure et, qu'en agissant de la sorte, il n'a pas pu empêcher que les candidats ayant réussi le concours soient nommés, que ces nominations soient devenues définitives, et que le délai de validité de la réserve de recrutement puisse s'écouler. Le Gouvernement soutient que par la limitation de l'objet des recours et par l'écoulement de la durée de validité de la réserve de recrutement, le requérant a perdu son intérêt à l'annulation de la décision litigieuse suivant une appréciation du Conseil d'État qui n'avait rien de disproportionné.

41. Enfin, le Gouvernement ajoute que c'est à tort que le requérant justifie son intérêt à agir par référence à l'action en dommages et intérêts. En effet, l'issue de la procédure devant le Conseil d'État ne serait pas déterminante pour fixer le droit civil du requérant à des dommages et intérêts, les juridictions judiciaires étant exclusivement et pleinement compétentes.

### *2. Appréciation de la Cour*

#### **a) Principes généraux applicables**

42. S'agissant de l'applicabilité du volet civil de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour renvoie aux principes généraux tels que décrits dans l'arrêt *Regner c. République tchèque* ([GC], n° 35289/11, §§ 99-112, CEDH 2017 (extraits)). En ce qui concerne le droit d'accès à un tribunal garanti par cette même disposition, ils sont énoncés dans les arrêts *Paroisse Gréco-Catholique Lupeni et autres c. Roumanie* ([GC], n° 76943/11, §§ 84-90, CEDH 2016 (extraits)) et *Zubac c. Croatie* ([GC], n° 40160/12, §§ 76-79, 5 avril 2018).

43. En particulier, la Cour rappelle que le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès constitue un aspect, n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment en ce qui concerne les

conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'État, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation (*García Manibardo c. Espagne*, n° 38695/97, § 36, CEDH 2000-II, et *Mortier c. France*, n° 42195/98, § 33, 31 juillet 2001). Néanmoins, les limitations appliquées ne doivent pas restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tel que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir *Guérin c. France* du 29 juillet 1998, § 37, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V). Ainsi, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir la substance de son litige tranchée par la juridiction compétente (*RTBF c. Belgique*, n° 50084/06, § 69, CEDH 2011 (extraits)).

44. La Cour rappelle également que c'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne. Son rôle à elle se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation. Cela est particulièrement vrai s'agissant de l'interprétation par les tribunaux de règles procédurales (comp. *Papaioannou c. Grèce*, n° 18880/15, § 39, 2 juin 2016). La Cour estime, par analogie avec la jurisprudence développée au sujet des formalités et délais à observer, que les intéressés doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées (*Miragall Escolano et autres c. Espagne*, nos 38366/97, §§ 33, CEDH 2000-I).

#### **b) Application au cas d'espèce**

45. La Cour relève qu'en l'espèce l'irrecevabilité du recours en annulation du requérant résulte de l'application par le Conseil d'État de l'article 19 alinéa 1<sup>er</sup> des lois sur le Conseil d'État tel qu'interprété dans sa jurisprudence et qui prévoit qu'un requérant doit justifier d'un intérêt tout au long de la procédure (paragraphe 20 et 23 et suivants, ci-dessus).

46. La tâche de la Cour consiste à vérifier si la décision litigieuse du Conseil d'État a porté atteinte à la substance même du droit du requérant à un tribunal. Pour ce faire, elle recherchera, d'abord, si les conditions de recevabilité du recours en annulation devant le Conseil d'État poursuivaient un but légitime. Elle se penchera ensuite sur la proportionnalité de la limitation imposée (voir, parmi beaucoup d'autres, *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, 19 décembre 1997, § 33, *Recueil* 1997-VIII, et *Papaioannou*, précité, § 49).

47. La Cour observe que l'exigence d'un intérêt comme élément de recevabilité du recours en annulation devant le Conseil d'État est à mettre en relation avec la finalité du contentieux objectif qui est de faire disparaître

de l'ordre juridique les actes administratifs irréguliers tout en évitant l'action populaire (paragraphe 23 et suivants, ci-dessus). Un des objectifs poursuivis par cette condition de recevabilité est ainsi d'empêcher que l'action des autorités administratives puisse être remise en cause abusivement sous peine de conduire à une potentielle paralysie de l'action des pouvoirs publics. Un autre objectif est de prévenir l'engorgement de la haute juridiction administrative. À l'instar de la Cour constitutionnelle (paragraphe 29, ci-dessus), la Cour considère que ces objectifs qui visent la bonne administration de la justice sont légitimes (dans le même sens, *K.T. c. Norvège*, n° 26664/03, § 97 *in fine*, 25 septembre 2008).

48. Ensuite, la Cour rappelle que la compatibilité des limitations dépend des particularités de la procédure en cause. Il faut prendre en compte l'ensemble du procès mené dans l'ordre juridique interne et le rôle qu'y joue la Cour suprême (*L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, n° 49230/07, § 36, CEDH 2009 (extraits), *Sturm c. Luxembourg*, n° 55291/15, § 30, 27 juin 2017, et *Zubac*, précité, § 82). Pour se prononcer sur la question de savoir si, dans les circonstances particulières de la cause, la limitation au droit d'accès à un tribunal du requérant n'était pas proportionnée au but légitime poursuivi et a atteint la substance même de ce droit, la Cour estime pertinent de prendre en compte les éléments suivants.

49. Tout d'abord, la Cour souligne qu'en l'espèce, le Conseil d'État était le seul organe juridictionnel compétent pour connaître d'un recours à l'encontre de la décision litigieuse du Selor prononçant l'échec du requérant au concours (dans le même sens, *mutatis mutandis*, *L'Érablière A.S.B.L.*, précité). Les griefs du requérant à l'encontre de la décision litigieuse n'avaient donc pas été examinés par un quelconque autre organe ou juridiction (*a contrario*, *Mohr c. Luxembourg* (déc.), n° 29236/95, 20 avril 1999, *Papaioannou*, précité, et *Zubac*, précité, § 125).

50. Aussi, la Cour note que la majorité des affaires dont elle a eu à connaître dans lesquelles les requérants alléguaient une atteinte à leur droit d'accès à un tribunal concernait des formalités à accomplir ou des exigences procédurales à respecter lors de l'introduction du recours (voir, par exemple, *L'Érablière A.S.B.L.*, précité, *Papaioannou*, précité, *Trevisanato c. Italie*, n° 32610/07, 15 septembre 2016, *Miessen c. Belgique*, n° 31517/12, 18 octobre 2016, et *Sturm*, précité). À la différence de ces affaires, le cas d'espèce ne concerne pas une formalité que le requérant aurait omis d'accomplir ou une règle procédurale qu'il n'aurait pas respecté ; il s'agit de la perte d'intérêt au cours de la procédure devant le Conseil d'État.

51. À cet égard, la Cour relève qu'au moment de l'introduction du recours en annulation, la liste de réserve était toujours valide et il n'est pas contesté par les parties que le requérant avait donc, à ce moment-là, un intérêt actuel au sens de l'article 19 alinéa 1<sup>er</sup> des lois sur le Conseil d'État. C'est, en fait, en raison de la durée de la procédure devant le Conseil d'État que le requérant a perdu cet intérêt. Or, la Cour note que la liste de réserve a

expiré un peu plus de quatre mois après l'introduction du recours en annulation et en suspension (paragraphe 15, ci-dessus). Le Conseil d'État s'est prononcé sur la demande de suspension de la décision litigieuse dix mois après l'introduction du recours et après l'expiration de ladite liste de réserve sans tenir compte de l'expiration de la liste (paragraphe 16, ci-dessus). Il rendit ensuite son arrêt sur le recours en annulation un peu plus de trois ans et demi après l'introduction du recours (paragraphe 20, ci-dessus).

52. De surcroît, la Cour constate que le Conseil d'État ne s'est à aucun moment interrogé sur les causes de la perte d'intérêt du requérant, en particulier sur l'impact qu'avait pu avoir la durée de la procédure à cet égard. En raison de l'arrêt du Conseil d'État déclarant le recours irrecevable, le requérant n'a pas non plus bénéficié d'un examen des moyens de fond soulevés à l'appui de son recours en annulation (*Obermeier c. Autriche*, 28 juin 1990, § 68, série A n° 179).

53. Certes, la notion d'intérêt comme élément de recevabilité d'un recours en annulation est évoquée explicitement à l'article 19 alinéa 1<sup>er</sup> des lois sur le Conseil d'État et elle fait l'objet d'une jurisprudence constante et bien établie de cette juridiction (paragraphe 23 et suivants, ci-dessus). Le requérant n'a pas allégué que les dispositions légales ou la jurisprudence n'étaient pas suffisamment claires ou prévisibles, et la Cour n'a aucune raison de remettre en cause leur clarté (dans le même sens, *Sturm*, précité, § 39, *Zubac*, précité, §§ 87-88, et, *a contrario*, *Miessen*, précité, § 69). Aussi, la Cour rappelle que, par analogie avec la jurisprudence développée au sujet des formalités et délais à observer, les intéressés doivent normalement s'attendre à ce que les règles procédurales soient appliquées (*Miragall Escolano et autres*, précité, § 33). De plus, il ne lui revient pas d'apprécier l'opportunité des choix de politique jurisprudentielle opérée par les juridictions internes (*Papaioannou*, précité, § 43).

54. La Cour constate toutefois que la Cour constitutionnelle a déjà rappelé au Conseil d'État qu'il devait veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière trop restrictive ou formaliste. La Cour constitutionnelle a également considéré que l'interprétation de la notion d'intérêt avait été trop formaliste dans une affaire présentant certaines similitudes avec le cas d'espèce (paragraphe 29 et suivants, ci-dessus).

55. S'agissant de l'argument du Gouvernement qui, à l'instar du Conseil d'État, reproche au requérant d'avoir limité l'étendue de son recours en annulation et que c'est de ce fait qu'il a perdu son intérêt (paragraphe 40, ci-dessus), la Cour constate que cet élément n'avait pas constitué une barrière procédurale ni empêché le Conseil d'État de suspendre puis d'annuler une première fois la décision du Selor (paragraphe 11, ci-dessus). Les moyens développés par le requérant à l'appui de son deuxième recours

en annulation étaient d'ailleurs en partie les mêmes que ceux invoqués la première fois.

56. Par ailleurs, il ne revient pas à la Cour de se prononcer sur les éventuelles chances de succès de la demande en dommages et intérêts que le requérant avait introduit en l'espèce. Elle note que le requérant a de toute manière renoncé à la poursuite de cette procédure (paragraphe 21 et suivants, ci-dessus).

57. Enfin, à titre surabondant, la Cour relève que le recours en annulation introduit par le requérant ne semblait pas être manifestement dépourvu de fondement dès lors que l'auditeur concluait, dans son rapport du 9 janvier 2004, au caractère fondé de deux des moyens développés par le requérant (paragraphe 17, ci-dessus).

58. Ainsi, eu égard à la procédure prise dans son ensemble et en particulier au fait que le Conseil d'État ne s'est pas penché sur l'éventuelle influence de la durée de la procédure devant lui sur la perte d'intérêt à agir du requérant, la Cour conclut que l'irrecevabilité du recours en annulation introduit par ce dernier a, en l'espèce, atteint le droit d'accès à un tribunal dans sa substance même et n'était pas proportionnée au principe de bonne administration de la justice.

59. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

60. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

### A. Dommage

61. Le requérant réclame 10 000 euros (EUR) au titre du préjudice moral qu'il estime avoir subi du fait du stress supplémentaire enduré au cours des procédures et le résultat défavorable de celles-ci, ainsi que la perte d'une chance d'accéder à une carrière plus prestigieuse et mieux rémunérée. Il demande également une indemnisation forfaitaire de 25 000 EUR au titre du préjudice matériel qu'il estime être moins de 10 % de l'écart entre son salaire et celui qu'il aurait pu percevoir s'il avait réussi le concours et qu'il avait été nommé chancelier.

62. Le Gouvernement conteste les sommes demandées par le requérant. S'agissant du dommage moral, il fait valoir que le stress que le requérant prétend avoir subi est lié à une procédure qu'il a lui-même choisi d'entamer sans l'assistance d'un avocat. En ce qui concerne le dommage matériel, le Gouvernement fait valoir que le requérant n'a pas prouvé de relation causale

entre la prétendue violation de la Convention et le montant réclamé. En effet, la procédure devant le Conseil d'État n'avait pas pour objet la réparation des dommages éventuellement subis par le requérant du fait des décisions administratives litigieuses. De plus, le Gouvernement relève que le requérant avait lui-même déclaré dans une lettre à son avocat datée du 16 avril 2003 qu'il ne subissait aucune perte économique. Enfin, le Gouvernement estime que la perte d'une chance n'est pas établie dès lors que le requérant avait échoué aux épreuves du concours à plusieurs reprises, et que, même s'il avait été déclaré admis, rien ne prouve qu'il aurait été nommé et qu'il aurait pu percevoir les revenus et indemnités dont il fait état dans ses calculs.

63. La Cour rappelle qu'une réparation pour dommage matériel ne peut être octroyée que s'il existe un lien de causalité entre la perte ou le préjudice allégué et la violation constatée (*Andrejeva c. Lettonie* [GC], n° 55707/00, § 111, CEDH 2009 ; voir également *Kingsley c. Royaume-Uni* [GC], n° 35605/97, § 40, CEDH 2002-IV, et *Kurić et autres c. Slovénie* (satisfaction équitable) [GC], n° 26828/06, § 81, CEDH 2014). La Cour estime que la seule base à retenir pour l'octroi d'une satisfaction équitable réside en l'espèce dans le fait que le requérant n'a pu jouir du droit d'accès à un tribunal (voir, *mutatis mutandis*, *Cudak c. Lituanie* [GC], n° 15869/02, § 79, CEDH 2010). Elle ne saurait spéculer sur ce qu'eût été l'issue du procès si le requérant avait pu jouir des garanties de l'article 6 § 1 de la Convention. Dès lors, la Cour rejette la demande au titre du préjudice matériel. Elle estime toutefois, à la lumière des circonstances de l'espèce, que l'irrecevabilité du recours en annulation a incontestablement causé au requérant un tort moral auquel le constat de violation figurant dans le présent arrêt ne suffit pas à remédier (*mutatis mutandis*, *Stift c. Belgique*, n° 46848/99, § 40, 24 février 2005, et *L'Érablière A.S.B.L.*, précité, § 49). Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour lui alloue donc la somme de 5 000 EUR.

## **B. Frais et dépens**

64. Le requérant demande également 237,58 EUR pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et 525,60 EUR pour ceux engagés devant la Cour, soit un total de 763,18 EUR.

65. Le Gouvernement conteste uniquement le montant de 500 EUR réclamé par le requérant au titre des frais et honoraires de son avocat. Il fait en effet valoir que cette somme n'a pas été réclamée par l'avocat au requérant et qu'elle est entretemps prescrite en application de l'article 2276*bis* du Code civil.

66. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En

l'espèce, compte tenu des documents dont elle dispose, des observations du Gouvernement et de sa jurisprudence, la Cour estime raisonnable la somme de 263,18 EUR tous frais confondus et l'accorde au requérant.

### C. Intérêts moratoires

67. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*
  - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
    - i. 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, toutes causes de préjudices confondues ;
    - ii. 263,18 EUR (deux cent soixante-trois euros et dix-huit centimes), plus tout montant pouvant être dû par le requérant à titre d'impôt, pour frais et dépens ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 Juillet 2018, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

Stanley Naismith  
Greffier

Robert Spano  
Président