

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.720 du 20 janvier 2022

A. 230.883/VIII-11.432

En cause : **DAGNELIE** Thierry,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

1. **la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son Gouvernement,
2. **le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente
de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU)**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e François BELLEFLAMME, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 mai 2020, Thierry Dagnelie sollicite la condamnation « *in solidum* les parties adverses au paiement d'une indemnité réparatrice évaluée, *ex æquo et bono* à 50.000 € en réparation de son préjudice moral et à 227.690,08 € en réparation de son préjudice matériel ».

II. Procédure

Par un arrêt n° 247.325 du 13 mars 2020, le Conseil d'État a annulé :

1. l'avis défavorable à la promotion de Thierry Dagnelie, émis le 15 juin 2017, par l'officier commandant en second f.f. major Labruyère;
2. la décision du 4 juillet 2017 du conseil de direction réformant tout en confirmant cet avis défavorable à la promotion;

3. la décision du conseil de direction du service d'Incendie et d'Aide médicale urgente du 11 septembre 2018, en tant qu'elle propose à l'unanimité de classer définitivement en ordre utile Jean-Marie Ledeghen et Frank Vandenberghe pour la promotion au grade de colonel;
4. les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 septembre 2018 par lesquels Jean-Marie Ledeghen et Frank Vandenberghe sont promus au grade de colonel au cadre francophone du service d'Incendie et d'Aide médicale urgente, à partir du 1^{er} octobre 2018.

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

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2021.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 247.325 du 13 mars 2020.

IV. Exposé du préjudice

IV.1. Thèse des parties

Le requérant soutient que les actes annulés et les illégalités constatées par le Conseil d'État dans l'arrêt susvisé lui ont causé un dommage moral considérable. Il expose ne pas ignorer qu'un arrêt d'annulation répare, sauf circonstances particulières, le préjudice moral causé par l'acte illégal. Il soutient pouvoir se prévaloir de telles circonstances en l'espèce. Il souligne qu'il a mené une carrière exemplaire depuis son entrée en service comme sous-lieutenant le 1^{er} mai 1993 jusqu'au 14 mai 2015, date à laquelle il a été victime d'un très grave accident de décompression en plongée sous-marine en venant en aide à une plongeuse en détresse, qu'il a repris le travail deux ans plus tard, en chaise roulante, avec son handicap, ses douleurs et ses lésions, que lors de son retour en caserne, il n'a pas été le bienvenu, a d'emblée subi l'hostilité vive de la direction de la seconde partie adverse, a reçu un avis défavorable à la promotion annulé par l'arrêt précité et a introduit des plaintes auprès d'Unia et d'Attentia. Il affirme, que compte tenu de sa situation exceptionnelle et particulière, les différentes illégalités commises par les parties adverses afin de le priver définitivement de toute possibilité de promotion constituent une atteinte considérable à sa dignité humaine et professionnelle qui n'a pas été adéquatement rétablie par l'arrêt susvisé dès lors que celui-ci n'a pas réparé les années de nuisance et de malveillance administratives endurées depuis sa reprise de service, et ce alors qu'il était physiquement très diminué par son handicap, et cristallisées dans les différents actes annulés, et que depuis la réforme du statut des services d'incendie, la promotion au grade de colonel implique d'être titulaire d'un des diplômes déterminés par le ministre et qu'à défaut d'arrêté ministériel adopté depuis lors, aucune promotion au grade de colonel n'est actuellement légalement possible. Il ajoute qu'à supposer qu'il puisse un jour être promu au grade de colonel, cette promotion serait purement administrative, n'emportant aucune conséquence financière pour le présent et l'avenir dès lors que l'échelle A352 ne pourrait être accordée qu'après six ans de grade. Il soutient que la promotion au grade de colonel au 1^{er} octobre 2018, au terme de la procédure censurée par le Conseil d'État, était son dernier espoir d'améliorer sa vie et de compenser les effets financiers négatifs de son handicap, et ce jusqu'à la fin de sa vie. Il en déduit que les décisions annulées demeureront une punition qu'il devra subir jusqu'à la fin de sa vie. Il prétend que les parties adverses le savaient et lui ont fait comprendre que son sort leur importait peu. Il estime que ce préjudice moral n'est pas aisément évaluable et qu'une indemnité réparatrice fixée *ex aequo et bono* à 50.000 euros serait adéquate. Il ajoute avoir subi un dommage matériel conséquent. Il expose que sa non-promotion au grade de colonel à la suite des illégalités sanctionnées par l'arrêt précité emportent définitivement - dès lors qu'aucune réfection n'est

possible - des conséquences pécuniaires, d'une part, du 1^{er} octobre 2018 à son admission à la pension prévue le 1^{er} novembre 2027, et, d'autre part, de celle-ci à son décès. Le requérant verse au dossier deux tableaux démontrant son préjudice pécuniaire qui, en termes de manque à gagner salarial s'élève à 98.893,86 euros et en termes de pension de retraite à 128.796,22 euros, soit un montant total de 227.690,08 euros.

Dans leur mémoire en réponse, les parties adverses répondent qu'il se déduit de la législation et de la jurisprudence que le requérant doit démontrer que sans les illégalités constatées le dommage invoqué ne se serait pas produit tel qu'il est apparu en l'espèce. Elles font valoir qu'en l'espèce, les actes annulés avaient pour objet respectivement de formuler un avis défavorable sur la promotion du requérant, qui faisait obstacle à sa promotion, et de promouvoir certains de ses collègues. Elles en déduisent que ces décisions lui faisaient grief en tant qu'elles le privaient de la chance d'obtenir cette promotion. Elles exposent que le Conseil d'État les a annulées en considérant que le rapport défavorable n'était pas suffisamment motivé et étayé et que les conséquences de cet arrêt sont que les deux promotions en cause sont censées ne jamais avoir existé, qu'il ne pourra plus être tenu compte, dans le cadre d'une future comparaison des titres et mérites, de l'expérience que leurs bénéficiaires y auraient acquise, qu'elles sont censées se retrouver au début de la procédure de promotion annulée et que le requérant a retrouvé une chance d'être promu. Elles estiment qu'aucun motif juridique ne s'oppose à cette réfection. Elles font valoir que si, en principe, l'autorité administrative doit tenir compte de l'état du droit actuel, conformément à l'adage *tempus regit actum*, en l'espèce, elles se trouvent dans le cas d'une exception prévue par la loi puisque l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 24 août 2017 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente (SIAMU) qui a opéré une refonte du statut comporte à son article 429/1 une disposition transitoire, suivant laquelle « les procédures de recrutement et de promotion pour lesquelles le ou les emplois ont été déclarés vacants avant le 1^{er} juin 2019 sont poursuivies sur la base des dispositions qui leur étaient applicables avant cette date ». Elles en concluent que le grief que les actes attaqués ont causé au requérant a entièrement disparu. Concernant le dommage moral, elles estiment que le rapport défavorable qui a fait obstacle à la promotion du requérant était rédigé dans des termes qui n'étaient pas infamants ni même simplement dénigrants et qu'il était équilibré et rendait justice, à plusieurs égards, au requérant, jusqu'à de francs éloges. Elles ajoutent que ce dernier n'a pas prétendu que ce rapport aurait été inspiré par un détournement de pouvoir et que les illégalités de la procédure constatées par l'arrêt d'annulation n'ont pas été commises dans le but de le priver d'une promotion au regard de sa situation. Elles soutiennent que sa situation de handicap a été prise en

considération dans le rapport défavorable en des termes objectifs et en rapport avec des exigences objectives de la fonction. Elles font valoir que l'annulation a fait disparaître le préjudice que le requérant pouvait avoir subi par le simple fait d'avoir fait l'objet d'un rapport défavorable. Elles considèrent que les circonstances exceptionnelles alléguées par le requérant ne sont pas recevables. Elles contestent l'existence de nuisance et de malveillance administrative à son encontre et estiment qu'en tout état de cause, elles sont étrangères à l'illégalité constatée par l'arrêt d'annulation. Elles ajoutent que cette illégalité a été commise de manière ponctuelle peu après son retour en service. Elles en concluent que le préjudice moral éventuellement subi par le requérant a été entièrement réparé par l'arrêt d'annulation et, même si tel n'était pas le cas, le montant de 50.000 euros serait déraisonnable et disproportionné et devrait être limité *ex æquo et bono* à 1.000 euros. Concernant le dommage matériel, il leur apparaît que le requérant semble considérer que sans l'illégalité commise, il aurait d'office été nommé au poste de colonel. Elles soutiennent que ses chances étaient purement hypothétiques. Elles font valoir que si le rapport du requérant avait été favorable, elles auraient conservé, conformément à la jurisprudence, le pouvoir de ne pas mener la procédure jusqu'à son terme et que si elles l'avaient menée jusqu'à son terme, elles auraient dû comparer ses titres et mérites avec ceux des autres candidats de sorte qu'il n'aurait qu'une chance d'être promu. Elles en déduisent que ses calculs doivent être rejetés. Elles ajoutent qu'il a retrouvé cette chance par l'effet de l'arrêt d'annulation. Elles en concluent que le préjudice matériel éventuellement subi a été entièrement réparé par l'arrêt d'annulation et que même si tel n'était pas le cas, le montant réclamé est déraisonnable et disproportionné et devrait être limité *ex æquo et bono* à 5.000 euros. Elles ajoutent à titre subsidiaire que les calculs du requérant sont manifestement faux dès lors qu'il omet de tenir compte des maxima de rémunération prévus par la loi du 5 août 1978 'de réformes économiques et budgétaires' de sorte que la pension du secteur public ne peut dépasser ni les trois-quarts du traitement de référence, ni un maximum absolu fixé, conformément à l'article 39 de la loi, à un montant annuel de 46.882,74 euros lié à l'indice 138,01, soit un montant annuel de 81.622,85 euros au 1^{er} mars 2020 (indice 1,7410), soit encore un montant mensuel de 6.801,90 euros brut à la même date et que les montants retenus par le requérant dépassent à tout le moins le second de ces plafonds.

Le requérant réplique qu'il est incontestable que le rapport litigieux portait atteinte à sa réputation dès lors qu'il était défavorable et qu'il pointait expressément, de manière parfaitement mensongère et inexacte, en totale contradiction avec ses états de service, une instabilité d'humeur, des difficultés relationnelles avec collègues et hiérarchie, un manque de discipline et une faible participation aux tâches administratives inhérentes à la fonction d'officier. Il soutient avoir énoncé de manière précise les malveillances dont il a été l'objet. Il prétend que leur lien avec la présente

procédure est manifeste dès lors qu'il s'agit d'une entreprise ayant pour objectif de le faire renoncer à sa réintégration au sein de la seconde partie adverse après son accident ou, à tout le moins, de faire obstacle à sa promotion au grade supérieur. Il répète que sa situation très particulière constitue une circonstance justifiant la demande d'indemnisation du dommage moral eu égard à son état de santé particulièrement handicapant. Il ajoute que le rapport litigieux était en partie fondé sur son handicap alors qu'aucune exigence physique ne pouvait réglementairement lui être opposée en l'espèce. Il en déduit une discrimination flagrante et illégale. Il affirme que les parties adverses connaissent ses plaintes auprès d'Unia et Attentia. Il maintient le montant de 50.000 euros. Il soutient que les nouvelles conditions prévues par la réglementation actuellement en vigueur pour être promu au grade de colonel sont fondamentalement différentes de celles qui prévalaient lorsqu'il a introduit sa candidature dans le cadre de la procédure de promotion litigieuse, et que sont désormais requises une ancienneté de neuf ans de grade d'officier, la détention d'un diplôme figurant sur une liste fixée par le ministre de l'Intérieur non encore arrêtée et la réussite d'un examen de promotion. Il répète que l'absence d'arrêté d'exécution empêche toute promotion. Il expose avoir manifesté son intérêt pour la formation requise en vue de cette promotion mais que, compte tenu de sa situation médicale, il est peu probable qu'il soit en mesure de se soumettre aux nouvelles exigences requises. Il fait encore valoir qu'alors que les parties adverses ont répondu qu'il ne serait pas soumis à ces contraintes nouvelles et que compte tenu d'une disposition transitoire, la procédure de promotion litigieuse devait être poursuivie selon les dispositions qui étaient en vigueur au moment de sa mise en œuvre, il s'est écoulé plus de huit mois après l'annulation des actes attaqués et qu'aucun début de commencement de procédure de réfection n'a été envisagé par les parties adverses. Il souligne avoir cinquante-neuf ans, que son état de santé est tel que son avenir est très incertain, que pour qu'une promotion au grade de colonel emporte un effet utile sur le plan pécuniaire, il doit pouvoir atteindre une ancienneté de grade de six ans dès lors qu'en sa qualité d'ingénieur civil, il bénéficie déjà actuellement du barème A261, à savoir le premier barème pour le grade de colonel, que pour bénéficier du deuxième barème (A262), il devra disposer d'une ancienneté de six ans de grade de colonel. Il en déduit que son préjudice n'est pas hypothétique et que sa non-promotion au grade de colonel emporte définitivement des conséquences pécuniaires. Il indique avoir commis une erreur ponctuelle dans le cadre du tableau B et déposé de nouveaux tableaux en tenant compte en outre de l'index actuel de sorte que le montant total du préjudice encouru a été ramené à 212.085,45 euros.

Dans leur dernier mémoire, les parties adverses exposent que si le rapport de l'auditeur rapporteur qui conclut à l'absence de préjudice matériel ne devait pas être suivi, elles entendent ajouter certains éléments, en écho au mémoire en réplique

qui invoquerait à présent et à la différence de requête, selon elles, « le retard dans sa promotion qui le priverait d'une augmentation de traitement ». Elles précisent ainsi qu'avant la réforme du statut des agents opérationnels du SIAMU entrée en vigueur le 1^{er} mars 2018, il n'y avait pas de différence entre l'échelle A262 (A2 ingénieur civil) et la première échelle A351 du niveau A3 mais qu'au 1^{er} mars 2018, une légère tension salariale a été créée entre ces échelles. Elles soulignent que cette situation doit néanmoins tenir compte de la modification du statut liée aux « primes forfaitaires de garde – version BXL » devenues « primes d'opérationnalité – version fédéral », que cette modification a pris effet le 1^{er} janvier 2020 et que, selon les parties adverses, elle opère comme suit : « Ainsi, dans le système avant la réforme, le barème A2 – ingénieur civil correspond au premier barème de A3 (- de 6 ans d'ancienneté, avant le 1^{er} mars 2018) ou en était très proche (du 1^{er} mars 2018 au 31 décembre 2019). Compte tenu de son état de santé et de la non mise en œuvre du mécanisme de réaffectation à ce moment (qui prévoit le paiement d'une prime de réaffectation représentant une prime de garde réduite pour le personnel qui n'est plus en mesure de prester des gardes et qui a suffisamment d'années de service), le requérant ne bénéficie que du salaire de base. En conséquence, dans les 6 premières années de sa non-nomination, il n'y a pas de différence notable entre son traitement et celui qu'il aurait perçu comme colonel; ensuite, apparaît la différence entre le barème A3 avec moins de 6 ans et le barème A3 avec + de 6 ans. Dans le système après réforme, le pourcentage de la prime de garde est désormais (selon le système fédéral) lié au grade et le major A2 bénéficie d'une prime de 22% du taux horaire alors que le colonel percevait 18 %. Les barèmes ont été calculés pour qu'au final les deux situations soient équivalentes (pour un agent percevant l'entièreté de la prime d'opérationnalité), d'où la différence apparue entre le barème A2-ingénieur civil et le A3 avec moins de 6 ans d'ancienneté ». Elles déduisent de ce qui précède que la tension entre ces barèmes de base a donc été largement amplifiée : « Alors que le requérant ne touchait pas de primes de réaffectation, celles-ci ont bien été mises en œuvre depuis, si bien qu'il percevait 75 % de la prime de 22 % liée à son grade. Cela diminue ce qu'il estime être un préjudice : comme major A2, il percevait 16,5% du barème A2-ingénieur civil comme prime réduite (sur base annuelle pour un brut non indexé - 32 ans d'ancienneté : $61.369 \times 0,165 \times 1604/1850 = 8.779,42\text{€}$); tandis que comme colonel A3, il percevrait 13,5% du barème A3 comme prime réduite (Brut non indexé 32 ans d'ancienneté : $66.807 \times 0,135 \times 1604/1850 = 7.819,67\text{€}$) ». Elles en concluent qu'il est exact que l'échelle de traitement du requérant aurait été supérieure s'il avait été promu, mais très légèrement dans la situation de l'ancien statut, et si c'est de façon plus substantielle depuis les modifications « primes d'opérationnalité », il faut, selon elles, prendre en considération l'effet de ces primes, qui réduit la différence. Concernant le préjudice moral, elles font valoir que le rapport défavorable à la promotion qui a entraîné l'annulation doit être pris dans son ensemble vu qu'il contenait également, à côté des

critiques insuffisamment motivées, des appréciations nettement plus positives, « de telle sorte qu'il est hypothétique, et de toute manière non démontré par le requérant, que ce rapport aurait porté atteinte à sa réputation ».

Dans son dernier mémoire, sur le préjudice moral, le requérant estime que l'auditeur rapporteur a fait fi de son argumentation sur sa situation exceptionnelle et particulière qui a comme conséquence que les illégalités censurées dans l'arrêt d'annulation constituent une « atteinte considérable à sa dignité humaine et à professionnelle ». Concernant sa condition physique (non-respect des « conditions de promotion énoncées dans la NS 2016-191 et requises pour la partie opérationnelle liée au grade »), il fait valoir que le fait que le Conseil d'État ne se soit pas prononcé sur cet aspect du rapport de promotion et dont il s'était prévalu ne peut lui être reproché, ce d'autant que « comme cela a été relevé, les parties adverses l'ont elles-mêmes reconnu formellement en termes de mémoires en réponse (page 12) ». Il rappelle la nature de son handicap et souligne que le dommage moral causé par l'établissement d'un rapport illégal, qui remet en cause ses compétences et aptitudes professionnelles et ayant pour objectif de faire obstacle à sa promotion, alors même qu'il mène un combat particulièrement difficile pour surmonter les conséquences de son handicap, est incommensurable et ne peut, dans sa situation très spécifique, être réparé adéquatement du simple fait de son annulation. Il estime que l'évaluation du dommage doit être concrète et « tenir compte de sa situation effective et de la mesure dont il a été impacté, compte tenu de cette situation particulière qui est la sienne, par l'acte annulé ». Il en déduit que si le préjudice moral qu'il a subi n'est pas aisément évaluable dans ces conditions, une indemnité de 5.000 euros n'est, à ses yeux, pas de nature à indemniser adéquatement celui-ci. Sur le préjudice matériel, il souligne que, si le candidat D. D. n'a pas été promu à l'un des six emplois à pourvoir, malgré son rapport favorable, c'est en raison du fait qu'il a été classé septième. Il fait par ailleurs valoir qu'il a au moins perdu une chance d'être promu en raison des illégalités commises par les parties adverses et que l'affirmation selon laquelle il ne démontrerait pas que les illégalités sanctionnées ont eu pour effet de le priver de toute chance d'obtenir la promotion convoitée à l'avenir est difficilement acceptable compte tenu des circonstances de l'espèce. Il souligne que, dans les faits, les actes attaqués ont emporté des conséquences irréversibles quant au déroulement de sa carrière. Il indique qu'à soixante ans, en étant devenu gravement handicapé avec une santé précaire, il n'est plus en mesure d'être promu au grade de colonel « que ce soit en application de la réglementation antérieure ou *a fortiori* sur la base de la nouvelle réglementation ». Il relève que, malgré les annulations intervenues il y a un an et demi, les parties adverses n'ont, non seulement, rien entrepris mais qu'en outre et compte tenu de l'impossibilité actuelle de promouvoir à ce grade en l'absence d'arrêté d'exécution par le ministre de l'Intérieur de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut

administratif du personnel opérationnel des zones de secours', la seconde d'entre elles a amorcé une procédure de recrutement externe de sept colonels provenant d'autres zones de secours, ce qui démontre l'impossibilité de promouvoir en l'état actuel au grade de colonel sur la base de la réglementation en vigueur. Il ajoute que ce constat est confirmé expressément par deux courriels des 10 et 11 juin 2021 de la direction générale de cette partie adverse, et y voit la démonstration de la perte définitive de toute chance d'être promu au grade de colonel, compte tenu de son âge, de son état de santé et des positions exprimées par les parties adverses. Il relève, par ailleurs, que, dans leur dernier mémoire, les parties adverses lui reprochent de ne pas tenir compte, dans le calcul de son préjudice financier, des primes de réaffectation dont il bénéficie et qui emportent, à leur estime, un amoindrissement dudit préjudice. Il juge néanmoins l'argument irrecevable, dès lors que de telles primes ne font pas partie de sa rémunération, ni ne sont prises en compte pour le calcul de sa pension de retraite. Il souligne qu'elles ne sont pas payées en cas de congé pour maladie et ne sont accordées qu'aux agents en service sur la base de prestations effectuées, dont seule une vingtaine d'entre eux bénéficient actuellement. Il juge également l'argument dénué de toute pertinence, vu que « le fait qu'il bénéficie de telles primes est parfaitement étranger au calcul de son préjudice financier, résultant des illégalités commises par les parties adverses et censurées par le Conseil d'État ».

IV.2. Appréciation

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice ».

L'article 25/2, §§ 2 et 3, du règlement général de procédure prévoit ce qui suit :

« § 2. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée par un acte distinct de la requête en annulation, cet acte est daté et signé par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.

Dans ce cas, la requête en indemnité réparatrice contient en outre :

- 1° l'intitulé "demande d'indemnité réparatrice";
- 2° la référence du recours en annulation ou de l'arrêt auquel elle se rapporte;
- 3° les nom, qualité et domicile ou siège de la partie demanderesse d'indemnité ainsi que le domicile élu visé à l'article 84, § 2, alinéa 1^{er};
- 4° le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 3. Les pièces étayant la demande sont jointes à la requête, accompagnées d'un inventaire. Elles sont toutes numérotées conformément à cet inventaire ».

Il résulte de ces dispositions que le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité sanctionnée est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé du fait de l'annulation. Le requérant doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont il se plaint (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 6), cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par la partie adverse et l'indemnisation d'un préjudice sur la base de l'article 11*bis* ne trouvant en outre à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique ou du constat d'illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer. Selon la *ratio legis*, l'indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil que de l'indemnité « en équité » de l'article 11 des lois coordonnées précitées, et dont « il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, pp. 6-7). Par ailleurs, l'« obligation pour le Conseil d'État » de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé comme le prescrit l'article 11*bis* précité, « se justifie, selon le législateur, notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas

nécessairement réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

Par l'arrêt n° 247.325 13 mars 2020, le Conseil d'État a annulé :

- « 1. l'avis défavorable à la promotion [du requérant], émis le 15 juin 2017, par l'officier commandant en second f.f. major Labruyère;
- 2. la décision du 4 juillet 2017 du conseil de direction réformant tout en confirmant cet avis défavorable à la promotion;
- 3. la décision du conseil de direction du service d'Incendie et d'Aide médicale urgente du 11 septembre 2018, en tant qu'elle propose à l'unanimité de classer définitivement en ordre utile [J.-M. L.] et [F. V.] pour la promotion au grade de colonel;
- 4. les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 septembre 2018 par lesquels [J.-M. L.] et [F. V.] sont promus au grade de colonel au cadre francophone du service d'Incendie et d'Aide médicale urgente, à partir du 1^{er} octobre 2018 ».

Il a jugé, d'une part, que « la décision du conseil de direction du 4 juillet 2007, second acte attaqué, en tant qu'elle réforme, tout en confirmant sa conclusion, le rapport défavorable à la promotion du requérant, est dépourvue de fondement légal et viole l'article 23 de l'arrêté royal du 19 avril 1999 » et, d'autre part, que l'avis défavorable du rapport sur le service du requérant, premier acte attaqué, ne rencontrait pas les exigences de motivation formelle.

Les parties adverses font, d'emblée, valoir que, par l'annulation de ces actes, elles sont censées se replacer au début de la procédure de promotion annulée et que le requérant retrouve ainsi une chance d'être promu. Elles se fondent, notamment, sur la disposition transitoire prévue à l'article 429/1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 août 2017 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente (SIAMU)' qui dispose que : « Les procédures de recrutement et de promotion pour lesquelles le ou les emplois ont été déclarés vacants avant le 1^{er} juin 2019 sont poursuivies sur la base des dispositions qui leur étaient applicables avant cette date ». Force est, toutefois, de constater que l'intention des parties adverses et, en particulier, de la seconde d'entre elles, n'est manifestement pas de poursuivre cette procédure annulée mais, plutôt, d'opter pour une autre formule, sur la base des dispositions de l'article 57 de l'arrêté susmentionné du 24 août 2017. Le requérant relève, en effet, sans être contredit, que les autorités n'ont rien entrepris en ce sens, depuis l'arrêt d'annulation prononcé il y a plus d'un an et demi. À l'inverse, les courriels des 10 et 11 juin 2021 qu'il dépose en annexe de son dernier mémoire montrent que la seconde partie adverse entend recourir à une procédure de recrutement par mobilité externe de sept colonels, ce en faisant valoir qu' « aucun des agent, ni du

SIAMU, ni des zones de secours n'est en possession soit du OFF4 soit du diplôme déterminé par le Ministre de l'Intérieur » (pièce n° 11). Le premier de ces courriels précise, certes, qu'en raison des inquiétudes manifestées par l'une des organisations syndicales, quant aux « futures possibilités de carrière des agents en interne », la seconde partie adverse accepte de ne désigner qu'un « maximum de trois colonels par mobilité externe dans le même grade ». Il n'en demeure pas moins que de tels documents confirment qu'en dépit de ses déclarations, la seconde partie adverse n'entend pas poursuivre la procédure annulée, ni refaire les actes annulés, mais uniquement recourir à la mobilité externe voire, dans le futur, entamer une nouvelle procédure de promotion, ce qui est de nature à compromettre définitivement les perspectives de promotion du requérant. À cet égard, l'article 57 précité renvoie, en ses §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, à l'article 56, 7°, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours' (dans sa version publiée au *Moniteur belge* du 1^{er} octobre 2014, p. 77.527) qui impose d'« être titulaire du brevet OFF4, déterminé par Nous, sur la base d'une délibération du Conseil des ministres ». Aucun arrêté d'exécution n'ayant toutefois été adopté à ce jour, cette formation s'avère inaccessible. Comme il ressort des pièces n^{os} 10 et 11 susvisées, seule la voie de la mobilité externe est, dès lors envisagée, conformément à l'article 57, § 2, de l'arrêté susvisé du 24 août 2017. Enfin, il y a lieu de noter que, même si une telle formation devait voir le jour, le requérant fait à juste titre valoir que, non sans avoir manifesté son intérêt pour celle annoncée en octobre 2020 mais qui n'a finalement jamais été organisée, il est très peu probable qu'il puisse la mener à son terme et obtenir le brevet requis, compte tenu de son état de santé. Partant, à défaut de poursuivre la procédure annulée qui l'aurait dispensé de ces épreuves, il est permis de considérer que la seconde partie adverse compromet définitivement toute perspective de promotion du requérant avant la fin de sa carrière.

En ce qui concerne le préjudice moral invoqué par le requérant, les considérations qui précèdent ne sont pas sans incidence. Il est de jurisprudence constante qu'un arrêt d'annulation répare en principe le préjudice moral causé par l'acte illégal. Cependant, s'il existe des circonstances particulières, l'octroi d'une indemnité réparatrice du préjudice moral subi est possible, outre l'annulation prononcée, lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation. Un tel préjudice ne peut être analysé *in abstracto* mais implique la prise en considération des différents éléments liés à la carrière du requérant. Or, le requérant se prévaut à bon droit de telles circonstances particulières dans le cas présent. Dans le prolongement du constat dressé ci-avant sur l'absence de perspective de promotion au grade de colonel, il souligne avec raison que les décisions annulées demeureront comme une forme de « punition » jusqu'à la fin de sa carrière. Pour

rappel, l'avis favorable du rapport sur le requérant était motivé, entre autres, par « son instabilité d'humeur, ses difficultés relationnelles avec ses collègues et la ligne hiérarchique, son manque de discipline, sa faible participation aux tâches administratives inhérentes à la fonction d'officier et enfin le fait qu'il ne réponde pas aux conditions de promotion énoncées dans la NS-2016-191 et requises pour la partie opérationnelle liée au grade (rôle opération de l'officier de semaine et commandant de garde) pour lequel il postule ». Le Conseil d'État a considéré que la motivation formelle de ce rapport sur sa manière de servir était inadéquate, en ce sens qu'au moins quatre des cinq remarques négatives y formulées à son encontre n'étaient pas justifiées au regard du dossier administratif, l'arrêt jugeant au surplus qu'il n'était pas nécessaire de se prononcer sur la pertinence des exigences requises pour la partie opérationnelle liée au grade. Compte tenu de cet arrêt d'annulation, l'ensemble de ces remarques sont réputées n'avoir jamais existé. Néanmoins, pour un officier tel que le requérant qui, à soixante ans, peut manifestement se prévaloir d'une carrière exemplaire avec des dossiers vierges au plan disciplinaire ou en terme de contentieux mais qui, en outre, a été frappé d'un lourd handicap ne le dissuadant pas de regagner son service, elles ont pu être ressenties comme particulièrement stigmatisantes, à plus forte raison lorsque son employeur n'a pris aucune mesure par après pour y remédier, et n'a visiblement pas l'intention d'en prendre. Cet ensemble d'éléments ne peut que renforcer la perception du caractère injustifié et désobligeant de ces remarques. Dans ces conditions et en ayant égard aux circonstances spécifiques de l'espèce, il y a lieu de considérer que l'arrêt d'annulation n'a pas entièrement réparé le préjudice moral que le requérant a subi. *Ex aequo et bono*, le montant de ce préjudice peut être évalué à 12.500 euros, en tenant compte des dates du 13 décembre 2017, à laquelle le premier acte attaqué a été adopté, et du 1^{er} novembre 2027, qui correspond à la date de son admission à la pension.

En ce qui concerne le préjudice matériel, il suit également de l'examen qui précède que le requérant ne peut se prévaloir que de la perte d'une chance d'être promu à l'un des emplois pour lesquels il avait postulé. Le lien de causalité entre ce dommage et les décisions annulées est établi dès lors que, si le rapport sur son service avait été adéquatement motivé, il aurait pu espérer être repris dans le classement définitif et être promu sur cette base. La perte de cette chance constitue un dommage certain et indemnisable, dans la mesure où il ne peut plus être allégué qu'il aurait encore une chance d'obtenir l'une des promotions litigieuses. Concernant l'évaluation du montant du préjudice, la perte d'une chance d'obtenir un avantage espéré ne peut correspondre à son intégralité mais s'avère nécessairement inférieure à celui-ci, sans qu'il ne soit possible de l'établir précisément. Il y a donc lieu de l'évaluer *ex aequo et bono*.

En l'espèce, les pièces n^{os} 11 et 12 du dossier du requérant comparent l'évolution de sa situation pécuniaire actuelle avec celle dont il aurait bénéficié s'il avait été promu colonel le 1^{er} octobre 2018, et ce au regard de la période qui s'est écoulée, d'une part, depuis cette date jusqu'au 1^{er} novembre 2027, date de sa mise à la pension (« tableau A ») et, d'autre part, depuis cette dernière date jusqu'à l'âge de 79 ans et deux mois (« tableau B »). Ces tableaux qui ont été adaptés dans le mémoire en réplique et n'ont plus été contestés dans le dernier mémoire des parties adverses, hormis sur le point qui suit, tiennent bien compte, contrairement à ce qu'elles soutiennent, de l'effet des primes de réaffectation sur l'ampleur du préjudice réclamé et du maximum absolu de la pension du requérant. Or, ils font apparaître un préjudice d'un montant de 57.937,70 euros lié à l'indice pivot 138,01, pour le tableau A, et de 63.880,48 euros lié au même indice, pour le tableau B. La somme de ces montants représente un montant total de 121.818,18 euros, toujours lié à cet indice et à considérer comme un montant brut.

Quant à l'appréciation du *quantum* du préjudice relatif à la perte de la chance invoquée, il est permis de l'évaluer *ex aequo et bono* à cinquante pourcents, en tenant compte du fait, d'une part, qu'il a postulé à cinq des six emplois vacants et qu'il y avait au total, eu égard à la procédure annulée, huit candidats susceptibles d'y prétendre (un neuvième candidat néerlandophone a également reçu un rapport défavorable) et, d'autre part, que sur ces six emplois, trois ont été réservés en fin de procédure à des candidats francophones et qu'il n'a postulé qu'à deux de ces trois postes alors qu'il y avait cinq candidats francophones au total.

Le préjudice matériel auquel peut prétendre le requérant peut ainsi être évalué au montant total brut de 60.909,09 euros lié à l'indice pivot 138,01. Ce montant doit être indexé au taux applicable lors de son paiement.

Enfin, il y a lieu de faire droit à la demande du requérant qui sollicite la condamnation *in solidum* des parties adverses au paiement de l'indemnité réparatrice, dans la mesure où, outre le fait que ce n'est pas contesté par ces dernières, les actes annulés sont le fait de chacune d'elles.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice d'un montant de 12.500 euros, pour le préjudice moral, et de 60.909,09 euros lié à l'indice pivot 138,01, à indexer au taux applicable lors du paiement de ce montant, pour le préjudice matériel, est accordée à Thierry Dagnelie, à charge de la Région de Bruxelles-Capitale et du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU).

Article 2.

Les parties adverses supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé le 20 janvier 2022 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux