

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 147.148 du 30 juin 2005

A.85.890/VIII-1489

En cause : **l'Association sans but lucratif "Association
du personnel wallon et francophone
et des services publics",**

ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Cédric MOLITOR, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 août 1999 par l'association sans but lucratif "Association du personnel wallon et francophone des services publics qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 fixant les cadres linguistiques du personnel du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, publié au Moniteur belge du 9 juin 1999;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} BOLLY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 décembre 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 18 avril 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 mai 2005;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me LAGASSE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me MOLITOR, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} BOLLY, auditeur;

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

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

1. Lors d'un Conseil des Ministres extraordinaire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 novembre 1996, ceux-ci ont décidé de revoir au cours de la législature certains cadres linguistiques d'administrations régionales sur la base de la loi, de la jurisprudence et d'une méthodologie issue de cette dernière. En ce qui concerne l'administration du ministère, la procédure suivante a été adoptée en vue de déterminer le volume des affaires traitées dans chaque langue : 1^{ère} étape : chaque département du ministère établit une liste des types de dossiers directement "initiés" par une personne physique ou morale à l'exclusion des pouvoirs publics et ce sous le contrôle du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint; 2^{ème} étape : cette liste est ensuite soumise au Ministre de la Fonction publique qui sélectionne un ensemble de documents-types représentatifs de l'activité de l'administration; 3^{ème} étape : le comptage de ces documents, pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 1996 et le 30 juin 1996 est effectué par un collège de fonctionnaires paritairement composé.

2. En annexe à une note adressée par le secrétaire général du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale aux chefs de département, le 24 janvier 1997, la méthodologie à suivre pour effectuer le comptage a été décrite étape par étape, en reprenant pour l'essentiel les termes de la délibération gouvernementale précitée.

3. Le 2 avril 1998, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé définitivement l'arrêté fixant le cadre organique du personnel du ministère de

la Région de Bruxelles-Capitale. Cet arrêté, publié au Moniteur belge du 11 novembre 1998, est entré en vigueur le 1er juillet 1999.

4. Dans une note adressée aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par le Ministre de la Fonction publique le 15 octobre 1998, il est expliqué qu'en ce qui concerne le volume de travail, une distinction est à opérer entre les affaires d'ordre général, les tâches d'étude et de conception d'une part, et les tâches d'exécution d'autre part. Pour ce qui est des premières, le nombre de dossiers traités ne constitue pas une variable, une proportion 50/50 étant appliquée.

5. Le projet d'arrêté adopté lors de la séance du 15 octobre 1998 par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixe le nombre d'emplois attribués aux cadres français, néerlandais et bilingue de la manière suivante :

- pour les emplois de rangs A3 et supérieurs, la répartition est faite en nombre égal entre les cadres français et néerlandais, sur la base d'une clé 50/50, le cadre bilingue comportant 20 % de l'effectif global;
- en ce qui concerne les emplois de rangs A2 et inférieurs, la répartition est prévue sur la base d'une clé 71,92 % francophones et 28,08 % néerlandophones.

L'ensemble des emplois prévus au cadre organique sont répartis, en vertu de ce projet, en 813 emplois pour le cadre francophone, soit 70,29 %, et 344 emplois pour le cadre néerlandophone, soit 29,71 %.

6. Le projet d'arrêté fixant les cadres linguistiques ayant été envoyé pour avis aux syndicats, le Syndicat libre de la Fonction publique (S.L.F.P.) a répondu par une lettre du 29 octobre 1998, ce qui suit :

" (...) Nous estimons qu'en l'absence de suivi lors de la collecte de données relatives au comptage des matières traitées en français ou en néerlandais, nous ne pouvons confirmer ou infirmer les chiffres avancés par l'autorité pour l'établissement du pourcentage des emplois à attribuer à l'un ou l'autre rôle linguistique.

Toutefois, nous insistons pour que les cadres linguistiques influencent le nombre d'emplois de l'un ou l'autre rôle linguistique dans chaque service, division, etc... de manière à permettre "au client" de la fonction publique d'être accueilli et de voir son dossier traité en toute circonstance dans sa langue.
(...)"

La CGSP, quant à elle, a répondu que conformément à son usage, elle n'émettait aucun avis sur la proposition de cadre linguistique.

7. Le 20 novembre 1998, le projet a été transmis pour avis à la Commission permanente de contrôle linguistique.

8. Le 19 octobre 1998 a été sanctionnée et promulguée une loi modifiant l'article 43 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Cet article 43, § 3, alinéas 1^{er} et 2, tel que modifié, dispose :

" Le Roi détermine pour chaque service central, pour une durée maximale de 6 ans renouvelable s'il n'y a pas de modifications, le pourcentage des emplois à attribuer aux cadres français et aux cadres néerlandais, en tenant compte, à tous les degrés de la hiérarchie, de l'importance que représentent respectivement pour chaque service la région de langue française et la région de langue néerlandaise.

Toutefois, pour les grades de rangs 13 et supérieurs et les grades équivalents, les emplois sont répartis dans les deux cadres en pourcentage égal, à tous les degrés de la hiérarchie.

Le cadre bilingue comporte 20% des grades de rangs 13 et supérieurs et des grades équivalents. Ces emplois sont répartis de manière égale, à tous les degrés de la hiérarchie, entre les deux rôles linguistiques".

9. Compte tenu de cette modification, la Commission permanente de contrôle linguistique a demandé au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de revoir son projet d'arrêté de manière à fixer les proportions linguistiques en pourcentages et non plus en chiffres absolus.

10. L'avis donné le 1^{er} avril 1999 par la CPCL reproduit, en ce qui concerne les degrés 4 à 13, un tableau indiquant, sur la base des comptages réalisés, pour chaque administration du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, une importance respective du français et du néerlandais dans le volume du travail, distinguant, à chaque fois, les affaires d'ordre général, les tâches d'étude et de conception d'une part et les tâches d'exécution, d'autre part. Cet avis aboutit ensuite, après avoir procédé à une moyenne pondérée de ces résultats, qui tient compte de l'importance relative de chacune des administrations, sur la base du nombre des agents y affectés au cours de la période de comptage, aux pourcentages de 71,93 % F et 28,07 % N, correspondant à la proposition du Ministre.

11. A la suite de cet avis, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté, le 6 mai 1999, l'arrêté fixant les cadres linguistiques du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1999.

Le même jour, l'arrêté déterminant les grades des agents du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale qui constituent un même degré de la hiérarchie a également été adopté. Il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1999;

Considérant que la partie requérante prend notamment un moyen , le deuxième de la requête, de l'excès de pouvoir et de la violation notamment de l'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966; qu'elle expose que la proportion N/F de 28,07 % et 71,93 % fixée pour les degrés 4 à 13 de la hiérarchie par l'arrêté attaqué est sans rapport raisonnable avec le nombre d'affaires effectivement traitées par le ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, mais résulte d'un accord politique intervenu au sein du Gouvernement et entériné sinon exécuté par la Commission permanente de contrôle linguistique; que dans une première branche, elle souligne que l'article 43, §3, visé au moyen, fait obligation de tenir compte du volume des affaires traitées dans chacune des langues nationales par l'administration dont il y a lieu de fixer le cadre linguistique et de vérifier si la proportion des affaires traitées procède d'une application correcte de la législation linguistique; que, se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, la partie requérante rappelle les règles à suivre à cet effet; qu'elle estime que le calcul du volume du travail effectué n'est pas raisonnable en l'espèce et qu'il y a absence de vérification de l'application exacte des lois coordonnées, ce qui a pour effet de rendre illégal l'arrêté attaqué; que selon elle, en tout état de cause, l'acte attaqué n'exprime d'aucune sorte la manière dont le volume des affaires traitées a été apprécié ni le critère permettant d'apprécier la légalité des cadres linguistiques au regard de l'article 43, §3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; que dans une seconde branche, elle souligne que l'article 43, §3, alinéa 5, des lois coordonnées précitées implique que la Commission permanente de contrôle linguistique use correctement de sa compétence d'avis et de ses pouvoirs de contrôle, notamment en précisant les critères pris en considération pour formuler ses avis, la manière dont elle a procédé à l'appréciation traduite dans ses avis et la manière dont elle a évalué la part relative des différents actes; qu'elle estime qu'en l'espèce la Commission permanente n'a pas respecté le prescrit légal;

Considérant, quant à la première branche, que la partie adverse répond que l'affirmation de la partie requérante selon laquelle les proportions retenues par l'arrêté attaqué pour fixer les cadres linguistiques sont sans rapport raisonnable avec le nombre d'affaires effectivement traitées, outre qu'elle n'est étayée par aucun élément probant, est inexacte; qu'elle rappelle le Vademecum de la Commission permanente de contrôle linguistique, dont elle s'est inspirée dans l'élaboration de l'arrêté attaqué; qu'elle précise que le comptage du volume des affaires qui a été effectué couvre la période du 1^{er} janvier au 30 juin 1996 et a été réalisé pour chaque administration du ministère en distinguant chacune des différentes missions confiées à ces administrations; qu'elle développe ensuite les six étapes de la méthodologie suivie; que, quant à la seconde branche, la partie adverse estime qu'il ressort de l'avis rendu par la Commission permanente de contrôle

linguistique que celle-ci a constaté la réalité du comptage effectué, a pris acte des chiffres obtenus à l'issue de celui-ci, estimé ne pas devoir remettre en cause les opérations de comptage, ni critiquer l'option en ce qui concerne la quote-part respective des tâches d'ordre général de conception et d'étude et des tâches d'exécution, rappelé l'importance et l'obligation de tenir compte de l'importance relative de chaque administration, et enfin exprimé son approbation quant à la méthodologie mise en oeuvre et constaté la correcte application de celle-ci; qu'elle conteste dès lors qu'il puisse être soutenu que la Commission permanente n'aurait pas mis en oeuvre et exercé légalement les pouvoirs et compétences qui lui incombent en vertu de la loi;

Considérant que, quant à la première branche, la partie requérante réplique que l'option choisie par la partie adverse en ce qui concerne les tâches d'ordre général, de conception et d'étude qui se base sur le postulat que ces tâches ne sont pas "localisables" ne trouve aucune justification objective dans le dossier administratif à défaut de comptage systématique et préalable de l'ensemble des affaires traitées au sein d'un service; qu'elle constate ensuite que certaines des proportions retenues ne sont manifestement pas déterminées en fonction du type de dossiers traités; qu'enfin, en tout état de cause, elle considère que l'option choisie est critiquable dès lors que les tâches de conception et d'étude ne sont linguistiquement neutres que lorsqu'elles ne sont pas liées à l'étude d'un dossier concret linguistiquement déterminé; qu'elle ajoute que la partie adverse n'a pas tenu compte du temps consacré au traitement des affaires, et ce en violation des principes dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat notamment dans son arrêt n° 45.558 du 30 décembre 1993; que, quant à la seconde branche, la partie requérante réplique que la répartition des emplois ne résultant ni d'un comptage adéquat ni de l'application du critère légal principal, à savoir la distinction entre les affaires localisables et les affaires non localisables, la Commission permanente de contrôle linguistique ne pouvait marquer son accord sur le projet d'arrêté, sans commettre à tout le moins une erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante insiste sur le fait que le postulat selon lequel les tâches d'ordre général, de conception et d'étude ne seraient pas "localisables" ne repose sur aucune donnée objective du dossier administratif; que selon elle, la partie adverse a surévalué les deux critères de répartition complémentaires de manière à atténuer le volume de travail dans les tâches dites d'exécution; qu'elle invite le Conseil d'Etat à comparer la clé de répartition retenue par l'arrêté attaqué, soit 71,93 F / 28,07 N, avec celles respectivement retenues par les arrêtés fixant les cadres linguistiques du personnel de la S.D.R.B. - 73,68 F / 26,32 N - de la S.L.R.B. - 73,22 F / 26,78 N - de l'I.B.G.E. - 71,66 F / 28,34 N - de l'ORBEM - 71,22 F / 28,78 N - et du C.I.R.B. - 72,65 F / 27,35 N -; qu'elle déduit de cette

comparaison "que l'acte attaqué est directement issu d'une clé de répartition arbitrairement fixée sur base de considérations purement politiques mais sans rapport réel avec le nombre des affaires traitées et le temps consacré à ce traitement";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle les raisons qui justifient le choix de la proportion 50/50 pour les affaires d'ordre général, de conception et d'étude et cite à l'appui de sa thèse, l'arrêt n° 81.579 du 1^{er} juillet 1999; qu'elle relève encore que dans ses exemples et calculs, la partie requérante n'a pas tenu compte de l'importance relative de chaque administration et de la répartition, exprimée en pourcentage, obtenue par chacune de ces administrations;

Considérant que l'article 43, § 3, alinéas 1 et 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, dispose que :

" Le Roi détermine pour chaque service central, pour une durée maximale de 6 ans renouvelable s'il n'y a pas de modifications, le pourcentage des emplois à attribuer aux cadres français et aux cadres néerlandais, en tenant compte, à tous les degrés de la hiérarchie, de l'importance que représentent respectivement pour chaque service la région de langue française et la région de langue néerlandaise. Toutefois, pour les grades de rangs 13 et supérieurs et les grades équivalents, les emplois sont répartis dans les deux cadres en pourcentage égal, à tous les degrés de la hiérarchie.

Le cadre bilingue comporte 20 % des grades de rangs 13 et supérieurs et des grades équivalents. Ces emplois sont répartis de manière égale, à tous les degrés de la hiérarchie, entre les deux rôles linguistiques";

qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, qu'en prescrivant ladite règle, le législateur a eu trois préoccupations, la première et principale étant qu'il soit tenu compte d'un critère objectif pouvant conduire à une approximation raisonnable de l'importance des questions à traiter, c'est-à-dire du volume des affaires examinées par le service concerné, la seconde et la troisième, tempérant l'application dudit critère, étant qu'il soit tenu compte, d'une part, des intérêts moraux et matériels des collectivités linguistiques et, d'autre part, du respect égal dû aux deux langues nationales principales; que ces deux dernières exigences, traduites dans une règle de nature complémentaire, imposent au Roi de veiller à ce que la fixation de cadres linguistiques strictement proportionnels au volume des affaires traitées ne risque pas de consacrer une application irrégulière, aux dites affaires, de l'ensemble des dispositions qui régissent l'emploi des langues en matière administrative, et spécialement des articles 39 à 42 des lois coordonnées, et ne compromettent pas les intérêts des deux collectivités linguistiques et le respect dû à l'une et l'autre des langues nationales; que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que le volume des affaires provenant de chaque région unilingue est déterminé à la fois par le nombre des affaires traitées et par le temps que requiert leur traitement; qu'en ce qui concerne les affaires que les services ne doivent pas

obligatoirement traiter en français ou en néerlandais, l'application des principes imposent à l'autorité d'appliquer, par analogie, le rapport des volumes de travail relatifs aux affaires dans lesquelles l'emploi d'une langue est imposé, soit de prévoir une répartition paritaire;

Considérant qu'il appartient à toute autorité administrative de produire, en cas de recours en annulation d'un de ses actes, un dossier administratif complet justifiant que l'acte attaqué repose sur des éléments exacts et légalement admissibles; qu'en l'espèce, la fixation des cadres linguistiques a été établie en fonction d'une distinction fondamentale, entre, d'une part, les affaires d'ordre général et les tâches d'études et de conception et, d'autre part, les tâches d'exécution; qu'aucune pièce du dossier ne permet de déterminer comment ces concepts ont été compris au sein de chaque service et ce qui justifie l'importance respective de chacune de ces deux catégories, service par service, alors que le pourcentage des tâches de conception varie de 8,8163 % pour l'administration de l'Équipement et des Déplacements à 68,4208 % pour les services du Secrétaire général; qu'en ce qui concerne ceux-ci, il est incompréhensible, au vu du dossier, que les tâches de conception représentent 100 % des activités de communication interne mais 50 % des activités de communication externe; que, de même, rien ne permet d'expliquer que les tâches de conception représentent 100 % des activités d'audit interne, de chancellerie, d'archivage et documentation, de surveillance, d'économet et d'informatique; que la description des activités de ces services n'apporte aucune explication convaincante des pourcentages cités; que ces seuls exemples sont significatifs de l'absence de justification des données chiffrées qui ont été retenues pour l'élaboration de l'arrêté attaqué; qu'il est vrai que la note méthodologique du secrétaire général comporte le passage suivant :

" L'importance dans certaines administrations de la part des dossiers "50/50" appelle la remarque suivante :

Ces résultats ne peuvent s'expliquer que s'ils tiennent compte non seulement des travaux de conception, d'études et de certaines affaires générales, mais aussi des critères de représentation suffisante des deux rôles linguistiques afin de garantir une répartition qui ne porte pas atteinte aux intérêts moraux ou matériels d'une des deux communautés et qui ne porte pas préjudice au respect dû à l'une ou l'autre langue";

que l'influence qu'ont pu jouer ces critères de pondération est toutefois indéterminable; que, de même, pour les tâches de conception, la partie adverse a fait le choix de les répartir paritairement plutôt que leur appliquer le rapport des volumes de travail relatifs aux affaires dans lesquelles l'emploi d'une langue est imposé; que les raisons qui ont conduit à opérer un tel choix ne ressortent pas du dossier administratif; que les explications, au demeurant très peu convaincantes, énoncées a posteriori dans les écrits de la procédure ne peuvent être prises en compte; qu'il suit de ce qui précède qu'il n'est pas démontré que l'arrêté attaqué est fondé sur des motifs de fait exacts et admissibles

eu égard à la disposition dont la violation est invoquée; qu'en sa première branche, le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner le premier moyen et la seconde branche du deuxième moyen, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 fixant les cadres linguistiques du personnel du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente juin deux mille cinq par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.