

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.411 du 8 novembre 2013

A. 201.817/VIII-8814

En cause : **DEMOULIN** Maurice,
ayant élu domicile chez
M^e Monique DETRY, avocat,
rue de Praetere 25/1
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par le Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la demande d'indemnité pour dommage exceptionnel (article 11 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973), introduite le 21 septembre 2011 par Maurice DEMOULIN qui demande que lui soit allouée la somme de 100.000 €;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. ERNOTTE, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 11 septembre 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 25 octobre 2013;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aurore DEWULF, loco M^e Marc NIHOUL, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. ERNOTTE, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Par un arrêté royal du 15 juin 1973, le requérant est, au 1^{er} septembre 1972, nommé à titre définitif en tant que professeur de cours spéciaux (spécialité dessin et éducation plastique) dans l'enseignement secondaire supérieur organisé alors par l'État et actuellement par la Communauté française. Au cours de l'année 1992, le requérant obtient le titre de lauréat des épreuves d'aptitude à la fonction d'inspecteur de cours spéciaux (spécialité dessin, arts plastiques et arts décoratifs) dans l'enseignement secondaire supérieur et dans l'enseignement secondaire supérieur non universitaire.

2. Le 25 septembre 2003, le ministre compétent décide qu'afin d'assurer le remplacement d'André LAMBLIN, qui est admis à la retraite, le requérant est désigné afin d'exercer, à partir du 1^{er} octobre 2003 et jusqu'à solution statutaire, la fonction d'inspecteur.

3. Répondant à un appel aux candidats lancé le 20 juin 2005, le requérant pose sa candidature afin d'être nommé dans l'emploi qu'il occupe alors à titre temporaire. Le 20 décembre 2006, le jury de promotion se réunit et, après avoir examiné le dossier du requérant, formule une proposition de nomination en sa faveur.

4. Par un arrêté du 9 janvier 2009, le Gouvernement de la Communauté française décide que le requérant est, à dater du 1^{er} janvier 2007, nommé à titre définitif en tant qu'inspecteur de cours spéciaux (spécialité dessin, arts plastiques et arts décoratifs) dans l'enseignement secondaire supérieur et dans l'enseignement supérieur non universitaire de la Communauté française. Par la suite, il demande et obtient de la partie adverse l'autorisation de continuer à exercer ses fonctions au-delà de soixante-cinq ans, jusqu'au 30 juin 2009, à cette date, l'intéressé étant admis à la retraite.

5. Par une lettre recommandée du 17 décembre 2010, le requérant adresse à la Communauté française une requête en vue d'obtenir réparation du dommage qu'il estime avoir subi du fait de sa nomination tardive à la fonction de promotion précitée, ce courrier n'ayant suscité aucune réaction de la partie adverse;

Considérant qu'après avoir rappelé que, selon l'article 11 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, celui-ci ne peut être saisi d'une demande d'indemnisation pour préjudice exceptionnel que s'il n'existe pas d'autre juridiction compétente pour en connaître, la partie adverse considère qu'en l'espèce, cette condition n'est pas remplie car le requérant aurait pu introduire devant le tribunal de première instance une action fondée sur l'article 1382 du Code civil; que, selon elle, les termes utilisés dans la requête montrent qu'en réalité, on se trouve en présence d'une demande de dommages et intérêts qui peut être portée devant la juridiction civile puisque ce que le requérant lui reproche en réalité, c'est une abstention de faire, et donc un comportement qui ne correspond pas à celui que toute administration normalement prudente et diligente doit adopter; qu'elle précise à cet égard que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ont, à plusieurs reprises, considéré que même lorsqu'aucun délai n'a été prescrit par une disposition légale afin de prendre un règlement, l'abstention d'édicter celui-ci peut, par application des articles 1382 et 1383 du Code civil, faire naître dans le chef du pouvoir exécutif, l'obligation de réparer le dommage qu'il cause ainsi à un tiers par son imprudence ou sa négligence; qu'elle souligne ainsi que le Tribunal de première instance de Bruxelles a jugé que les administrés n'ont pas à subir les conséquences des carences ou des fautes de gestion de l'administration et qu'il appartient à celle-ci de faire en sorte que son service fonctionne correctement et que les décisions judiciaires soient exécutées par elle dans un délai raisonnable; qu'elle fait également observer que, de son côté, le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour connaître du dommage causé par le retard avec lequel l'État belge avait soumis à l'assentiment des chambres législatives un accord en forme simplifiée conclu avec la République du Zaïre;

Considérant que, tout en admettant que le régime organisé par l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État présente un caractère supplétif, le requérant fait valoir, dans son mémoire en réplique, que selon la doctrine, l'expression "dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente" qui figure dans cette disposition légale ne doit pas être entendue au sens technique qu'elle pourrait avoir en procédure : ce qui exclut la compétence de la section du contentieux administratif, c'est la possibilité qu'une autre juridiction puisse effectivement accorder la réparation sollicitée; qu'il poursuit que, si un tribunal saisi de la même demande devait se déclarer compétent mais le débouter pour un motif de fond, la compétence du Conseil d'État ne serait pas exclue; qu'il ajoute que cette

lecture de l'article 11 qui privilégie une appréciation in concreto de la compétence du juge administratif a d'ailleurs été consacrée par l'arrêt DELATTE n° 177.496 du 30 novembre 2007; qu'il considère qu'il ne pouvait saisir les juridictions de l'ordre judiciaire dès lors qu'il ne dispose pas d'un droit à être nommé à une date précise en tant qu'inspecteur; qu'il affirme qu'il lui est impossible de prouver qu'une faute a été commise car la partie adverse peut justifier ses retards par des difficultés liées aux contingences politiques, administratives et matérielles qu'elle a dû rencontrer entre 2003 et 2007 : élection régionale de juin 2004 entraînant un changement de gouvernement et de ministres, impossibilité de procéder à des nominations en période d'affaires courantes, nécessité de lancer un appel aux candidats, de constituer et de réunir le jury de promotion, délai supplémentaire entraîné par l'admission à la retraite du directeur général qui présidait le collège précité; qu'enfin, il insiste sur la circonstance que dans des cas tout à fait comparables au sien, le Conseil d'État a accepté de connaître d'affaires où les demandeurs sollicitaient une réparation en équité du dommage qu'ils avaient subi du fait qu'ils avaient été nommés tardivement dans une fonction de promotion qu'ils avaient auparavant exercée à titre précaire pendant une longue période et cite, à cet égard, les arrêts MATHOT n° 155.468 du 22 février 2006 et BOSSART n° 43.717 du 5 juillet 1993;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant soutient que le préjudice qu'il a subi est moins lié à la tardiveté de l'adoption de l'arrêté du 13 janvier 2006 exécutant le décret du 4 janvier 1999 relatif aux fonctions de promotion et de sélection, qu'au fait que l'autorité administrative a tardé à déclarer vacant l'emploi dans lequel il a finalement été nommé alors que cet emploi a été délaissé dès le 1^{er} septembre 2003; qu'il rappelle ensuite les différentes étapes qui sont intervenues dans le processus de sélection et qui démontrent, selon lui, que la partie adverse n'a pas commis de faute dès lors qu'elle a suivi le processus réglementaire qui s'imposait; qu'il expose encore que si la Cour de cassation juge que l'autorité ne peut se soustraire à l'obligation de réparer un préjudice causé par une abstention dans son chef d'édicter les mesures nécessaires à l'exécution de lois, sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, elle admet cependant qu'une telle abstention est constitutive d'une faute que si l'autorité n'est pas en mesure de fournir une justification quant à cette abstention; que, selon lui, la partie adverse peut, en l'espèce, justifier ce retard; qu'il poursuit en indiquant qu'à supposer même que ce retard puisse être considéré comme fautif, si la partie adverse avait mis en œuvre le processus de nomination dès que l'emploi est devenu vacant le 1^{er} septembre 2003, sa nomination aurait pu intervenir avant qu'il n'atteigne l'âge de 60 ans (1^{er} mai 2004); qu'il maintient que c'est le retard mis par la partie adverse pour déclarer l'emploi vacant qui est critiquable mais qu'une telle décision est traditionnellement considérée comme une décision d'opportunité relevant de la politique organisationnelle de l'autorité administrative; qu'il répète que les arrêts BOSSART

et MATHOT sont bien transposables au cas d'espèce et que le Conseil d'État est compétent pour se prononcer sur ce dommage exceptionnel;

Considérant que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, les arrêtés nécessaires à l'exécution des lois doivent être pris avant l'échéance prévue, et en tout état de cause, dans un délai raisonnable; que l'abstention de prendre un règlement est fautive même dans le cas où aucun délai n'était prescrit à cet effet et donne lieu à réparation en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, si un dommage en est résulté; qu'en outre, ces principes qui ont été dégagés à propos du pouvoir réglementaire du Roi sont transposables aux gouvernements des Communautés et des Régions puisque la rédaction de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est calquée sur celle de l'article 108 de la Constitution; qu'il ressort du décret du 4 janvier 1999 relatif aux fonctions de promotion et de sélection, qui était en vigueur durant la période au cours de laquelle se sont déroulés les faits litigieux, que nul ne pouvait être nommé en tant qu'inspecteur sans satisfaire à une double condition : être titulaire du brevet relatif à cette fonction de promotion et avoir fait l'objet d'une proposition motivée de nomination formulée par un jury de promotion; que bien que selon l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dudit décret, le Gouvernement de la Communauté française soit chargé de constituer ledit collège, il a toutefois, pour la catégorie d'inspecteurs ici visée, manifestement tardé à prendre cette mesure nécessaire à l'exécution du décret du 4 janvier 1999; qu'après l'adoption de ce texte législatif, il a en effet fallu attendre jusqu'au 13 janvier 2006, soit un peu plus de sept ans, pour qu'un arrêté du Gouvernement de la Communauté française crée le jury compétent pour les inspecteurs de cours spéciaux (spécialité dessin, arts plastiques et arts décoratifs) dans l'enseignement secondaire supérieur et dans l'enseignement supérieur non universitaire; qu'en outre, dix mois supplémentaires se sont encore écoulés avant qu'un arrêté du 1^{er} décembre 2006 portant désignation des président, président suppléant, secrétaire et membres du jury de promotion pour la fonction d'inspecteur(trice) de cours spéciaux (spécialité : dessin, arts plastiques et arts décoratifs) dans l'enseignement secondaire du degré supérieur et dans l'enseignement supérieur non universitaire de la Communauté française, n'intervienne; que des délais d'une telle longueur ne correspondent manifestement pas à ceux que l'on peut raisonnablement attendre d'une autorité administrative qui agit avec un minimum de diligence; que ce constat s'impose d'autant plus que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 janvier 2006 n'est pas un texte particulièrement long (à peine une page au Moniteur belge) et ne comporte aucune disposition dont le haut degré de technicité ou de complexité rendrait la rédaction particulièrement difficile; qu'en réalité, le règlement précité a, pour l'essentiel, été rédigé en s'inspirant largement des nombreux arrêtés du Gouvernement de la Communauté française qui, sur la base de l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du

4 janvier 1999 précité, avaient auparavant créé d'autres jurys de promotion; que de plus, les dates auxquelles ces derniers textes ont été pris démontrent que pour les inspecteurs de cours spéciaux (spécialité dessin, arts plastiques et arts décoratifs) dans l'enseignement secondaire supérieur et dans l'enseignement supérieur non universitaire, il était tout à fait possible de constituer le collège compétent en matière de proposition de nomination bien plus rapidement et dans un délai non susceptible de léser le requérant; que par ailleurs, le préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 janvier 2006 ne contient pas le moindre passage expliquant - ou a fortiori justifiant - le laps de temps particulièrement long qui s'est écoulé avant son adoption; qu'enfin, il n'est pas exact que les arrêts BOSSART et MATHOT sont transposables en l'espèce; que, alors que le requérant a, dès le 1^{er} octobre 2003, occupé un emploi d'inspecteur qui était vacant et dans lequel il était susceptible d'être nommé, la nomination à titre définitif de l'intéressé n'est néanmoins intervenue que bien plus tard, moins de cinq ans avant son admission à la retraite, parce que le Gouvernement de la Communauté française a laissé s'écouler un fort long délai avant d'adopter en ce qui concerne la constitution d'un jury de promotion, une mesure qu'il était pourtant tenu de prendre en vue d'assurer l'exécution du décret du 4 janvier 1999 précité; que, par contre, les raisons pour lesquelles Messieurs BOSSART et MATHOT n'ont pas été nommés à titre définitif dans une fonction de promotion - ou ne l'ont été que tardivement - sont d'une toute autre nature; que ces deux requérants qui n'occupaient pas un poste auquel il était possible de pourvoir par une nomination ne pouvaient espérer être nommés au sein du service auprès duquel ils avaient été désignés ou détachés que si le cadre de celui-ci était étendu; qu'en tardant à prendre une telle mesure, la partie adverse n'a cependant violé aucune règle qui lui aurait imposé d'agir dans un sens déterminé et a adopté une attitude qu'il était, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont elle disposait en matière de fixation du cadre de ses services, impossible de qualifier de fautive; que dans le cas d'espèce, la partie adverse s'est abstenue pendant un délai déraisonnable d'exécuter le décret du 4 janvier 1999 précité du moins pour ce qui concerne la catégorie des inspecteurs de cours spéciaux avec comme spécialité le dessin, les arts plastiques et décoratifs; qu'en omettant de prendre les arrêtés d'exécution dans un délai raisonnable, elle a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil, la partie adverse ne fournissant aucune explication quant à ce retard anormal; que dans ces conditions, le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du présent recours,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande d'indemnité pour dommage exceptionnel est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le huit novembre deux mille treize par :

M.	VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
M.	DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.