

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.237 du 6 septembre 2023

A. 231.261/VIII-11.460

En cause : **LECOCQ** Isabelle,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre en charge de la Politique scientifique,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 juillet 2020, Isabelle Lecocq demande au Conseil d'État « de lui allouer, sur la base de l'article 11 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, à charge de l'État belge, une indemnité de 28.834,40 EUR relative à la réparation du préjudice exceptionnel qu'elle a subi ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 juin 2023.

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

M^e Aymane Ralu, *loco* M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, 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

1. La requérante est docteur en philosophie et lettres (histoire de l'art et archéologie) et spécialisée dans l'étude des vitraux anciens.

Le 17 mars 1997, elle engagée en tant que membre du personnel scientifique par l'Institut royal du Patrimoine artistique (ci-après : IRPA), établissement scientifique fédéral dépendant du service public fédéral de programmation Politique scientifique (ci-après : BELSPO).

Le 17 mars 2007, elle est promue au rang B de la carrière scientifique, avec le grade de « chef de travaux ».

2. Le 1^{er} mai 2008, entre en vigueur l'arrêté royal du 25 février 2008 'fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques fédéraux'.

La carrière des agents scientifiques y est dorénavant organisée en quatre classes auxquelles correspondent les titres respectifs suivants :

- Classe SW 1 : assistant stagiaire ou assistant
- Classe SW 2 : chef de travaux
- Classe SW 3 : chef de travaux principal
- Classe SW 4 : maître de recherches

En application de la disposition transitoire contenue à l'article 54, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 février 2008, la requérante est incorporée dans la classe SW2.

3. Le 22 février 2016, elle introduit une demande de promotion auprès de la directrice générale *a.i.* de l'IRPA, pour passer dans la classe SW3. Elle joint à sa demande un *curriculum vitae* énumérant ses activités scientifiques.

4. Le 11 avril 2016, la directrice générale *a.i.* de l'IRPA accuse réception de sa demande et l'informe qu'un jury de promotion sera convoqué pour en connaître.

5. Le 18 avril 2017, ledit jury auditionne la requérante et, après examen de sa candidature, décide à l'unanimité de proposer à la secrétaire d'État qui a la Politique scientifique dans ses attributions de lui accorder la promotion demandée.

6. À partir du 30 août 2017, la requérante est rémunérée suivant le barème correspondant à la classe SW3.

7. Par une note du 5 septembre 2017, le président du comité de direction de BELSPO propose à la secrétaire d'État à la Politique scientifique de soumettre à la signature du Roi un arrêté royal la promouvant à la classe SW3.

8. Le 30 novembre 2017, la secrétaire d'État fait part au président du comité de direction de son refus d'accéder à la demande de promotion de la requérante, justifié par un déséquilibre important dans le degré linguistique concerné en défaveur des néerlandophones.

9. Le 8 janvier 2018, le président du jury de l'IRPA en informe la directrice générale *a.i.* de l'IRPA.

10. À partir du mois de février 2018, le traitement de la requérante est rétrogradé à l'échelle de traitement de la classe SW2.

11. Par une citation du 3 décembre 2018, elle intente une action en responsabilité civile contre la partie adverse, sur le fondement de l'article 1382 du Code civil, en vue d'obtenir la réparation du dommage qui lui a été causé par le « refus de la promouvoir dans la classe SW3 », soit un dommage matériel évalué à titre provisionnel à 10.417 euros par an et un dommage moral évalué à 3.000 euros.

Par un jugement définitif du 25 septembre 2019, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles rejette la demande de la requérante. Entre autres, il relève ce qui suit, à propos du préjudice matériel allégué :

« 14. Madame LECOCQ fait état d'un dommage consistant en une perte financière qu'elle aurait subie suite au refus de la promotion à la classe SW3. Elle réclame à ce propos le paiement "d'un montant équivalent à la différence entre [le traitement de la classe SW3 et le traitement de la classe SW2] pendant la période où sa carrière se voit injustement bloquée et ce que, jusqu'à ce que le cadre permette sa promotion" ; elle évalue cette différence à 10.417,20 EUR par an.

Comme souligné ci-dessus (n° 13), Madame LECOCQ s'est en définitive vu refuser sa promotion à la classe SW3 parce que, au sein de l'IRPA, cette classe comportait déjà trop de francophones et que l'État belge n'a pas voulu aggraver le déséquilibre linguistique existant.

À ce propos, la faute que, selon Madame LECOCQ, l'État belge aurait commise est celle d'avoir accédé "à des demandes de promotion [antérieures à celle de Madame LECOCQ] sans se soucier de maintenir l'équilibre linguistique [au sein de l'IRPA]". Madame LECOCQ considère que ce comportement n'est pas celui qu'aurait adopté une "administration prudente et diligente placée dans la même situation" et qu'il est en outre "contraire à l'article 43ter, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administratives".

Or, à supposer même que le déséquilibre linguistique existant au sein de la classe SW3 résulte d'une faute dans le chef de l'État belge, cette faute n'est pas la cause du refus de la promotion ni donc de la perte de revenus alléguée. En effet, si l'équilibre linguistique avait été strictement respecté, c'est-à-dire si la classe SW3 (à laquelle Madame LECOCQ demandait à être promue) comptait autant de francophones que de néerlandophones, Madame LECOCQ aurait essuyé le même refus qu'en l'espèce.

Il ne pourrait en aller autrement que si Madame LECOCQ démontrait à la fois que les francophones nommés à la classe SW3 pour atteindre cet équilibre linguistique l'ont été à tort et qu'elle devait être nommée avant l'un d'eux (ou à sa place). Cette preuve n'est pas apportée en l'espèce, Madame LECOCQ ne remettant d'ailleurs pas en cause la légalité des nominations à la classe SW3 des agents francophones concernés.

Le lien causal entre la faute et le dommage allégués n'est donc pas établi, de sorte que la demande d'indemnité de 10.417,20 EUR n'est pas fondée ».

La requérante n'interjette pas appel de cette décision qui est donc définitive.

12. Le 9 décembre 2019, ses conseils mettent le ministre chargé de la Politique scientifique en demeure de verser à leur cliente, dans un délai de 60 jours à compter de la réception du courrier, une indemnité pour préjudice exceptionnel, matériel et moral, fondée sur l'article 11 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Ils estiment que, par son jugement, le tribunal de première instance a « exclu une faute dans le chef de l'État belge qui aurait provoqué le blocage [de ses] perspectives d'avancement » et évaluent le montant réclamé à la somme de 10.417,20 euros par an, à compter du mois de mars 2020 et jusqu'à ce que la

requérante puisse accéder à la classe SW3 de la carrière scientifique. Ils réclament également un montant de 3.000 euros au titre du préjudice moral.

IV. La demande d'indemnité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La requête « tend à la réparation du dommage qui découle de l'impossibilité pour la partie requérante d'être promue compte tenu de l'application, au sein de la classe SW3, de la législation sur l'emploi des langues ».

La requérante fait valoir ce qui suit :

- « 10. La demande de promotion à la classe SW3 de la partie requérante a été refusée en raison du déséquilibre linguistique, au sein de l'IRPA, au sein de cette classe (6 agents francophones et 3 agents néerlandophones), que la partie adverse n'a légalement pas voulu aggraver.

La partie requérante n'a jamais contesté un tel motif en tant que tel, ni l'existence d'un déséquilibre qui affecte la classe à laquelle elle demandait à être promue. Cette situation découle du fait, pour la partie adverse, d'avoir jusqu'alors accédé à des demandes de promotion sans se soucier de maintenir l'équilibre linguistique au sein de ses services.

Il faut souligner que la partie requérante ne dénonce pas ici une quelconque faute de la partie adverse. Elle a d'ailleurs démontré n'avoir pas pu obtenir réparation de son dommage, sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil, devant les juridictions judiciaires. La partie requérante ne prétend pas non plus avoir un droit à être promue, compte tenu du pouvoir d'appréciation du Ministre compétent.

En revanche, à son estime, il est manifestement inéquitable de ne pas lui permettre de progresser professionnellement en accédant à une classe supérieure, en l'occurrence la classe SW3.

Un tel dommage est exceptionnel, ce qui implique qu'il soit grave et spécial.

En effet, tout agent de l'État a nécessairement vocation à progresser professionnellement. La carrière des agents scientifiques n'y échappe pas. Ainsi, leur carrière comprend quatre classes (SW1 à SW4) qui représentent l'évolution de l'agent en termes d'expertise et de hiérarchie, sachant que l'accession successive aux classes supérieures (SW2 à SW4) par promotion ne nécessite pas la vacance d'un emploi (voy. l'article 6 de l'arrêté royal du 25 février 2008 précité et les développements du rapport au Roi y relatifs).

Or, en raison d'un déséquilibre linguistique, les agents de la classe SW2 remplissant les conditions pour être promus, parmi lesquels la partie requérante, sont bloqués de toute perspective d'avancement de carrière. Les promotions à la classe SW3, faites par la partie adverse, entraînent donc des conséquences préjudiciables exceptionnelles qui touchent un nombre limité de personnes.

11. Conformément à ce qui est évoqué dans la requête préalable en indemnité du 9 décembre 2019, la partie requérante évalue raisonnablement et objectivement son préjudice exceptionnel au regard d'un montant qui correspond à la différence de traitement pendant la période où sa carrière se voit inégalement bloquée et ce, jusqu'à ce que les cadres linguistiques permettent sa promotion, ce qui n'est toujours pas le cas à l'heure actuelle.

Annuellement, le manque à gagner de la partie requérante est évalué à 10.417,20 EUR, soit la différence entre les échelles de traitement afférant à la classe SW2 (44.080,00 EUR) et la classe SW3 (54.497,20 EUR).

Cette somme de 10.417,20 EUR doit être multipliée par le nombre d'années durant lesquelles les perspectives de promotion de notre cliente sont bloquées sur une seule base linguistique. Ce préjudice est actuellement évalué, à titre provisionnel, à la somme de 20.834,40 EUR, correspondant aux deux années (février 2018 à février 2020) durant lesquelles notre cliente n'a pas pu bénéficier de l'évolution barémique liée à la promotion.

A partir de mars 2020 et jusqu'à ce que Madame LECOCQ puisse accéder à la classe SW3 de la carrière scientifique, son préjudice annuel correspondra à la somme indexée de 10.417,20 EUR.

D'autre part, le préjudice exceptionnel subi par notre cliente est également moral, qui se traduit par un sentiment de dénigrement, une perte de confiance au travail et en soi.

La requérante a été ébranlée dans sa confiance légitime de l'administration, laquelle a de manière subite, en janvier 2018, fait savoir qu'elle ne pouvait en réalité pas être promue alors que celle-ci touchait un traitement correspondant à la promotion depuis le mois d'août 2017.

Il faut aussi noter que plusieurs collègues de la requérante ont, quant à eux, introduit leur demande de promotion deux à trois années auparavant, à une période où la partie ne se souciait pas du respect de la législation sur l'emploi des langues, et ont tous été promus, ce qui explique désormais le déséquilibre linguistique au sein de la classe SW3.

La partie requérante a toujours exercé ses fonctions à la satisfaction de son employeur et souffre désormais que ce dernier ne lui permette pas de bénéficier de perspective d'avancement de carrière comme ça devrait être le cas de manière générale pour tout agent de l'État et de manière particulière pour les agents de classe SW2 de l'IRPA.

Ce dommage moral est évalué, ex aequo et bono, à la somme de 3.000,00 EUR.

Les sommes précitées, évaluées provisionnellement, correspondent donc à un total de 23.834,40 EUR ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse commence par soulever une exception d'irrecevabilité de la demande ainsi qu'un déclinatoire de compétence. Elle soutient en effet qu'elle n'a reçu aucune requête préalable en indemnité comme l'impose l'article 11, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en sorte que la demande d'indemnité serait irrecevable.

Par ailleurs, elle déduit des termes utilisés par la requérante dans sa demande d'indemnité que celle-ci se prévaut d'une atteinte à ses droits subjectifs puisqu'elle sollicite une indemnité correspondant à la différence entre sa rémunération et celle à laquelle elle aurait eu droit si la partie adverse n'avait pas créé un déséquilibre linguistique en procédant à plusieurs promotions de francophones à la classe SW3 sans se soucier du respect de la législation sur l'emploi des langues et empêchant de la sorte sa propre promotion. Elle observe, sur ce dernier point, que la requérante elle-même n'a pas ignoré que sa demande relevait de la compétence exclusive des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire puisqu'elle a introduit une action en ce sens devant le tribunal de première instance de Bruxelles, et que si celui-ci l'a déboutée en première instance, elle n'était pas tenue d'acquiescer à ce jugement, et rien ne permet d'affirmer qu'elle n'aurait pas eu gain de cause en degré d'appel.

Sur le dommage matériel invoqué découlant du refus d'octroyer à la requérante une promotion à la classe SW3 et, partant, la rémunération qui y est attachée, alors que tout agent aurait nécessairement vocation à progresser professionnellement, elle en conteste le caractère né, actuel et certain puisque ledit refus n'est que temporaire et donc non définitif. Elle estime que rien n'empêchera la requérante de solliciter, le cas échéant, la promotion litigieuse lorsque le cadre linguistique le permettra. Subsidiairement, elle conteste l'évaluation de ce préjudice matériel qui ne repose pas sur une estimation en équité mais résulte d'un calcul mathématique au centime près, prenant en compte le salaire que la requérante aurait perçu si elle avait été promue à partir du mois de février 2018. Sur ce point, elle soutient que le Conseil d'État ne pourrait, en toute hypothèse, l'indemniser qu'en équité et en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, donc uniquement pour la perte d'une chance d'être promue et non pour couvrir l'intégralité des salaires qu'elle avait escomptés.

Sur le dommage moral invoqué, elle n'aperçoit pas en quoi le refus de la promotion de la requérante aurait pu éveiller en elle un sentiment de dénigrement et de perte de confiance au travail et en soi, dès lors que ledit refus n'a été justifié que par l'obligation de respecter l'équilibre linguistique imposé par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle ajoute que le fait d'avoir été, un moment, rémunérée au barème correspondant à la classe SW3 n'a pu faire croire à la requérante que la promotion lui avait été accordée puisqu'elle ne pouvait ignorer que sa promotion dépendrait de l'accord officiel de la secrétaire d'État chargée de la Politique scientifique. Subsidiairement, elle estime que ce dommage moral est fortement surévalué par la requérante.

En toute hypothèse, elle conteste le caractère exceptionnel du dommage. Elle soutient que le dommage éprouvé par la requérante ne peut être qualifié de spécial ni d'imprévisible, puisque d'autres agents ont effectivement connu une situation similaire et n'ont pu bénéficier d'une promotion au motif que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative impose le respect d'un équilibre linguistique au sein de la classe supérieure. Elle ajoute que l'existence de cadres linguistiques dans les administrations et la nécessité de les respecter constituent une situation normale dans le Royaume, et que d'autres agents se sont trouvés et se trouveront encore dans la même situation que la requérante. Elle soutient que le refus de promotion s'applique donc à tous les agents qui demandent une promotion dans une classe supérieure au sein de laquelle l'équilibre linguistique doit être respecté, et que la requérante ne démontre pas en quoi sa situation serait différente de celle de l'ensemble des autres agents de l'État, ceci d'autant plus que le refus de sa promotion n'est pas définitif.

Enfin, elle fait valoir que le dommage, à le supposer établi, ne pourrait lui être imputé en tant qu'autorité administrative puisqu'il trouve son origine dans la loi sur l'emploi des langues en matière administrative qui ne lui a laissé d'autre choix que de refuser la promotion litigieuse.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Sur l'exception d'irrecevabilité, la requérante annexe à son mémoire en réplique la mise en demeure qu'elle a adressée au ministre en charge de la Politique scientifique par un courrier recommandé à la poste du 10 décembre 2019, le cachet de la poste faisant foi, et soutient qu'elle ne pourrait être tenue pour responsable d'une éventuelle défaillance dans la distribution de ce courrier.

Elle conteste, par ailleurs, se plaindre de la lésion d'un droit subjectif. Elle indique qu'une promotion de la classe A2 à la classe A3 implique en effet l'exercice d'un pouvoir d'appréciation portant notamment sur l'ensemble du travail fourni par l'agent. Elle soutient encore que sa demande d'indemnité n'est pas identique à son action intentée devant le tribunal de première instance puisqu'elle était fondée sur l'article 1382 du Code civil et que son rejet par le juge judiciaire en raison de son caractère non fondé tend justement à démontrer que le Conseil d'État est bien compétent pour connaître de sa demande. Elle ajoute que son acquiescement à la décision du tribunal de première instance a pour seule conséquence que ladite décision est désormais coulée en force de chose jugée et a autorité de chose jugée entre les parties.

Elle ajoute que « contrairement à ce que soutient la partie adverse, le refus d'accès à [sa] promotion [...] est définitif à défaut d'avoir été attaqué devant le Conseil d'État dans le délai de prescription de soixante jours », que si elle pourrait évidemment solliciter à nouveau la promotion litigieuse, elle ne pourrait, le cas échéant, l'obtenir que lorsque le cadre linguistique le lui permettra, que cela fait plus de quatre ans que sa demande de promotion a été introduite, et que « la partie adverse est totalement muette sur le rétablissement des cadres linguistiques liés à la classe SW3, qui est susceptible d'encore prendre de très nombreuses années ». Elle précise que la partie adverse n'a, semble-t-il, aucune maîtrise sur le déséquilibre linguistique qu'elle a créé au sein de ses services, et que sa carrière est donc bloquée à moyen, voire long, terme(s), de sorte que le préjudice qu'elle allègue est bien établi. Elle ajoute que sa situation se distingue bien de celle d'autres agents car il n'est pas juste qu'elle soit bloquée dans sa carrière pendant un nombre d'années que la partie adverse elle-même n'arrive pas à déterminer.

Elle estime qu'elle demande bien une indemnisation en équité, ce qui n'est pas contredit par le fait qu'elle a évalué son dommage à l'aide d'un calcul mathématique. Elle indique encore que son dommage « est davantage moral que matériel, en raison de la perte de confiance dans son employeur et en soi », que « sa demande de promotion a été introduite il y a plus de 4 années et que les cadres linguistiques ne seront pas rétablis avant de nombreuses années, ce qui n'est pas contesté », qu'elle « vit effectivement très mal le fait que son employeur n'a eu, pour certains de ses collègues, aucune vision d'ensemble des cadres linguistiques, ce qui a créé le déséquilibre qui est aujourd'hui loin d'être rétabli », qu'à sa « connaissance [...], la situation a à peine évolué depuis l'introduction de sa demande, le 11 avril 2016 », qu'à quelques « mois près, [sa] promotion [...] aurait pu de la même manière être acceptée sans égard à la loi sur l'emploi des langues » et que « le respect de l'emploi des langues au sein des services de la partie adverse dépend, *in fine*, de la seule temporalité des demandes de promotion, ce qui ne peut être admis ».

Sur le caractère exceptionnel de son dommage, elle expose ce qui suit :

« Si, comme l'écrit la partie adverse, l'existence de cadres linguistiques et le respect de leur équilibre au sein de l'administration n'est effectivement pas une situation anormale dans notre Royaume, il n'est en revanche pas normal, dans un état de droit, que, lors de l'élaboration et de l'adoption d'actes de promotion, une autorité n'ait aucune vision d'ensemble, c'est-à-dire ne tienne pas compte des nombreuses procédures de promotion organisées et de l'impact de ces différentes procédures sur l'équilibre linguistique au sein des emplois constituant un degré de la hiérarchie linguistique, ce qui empêche ensuite certains agents d'évoluer dans leur carrière.

Le fait que d'autres agents de la classe SW2 puissent se trouver dans la même situation que la requérante n'empêche pas que le dommage est exceptionnel car il vise seulement une catégorie spécifique de personnes.

Aussi, le fait qu'une telle situation soit susceptible de se présenter à d'autres agents de l'État ne prive pas le dommage subi par la requérante de son caractère exceptionnel. Cette situation frappe, par définition, une catégorie d'agents déterminés, à un moment déterminé, pour un degré de la hiérarchie linguistique déterminé, occupée par une autorité déterminée ».

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante fait valoir que le raisonnement de l'auditeur rapporteur repose sur prémisse erronée selon laquelle le caractère résiduaire de la compétence du Conseil d'État implique que la demande en indemnité formulée devant lui ne saurait reposer sur une faute imputable à l'autorité publique sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code civil, les juridictions judiciaires étant compétentes pour ce faire. À son estime, ce caractère résiduaire n'implique pas qu'il faudrait veiller à ce qu'elle ait d'abord épuisé les voies de recours ordinaires qui lui sont ouvertes devant les juridictions compétentes. Elle indique avoir déjà exposé, dans son mémoire en réplique, qu'elle n'était pas obligée d'interjeter appel du jugement du 25 septembre 2019 auquel elle a acquiescé. Elle relève qu'il est désormais coulé en force de chose jugée et a autorité de force jugée entre les parties. Elle se réfère ainsi à un arrêt n° 17.071 du 12 juin 1975 et cite plusieurs extraits doctrinaux qui se prononceraient dans le même sens. Elle fait valoir que, de manière générale, la doctrine moderne plaide en faveur d'une interprétation extensive de l'article 11 des lois sur le Conseil d'État, tout comme la Cour de cassation, dans un arrêt du 28 novembre 1997. Elle ajoute que la possibilité de faire appel ou d'acquiescer à un jugement de première instance constitue un droit qu'un justiciable peut ou non exercer mais qu'aucune conséquence ne peut en être tirée quant à la compétence du Conseil d'État au contentieux de l'indemnité.

Elle relève encore que, si elle a tenté de mettre en cause la responsabilité de la partie adverse, sur pied des articles 1382 et 1383 du Code judiciaire, le jugement rendu dans cette affaire démontre qu'elle ne pouvait obtenir la réparation de son dommage sur cette base. Elle ajoute qu'il ne se prononce pas sur l'existence d'une faute dans le chef de la partie adverse quant à l'existence d'un déséquilibre linguistique au sein de la classe SW3 et à son devoir de prudence mais affirme qu'à supposer cette faute établie, elle n'est pas la cause de son refus de promotion « car à considérer que l'équilibre linguistique avait été strictement respecté, celle-ci aurait essuyé le même refus, sauf à démontrer que les francophones nommés pour atteindre cet équilibre linguistique l'ont été à tort et [qu'elle] aurait dû être nommée à leur place ». Elle conclut que cette décision, passée en force de chose jugée à la suite de

son acquiescement, clôt la procédure judiciaire et que le Conseil d'État est donc bien compétent.

Quant à l'évaluation du dommage, elle indique que, si elle ne peut l'évaluer en une perte de revenu chiffrable mathématiquement, elle postule *ex aequo et bono* une somme de 20.000 euros. Elle estime injuste le fait d'être bloquée dans sa carrière pendant de très nombreuses années, et que son préjudice est donc bien exceptionnel, indépendamment du caractère fautif ou non de la partie adverse au regard de la législation sur l'emploi des langues.

IV.2. Appréciation

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

« Dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section du contentieux administratif se prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative.

La demande d'indemnité ne sera recevable qu'après que l'autorité administrative aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité, ou négligé pendant soixante jours de statuer à son égard. ».

Sur la recevabilité de la demande d'indemnité fondée sur cet article, il convient de relever d'emblée que la requérante a joint à son mémoire en réplique la preuve de l'envoi d'une requête en indemnité au ministre chargé de la Politique scientifique par un courrier recommandé à la poste du 10 décembre 2019.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse n'est donc pas fondée.

Par ailleurs, le Conseil d'État n'est compétent pour connaître d'une demande d'indemnité fondée sur cette disposition que lorsque trois conditions sont réunies :

- la partie requérante ne peut disposer d'une action qui, portée devant une autre juridiction, lui permettrait d'obtenir la réparation du dommage dont elle se prétend victime ;
- le dommage doit avoir été causé par une autorité administrative ;
- la demande d'indemnité doit être fondée sur l'équité, en réparation d'un dommage exceptionnel.

Il résulte de la première condition que la compétence du Conseil d'État est supplétive, celui-ci devant vérifier préalablement si le juge judiciaire est compétent pour connaître de la cause et décliner dès lors sa juridiction si, à première vue, la situation qui lui est soumise peut faire l'objet d'une action de droit commun ayant des chances raisonnables d'aboutir. Tel est le cas, notamment, lorsque le dommage subi par la partie requérante est le résultat d'une faute commise par la partie adverse. De même, si l'article 11, précité, n'exige pas que la partie requérante ait épuisé toutes les voies de recours juridictionnelles sans succès, cette dernière ne peut, par ses propres choix procéduraux, mener au constat qu'il « n'existe pas d'autre juridiction compétente ».

En outre, il est de jurisprudence constante que le dommage doit avoir été causé directement et principalement par une autorité administrative. Ainsi, il faut, en principe, que le dommage ait été causé directement par l'autorité administrative, ce qui exclut la réparation du préjudice issu directement de la loi ou celle du préjudice imputable au seul fait du requérant.

Enfin, le dommage pouvant donner lieu à une indemnité sur la base de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne doit pas seulement être exceptionnel mais doit aussi être né, actuel et certain. Il convient de vérifier l'imputabilité de ce dommage, sa prévisibilité, son caractère spécial et enfin, le cas échéant, de le quantifier.

En l'espèce, la secrétaire d'État ayant la Politique scientifique dans ses attributions a, par sa décision du 30 novembre 2017, refusé la promotion dans un emploi de classe SW3 sollicitée par la requérante, aux motifs que :

- les cadres linguistiques de l'IRPA sont occupés, au degré 2 de la hiérarchie, par « 6 FR – 3 NL » et, au degré 3 de celle-ci, par « 18 FR – 19 NL » ;
- et que la promotion de la requérante, agent francophone, aurait un impact négatif sur l'équilibre linguistique dans les deux degrés concernés.

Elle en conclut qu'elle ne peut, momentanément, accepter aucune promotion d'un agent francophone du degré 3 vers le degré 2, ajoutant que, si la situation concernant l'occupation des cadres linguistiques change, elle invite l'institution à lui soumettre à nouveau le dossier.

À l'appui de la demande d'indemnité litigieuse faisant suite à cette décision de refus, la requérante a soutenu que le refus litigieux de promotion dans la

classe SW3 « découle notamment du fait, pour l'administration, d'avoir jusqu'alors accédé à des demandes de promotion sans se soucier de maintenir l'équilibre linguistique au sein des services, bloquant de ce fait, à court et moyen termes toute perspective d'avancement de carrière de ses agents remplissant pourtant toutes les conditions pour être promus, parmi lesquels [elle-même], sur une seule base linguistique » (lettre du 9 décembre 2019, p. 2, n° 2). Elle réclame, en conséquence, une indemnité de 10.417,20 EUR par an, qui correspond à « la différence entre les échelles de traitement afférant à la classe SW2 (44.080,00 EUR) et la classe SW3 (54.497,20 EUR) » (*idem*, p. 3, n° 3). Elle sollicite également un montant de 3.000 euros au titre du préjudice moral.

Il en résulte que le fait générateur des dommages allégués apparaît, aux yeux de la requérante, comme le déséquilibre linguistique dû à l'attitude, sinon la négligence, de l'autorité administrative qui n'aurait pas respecté les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative lors de précédentes promotions d'agents du même rôle linguistique qu'elle, et qui sont entre temps devenues définitives. Or ce fait générateur correspond en tous points à celui que la requérante a invoqué devant le juge judiciaire. De même, le préjudice matériel et moral allégué par la requérante est libellé en des termes identiques, tant devant le juge judiciaire qu'en l'espèce.

Dans son jugement du 25 septembre 2019, le tribunal de première instance de Bruxelles a rejeté l'action en responsabilité civile intentée par la requérante, ce sans se prononcer sur l'éventuelle faute de la partie adverse mais en considérant que le lien causal entre cette faute et le dommage invoqué n'était pas démontré.

À cet égard, l'article 6, §§ 3 et 4, de l'arrêté royal du 25 février 2008 'fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques fédéraux' dispose :

« § 3. La carrière comprend quatre classes numérotées de SW1 à SW4, qui est la plus élevée. Les agents portent les titres suivants :

Classe SW1 : assistant stagiaire ou assistant ;
Classe SW2 : chef de travaux ;
Classe SW3 : chef de travaux principal ;
Classe SW4 : maître de recherches.

§ 4. L'accession successive d'un agent scientifique à ces différentes classes se fait conformément aux dispositions du présent titre. Elle n'est en aucun cas subordonnée à une vacance d'emploi. L'avis favorable et motivé du jury est en tout état de cause requis.

De même, l'article 39, § 1^{er}, du même arrêté royal dispose :

- « § 1^{er}. Chaque agent scientifique confirmé et qui a fait l'objet d'au moins une évaluation conformément aux dispositions du chapitre IV, peut, à sa demande, être promu par Nous dans la classe immédiatement supérieure à celle qu'il occupe, sur la proposition du ministre et moyennant avis favorable et motivé du jury ».

Il résulte de ces dispositions qu'à défaut d'être subordonnées à une vacance d'emploi et sous réserve du respect des conditions telles que celles visées à l'article ci-dessus, les promotions dans les emplois d'une classe supérieure se déroulent, en principe, selon le procédé dit de « la carrière plane ».

Néanmoins, l'arrêté du 10 novembre 2009 'déterminant, en vue de l'application de l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les emplois des agents des établissements scientifiques fédéraux relevant du Ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions et qui constituent un même degré de la hiérarchie' prévoit, en son article 1^{er}, notamment que :

- « Pour l'application de l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, aux agents des établissements scientifiques fédéraux relevant du Ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions, les divers emplois constituant un même degré de la hiérarchie, sont déterminés de la manière suivante :

Premier degré :

- les emplois correspondant à des fonctions de management, des fonctions d'encadrement ou des fonctions dirigeantes, visées à l'arrêté royal du 13 avril 2008 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management, d'encadrement et dirigeante au sein des établissements scientifiques fédéraux ;
- les emplois de chef d'établissement (grade supprimé) ;

Deuxième degré :

- les emplois des agents correspondant aux fonctions SW3 et SW4 de la carrière du personnel scientifique visées à l'arrêté royal du 25 février 2008 fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques fédéraux ainsi que les emplois correspondant aux fonctions des classes A3 et A4 du niveau A, en application de l'arrêté royal du 30 avril 1999 fixant le statut du personnel administratif et du personnel technique des établissements scientifiques fédéraux ;

Troisième degré :

- les emplois des agents correspondant aux fonctions SW1 et SW2 de la carrière du personnel scientifique, visées à l'arrêté royal précité du 25 février 2008 ainsi que les emplois correspondant à des fonctions des classes A1 et A2 et les grades appartenant au niveau B visés par l'arrêté royal précité du 30 avril 1999 ;

[...] ».

En exécution de cet arrêté royal, a été adopté celui du 18 mars 2018 ‘portant fixation des cadres linguistiques de l’Institut royal du Patrimoine artistique’, lequel prévoit que les degrés 2 et 3 de la hiérarchie de l’IRPA comptent respectivement 2 cadres unilingues comportant 2 x 40 % d’emplois francophones et néerlandophones et un cadre bilingue comportant 2 x 10 % d’emplois pour les fonctionnaires du rôle linguistique français et néerlandais, d’une part, et un cadre français comportant 49,84 % des emplois et un cadre néerlandais comportant 50,16 des emplois, d’autre part.

Si ledit arrêté royal du 18 mars 2018 a été adopté postérieurement à la décision susvisée de la secrétaire d’État à la Politique scientifique du 30 novembre 2017 et si, en conséquence, selon une jurisprudence constante du Conseil d’État, aucune promotion, y compris celle de la requérante, ne pouvait en principe intervenir avant son adoption, il apparaît en tout état de cause que les promotions antérieures des collègues francophones de la requérante, que celle-ci a initialement considérées comme fautives devant le juge judiciaire avant de les présenter comme le fait générateur à l’appui de la présente demande d’indemnité, n’ont pu de prime abord se trouver en lien causal avec le préjudice qu’elle estime avoir consécutivement subi.

En effet, sans ces décisions, les collègues en question n’auraient pas été promus et se seraient ainsi trouvés en concurrence directe avec la requérante, de telle sorte qu’il y aurait eu encore moins de places disponibles pour permettre à celle-ci d’être à présent promue.

En outre, conformément à l’article 43 des lois sur l’emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, la parité linguistique des emplois du deuxième degré de la hiérarchie, imposée par le cadre linguistique, doit être recherchée pour l’ensemble des emplois relevant de ce même degré. Il appartenait, dès lors, à la secrétaire d’État compétente de veiller à respecter de manière constante les équilibres linguistiques au sein de son administration, ces règles ayant comme principale conséquence que la promotion d’agents doit alterner entre cadres linguistiques différents pour assurer ces équilibres, mais aussi d’identifier les déficits éventuels d’agents d’un rôle linguistique et combler par priorité ce déficit en nommant des agents de ce rôle linguistique.

Il s’en déduit que le dommage présentement allégué par la requérante ne peut avoir été causé directement et principalement par le fait imputé à l’autorité. Comme le souligne la partie adverse, ce dommage trouve son origine essentiellement dans le prescrit des lois sur l’emploi des langues en matière

administrative, lesquelles lui imposaient de refuser la promotion sollicitée, ce sans que les promotions d'agents francophones antérieures aient, encore une fois, pu avoir comme conséquence que la requérante se voie refuser sa propre promotion dans un emploi du même degré de la hiérarchie linguistique.

En tout état de cause et dans de telles circonstances, le préjudice allégué ne peut revêtir le caractère exceptionnel qu'impose l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Nombre de fonctionnaires fédéraux très méritants doivent attendre des années avant de pouvoir être promus en raison du fait que l'occupation actuelle des emplois est telle qu'ils ne peuvent temporairement être promus à peine de créer ou de renforcer un déséquilibre linguistique au détriment des agents de l'autre rôle linguistique. L'existence de cadres linguistiques et le respect de leur équilibre au sein de l'administration n'est, en effet, pas une situation anormale dans le contexte institutionnel belge. Aussi et pour les motifs qui précèdent, l'absence de « vision d'ensemble » alléguée par la requérante ne modifie pas cette analyse, cette dernière ne pouvant prétendre qu'elle serait à l'origine du délai auquel elle est confrontée pour obtenir la promotion convoitée.

Partant, la demande pour préjudice exceptionnel est rejetée.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte 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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 septembre 2023 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