

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

**n° 195.731 du 3 septembre 2009  
A. 136.351/V-1662.**

En cause : Herman VAN OYEN,  
ayant élu domicile chez  
Me K. RONSE, avocat,  
ayant son cabinet à BRUXELLES,  
avenue Guillaume Macau 33

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le Ministre de la Santé publique,  
ayant élu domicile chez  
Me R. DEPLA, avocat,  
ayant son cabinet à BRUGES,  
Karel Van Manderstraat 123.

partie intervenante :

René SNACKEN,  
ayant élu domicile chez  
Me D. DE BUISSERET, avocat,  
ayant son cabinet à BRUXELLES,  
rue du Prince Royal 85.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, V<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête qu'Herman VAN OYEN a introduite le 5 mai 2003, pour demander l'annulation de l'arrêté royal du 18 février 2003 nommant René SNACKEN chef du département d'Épidémiologie-Toxicologie à l'Institut de la Santé publique - Louis Pasteur;

Vu l'arrêt n/178.751 du 21 janvier 2008 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de rédiger un rapport complémentaire sur l'affaire;

Vu le rapport complémentaire de M. M. LEFEVER, premier auditeur chef de section;

Vu les derniers mémoires après le rapport complémentaire;

Vu l'ordonnance du 24 octobre 2008, fixant l'affaire à l'audience du 4 décembre 2008;

Entendu M. P. LEMMENS, président de chambre, en son rapport;

Entendu en leurs observations Me K. RONSE, avocat, qui comparaît pour le requérant et Me P. EECLOO, avocat, *loco* Me R. DEPLA, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. M. LEFEVER, premier auditeur chef de section, en son avis conforme;

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

### **CONSIDÈRE CE QUI SUIT :**

#### Les faits

1. Le Moniteur belge du 25 décembre 2001 publie la vacance de deux emplois de chef de département et de quatre emplois de chef de section à l'Institut scientifique de la santé publique - Louis Pasteur, anciennement l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie, actuellement l'Institut scientifique de la santé publique.

Le requérant, qui est chef d'une section, appartenant au rôle néerlandais (N), pose sa candidature à l'emploi vacant de chef du département d'Épidémiologie-Toxicologie. La partie intervenante, qui est chef de travaux, appartenant au rôle français (F), postule également à cet emploi, ainsi que T.L. (F) et J.-Cl. L. (N).

Le Conseil scientifique, qui est chargé d'émettre un avis sur les candidatures présentées, consacre quatre réunions à cette question. Le 4 mars 2002, il décide de classer les candidats à chacun des emplois sans tenir compte de leur rôle linguistique. Il fixe des critères d'évaluation pour chacune des

fonctions. Pour la fonction de chef du département d'Épidémiologie-Toxicologie, ces critères concernent l'expérience scientifique, les capacités à diriger et l'aptitude à représenter le département à l'extérieur. Compte tenu de ces critères, le classement provisoire suivant est opéré lors de la réunion susvisée :

1. Herman Van Oyen (requérant)
2. J-Cl. L.
3. ex aequo: T. L. et René Snacken (partie intervenante).

Le 16 avril 2002, le directeur de l'Institut met l'accent sur les aspects linguistiques des nominations. Il admet que le rôle linguistique ne peut pas entrer en ligne de compte lors de la sélection par le Conseil scientifique, mais rappelle néanmoins la nécessité d'avoir un équilibre linguistique pour l'ensemble des trois niveaux des fonctions dirigeantes (chef d'établissement, chefs de département et chefs de section). En outre, il importe pour le bon fonctionnement de l'Institut qu'un équilibre existe entre les deux groupes linguistiques dans chacun des trois degrés des fonctions dirigeantes. Le directeur signale également que, vu l'état d'occupation des fonctions dirigeantes, aucun néerlandophone ne peut être nommé dans une fonction dirigeante, à moins que trois francophones au moins ne soient nommés préalablement ou simultanément. Le Conseil scientifique réexamine ensuite les classements provisoirement adoptés lors de la réunion précédente. Pour la nomination à la fonction de chef du département d'Épidémiologie-Toxicologie, les candidatures sont de nouveau soumises aux critères d'évaluation. En conclusion, René Snacken obtient une évaluation plus positive. Il est ensuite décidé au scrutin secret, par 8 voix contre 3 et 1 abstention, de ne pas classer René Snacken et Herman Van Oyen ex aequo. Une proposition de classer Herman Van Oyen premier est rejetée au scrutin secret par 11 voix contre 0 et 1 abstention; en revanche, une proposition de classer René Snacken premier est adoptée au scrutin secret par 11 voix contre 0 et 1 abstention. Après encore un certain nombre de votes secrets, le Conseil scientifique modifie le classement des candidats comme suit :

1. René Snacken (partie intervenante)
2. Herman Van Oyen (requérant)
3. J.-Cl. L.
4. T.L.

Ce classement fait l'objet d'observations écrites de la part d'un membre du Conseil scientifique qui, à la suite d'une erreur administrative, n'avait pas été dûment convoqué à la réunion. Après une consultation écrite des autres membres, il est décidé de procéder à une nouvelle délibération concernant le classement des candidats à la fonction précitée. Celle-ci a lieu le 21 octobre 2002. À l'issue d'un scrutin secret, le Conseil scientifique décide, par 6 voix contre 3 de ne pas revoir le classement. Tous les classements sont ensuite communiqués aux candidats concernés. Les candidats ont également l'opportunité de communiquer leurs objections et d'être entendus. Le requérant et J.-Cl. L. sont entendus lors de la réunion du 2 décembre 2002. Après avoir examiné leurs objections, le Conseil scientifique décide par 7 voix contre 6 de revoir le classement adopté précédemment. Ensuite, il est décidé au scrutin secret par 7 voix contre 6 de classer René Snacken (partie intervenante) et Herman Van Oyen (requérant) premiers ex aequo. À l'issue d'un certain nombre d'autres votes, le classement est enfin fixé comme suit :

1. ex aequo : René Snacken (partie intervenante) et Herman Van Oyen (requérant)
3. J.-Cl. L.
4. T.L.

Tous les dossiers de nomination sont transmis au Ministre de la Santé publique par lettre du 15 janvier 2003, dans laquelle le directeur met l'accent sur les aspects linguistiques des nominations.

Par arrêté royal du 18 février 2003, la partie intervenante est nommée chef du département d'Épidémiologie - Toxicologie. La motivation de cet arrêté fait référence au classement ex aequo de la partie intervenante et du requérant et précise que la priorité doit être accordée à un candidat francophone, eu égard à l'équilibre linguistique au niveau des chefs de département. Cet arrêté fait l'objet du présent recours.

Par arrêtés royaux de la même date, d'autres emplois vacants sont également conférés : un candidat néerlandophone, qui était déjà chef de section, est nommé chef de département, et quatre candidats francophones sont nommés chef de section.

2. L'un des candidats francophones nommé chef de section est Serge Hallez. Un recours en annulation a été introduit contre sa nomination. En cours de délibéré sur la présente affaire, l'arrêt n/189.116 du 23 décembre 2008 a été rendu. Cet arrêt constate que, dans l'affaire de la nomination de Serge Hallez, la requérante a entre-temps été admise à la retraite et décide que son recours est donc devenu irrecevable à défaut d'intérêt actuel.

#### Recevabilité du recours

3. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse conteste l'intérêt du requérant au présent recours au motif que, vu les rapports linguistiques dans le degré linguistique auquel il appartient, il n'était pas admissible à la nomination.

4. Dans son arrêt interlocutoire n/178.751 du 21 janvier 2008, le Conseil d'État a examiné et rejeté pareille exception. Le Conseil a de ce fait épuisé sa juridiction sur ce point litigieux et la partie défenderesse ne peut plus soulever de contestation à ce propos.

Il y a lieu de constater d'office que l'exception est irrecevable.

#### Au fond

5. Dans son rapport complémentaire, le premier auditeur chef de section invoque d'office un moyen tiré de la violation de l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Selon le premier auditeur, les six emplois vacants relevaient tous du premier degré linguistique, composé des emplois de chef d'établissement, de chef de département et de chef de section. Pour ce degré linguistique, les cadres linguistiques suivants étaient d'application : 8 néerlandophones (N), 8 francophones (F), 2 bilingues N et 2 bilingues F. À la veille des six nominations, l'occupation effective était la suivante : 5 N, 3 F, 2 bilingues N et 1 bilingue F. L'autorité a l'obligation de compléter d'abord le cadre linguistique le plus éloigné de son maximum et ce, jusqu'à ce qu'il soit aussi éloigné de son maximum que les autres cadres linguistiques. Dès lors que les six nominations sont toutes intervenues dans le cadre unilingue, il ne faut tenir compte en l'espèce que de la situation dans les cadres unilingues.

Ce n'est que lorsqu'un équilibre a été atteint au niveau du premier degré linguistique qu'il peut être tenu compte subsidiairement du souci de réaliser autant que possible l'équilibre linguistique également au niveau de chaque rang de ce degré.

Pour apprécier la légalité de la nomination attaquée, il faut tenir compte des cinq nominations du même jour, que le requérant n'attaque pas. Consécutivement à ces nominations, l'occupation effective des deux cadres unilingues du premier degré linguistique se présentait comme suit : 5 N et 7 F. Dans ces circonstances, la partie défenderesse devait s'employer à corriger le déséquilibre au détriment du rôle linguistique néerlandais, et ne pouvait donc pas nommer de francophone. En nommant la partie intervenante, de rôle linguistique français, la partie défenderesse a justement accentué le déséquilibre au niveau du degré linguistique. Elle a donc violé l'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Selon le premier auditeur, la circonstance que la nomination d'un francophone a réduit le déséquilibre au niveau des chefs de département n'enlève rien à cette conclusion.

6. Dans sa version en vigueur lors de l'adoption de l'arrêté attaqué, l'article 43, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, répartissait les fonctionnaires revêtus d'un grade de rang 13 ou supérieur ou d'un grade équivalent entre trois cadres : un cadre français, un cadre néerlandais et un cadre bilingue.

Au moment où est intervenu l'arrêté attaqué, l'article 43, § 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, des lois coordonnées disposait :

“Le Roi détermine pour chaque service central, pour une durée maximale de six ans, renouvelable s'il n'y a pas de modification, le pourcentage des emplois à attribuer au cadre français et au cadre 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 rang 13 et supérieurs et les grades équivalents, les emplois sont répartis entre les deux cadres en pourcentage égal, à tous les degrés de la hiérarchie.

Le cadre bilingue comporte 20 % des emplois des grades de rang 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.”

L'article 43, § 5, des lois coordonnées dispose enfin que les promotions ont lieu par cadre.

Selon l'article 43, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées, le cadre bilingue constitue un cadre distinct des cadres unilingues. L'équilibre linguistique ne peut donc être déterminé en partant de l'ensemble des emplois prévus aux trois cadres linguistiques. Les fonctionnaires du cadre bilingue ne peuvent par conséquent être comptabilisés avec ceux d'un cadre unilingue.

7. En l'espèce, il faut également tenir compte des dispositions réglementaires suivantes.

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 12 mars 1975 qui détermine, dans le cadre des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, les grades des agents de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie qui constituent un même degré de la hiérarchie, en vigueur au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué, les grades de chef d'établissement, de chef de département et de chef de section constituent le premier degré de la hiérarchie (degré linguistique).

L'article 1<sup>er</sup>, I, de l'arrêté royal du 6 avril 1987 fixant le cadre organique du personnel de l'établissement scientifique de l'État "Institut d'Hygiène et d'Épidémiologie" prévoyait entre autres, pour le personnel scientifique de cet institut, les emplois suivants :

- chef d'établissement : 1
- chef de département : 4
- chef de section : 14.

Au total, il y avait donc 19 emplois pour les fonctions constituant le premier degré linguistique.

L'arrêté royal du 6 avril 1987 a été abrogé, avec effet rétroactif au 30 avril 1999, par l'article 4 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant le cadre organique de l'établissement scientifique de l'Etat "Institut scientifique de Santé publique". L'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté royal du 11 juillet 2003 fixe le cadre du personnel en vigueur pour l'Institut scientifique de la santé publique - Louis Pasteur du 30 avril 1999 au 1<sup>er</sup> octobre 2003. Pour le niveau 1,

les emplois suivants ont été prévus :

- chef d'établissement : 1
- chef de département : 4
- chef de section : 19.

Selon cette disposition, il y avait donc 24 emplois pour les fonctions constituant le premier degré linguistique.

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 14 décembre 1988 fixant le cadre linguistique de l'Établissement scientifique de l'État "Institut d'Hygiène et d'Épidémiologie" dispose que les cadres linguistiques au premier degré de la hiérarchie, en se basant sur 20 emplois, sont fixés comme suit : 8 N, 8 F, 2 bilingues N, 2 bilingues F.

La comparaison des dispositions précitées montre qu'au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué, les cadres linguistiques ne correspondaient pas au cadre organique. Les cadres linguistiques au premier degré de la hiérarchie étaient toujours basés sur 20 emplois au total, alors que ce nombre avait entre-temps été ramené à 19 au cadre organique, à la suite du transfert de l'Unité de Gestion du Modèle mathématique de la mer du Nord et de l'Estuaire de l'Escaut à l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique. Ultérieurement, le nombre d'emplois au cadre organique a été rétroactivement porté à 24, à la suite de la fusion de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie et de l'Institut Pasteur.

Toutefois, ni l'une ni l'autre de ces dérogations n'affecte la validité des cadres linguistiques. Certes, aucune nomination ne peut en principe avoir lieu à un cadre linguistique aussi longtemps qu'il n'a pas été mis en conformité avec le cadre organique modifié. Lors d'une diminution du nombre d'emplois, aucune nomination ne peut dès lors avoir lieu au cadre linguistique non encore adapté à cette diminution si la manière de répartir les emplois au cadre bilingue ne peut être déterminée avec certitude. Toutefois, il n'y a en l'espèce pas d'incertitude sur ce point. Une réduction d'une unité du nombre d'emplois organiques de 20 à 19 ne peut donner lieu à aucune modification dans la répartition des emplois entre les cadres unilingues d'une part, et le cadre bilingue d'autre part, dès lors que l'ensemble des emplois donnant lieu à la création d'un cadre bilingue sont en l'espèce concentrés au premier degré et que le cadre unilingue doit comporter 20% de ces emplois, ce qui, qu'il y ait 20 ou 19 emplois,



équivalait à quatre emplois. La réduction du nombre d'emplois au cadre organique n'empêche donc pas en l'espèce que la nomination attaquée et les cinq autres nominations de la même date puissent s'imputer sur le cadre linguistique existant. Concernant l'augmentation rétroactive du nombre d'emplois du cadre organique, le Conseil d'État constate qu'aucune partie n'émet d'objection en l'espèce. Le Conseil d'État n'estime donc pas nécessaire de pousser plus avant l'examen d'office de cette question. Même si l'augmentation rétroactive du nombre d'emplois avait pour effet d'empêcher toute nomination aussi longtemps que les cadres linguistiques n'auraient pas été mis en conformité avec le cadre organique modifié, cela n'aurait aucune conséquence sur la décision dans la présente cause. En effet, il ressortira de l'examen ultérieur du moyen que le Conseil d'État considère que la promotion attaquée doit en tout état de cause être annulée pour les motifs invoqués à l'appui du moyen.

8. L'occupation effective des emplois au premier degré linguistique avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003, date à laquelle l'arrêté attaqué produit ses effets, se détermine en se basant sur le rôle linguistique des agents concernés, tel qu'il est mentionné dans la lettre que le directeur de l'Institut scientifique de la santé publique a adressée au ministre le 15 janvier 2003. Selon cette lettre, R.D., la seule personne sur l'appartenance linguistique de laquelle les parties paraissent diverger, fait partie du cadre bilingue N.

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'occupation se présentait dès lors comme suit :

	N	F	bilingue N	bilingue F
chef d'établissement			1	
chef de département	1			
chef de section	4	3	1	1
total	5	3	2	1

9. Les cadres linguistiques visent à réaliser dans chaque service une répartition équilibrée par degré de la hiérarchie, cette répartition devant à tout moment se rapprocher le plus possible de l'équilibre numérique fixé *in abstracto*. Il résulte dès lors des dispositions précitées des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, notamment de l'article 43, § 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, que l'autorité investie du pouvoir de nomination est tenue de nommer

prioritairement dans le cadre linguistique dont le nombre d'emplois effectivement conférés est le plus éloigné du nombre d'emplois fixé par la loi. Pour une nomination au premier degré linguistique, elle doit par conséquent tendre à l'équilibre entre les deux rôles linguistiques, et ce tant entre les cadres unilingues que dans le cadre bilingue; elle n'a le libre choix entre les candidats de rôles linguistiques différents que lorsque cette condition est remplie. En aucun cas l'autorité ne peut accentuer un déséquilibre existant.

Le groupe administratif le plus large, dans lequel l'équilibre linguistique doit être atteint en tout état de cause, conformément à l'article 43, § 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, des lois coordonnées, est constitué des titulaires des grades situés au même degré de la hiérarchie, tel que ce degré a été déterminé par le Roi de manière générale ou pour certains services en particulier. Une application loyale de l'article 43, § 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, précité, impose cependant de réaliser le plus possible une répartition équilibrée des emplois, non seulement par degré pour l'ensemble d'un service, mais également par grade d'un même degré et par section de ce service. En effet, l'équilibre ne se détermine pas uniquement par le nombre d'emplois attribués, mais aussi par leur importance, de sorte que si des emplois d'importance différente sont réunis à un même degré, l'équilibre est déterminé non seulement par le nombre mais aussi par l'importance des emplois attribués à chacun des groupes linguistiques. Ceci n'empêche toutefois pas que c'est en premier lieu au niveau du degré linguistique que l'équilibre doit être recherché. Ce n'est que lorsqu'un équilibre a été atteint à ce niveau qu'il est ensuite permis de s'efforcer subsidiairement de réaliser aussi, autant que possible, l'équilibre linguistique au niveau des grades du degré linguistique.

10. Pour trancher la question de savoir si la nomination attaquée a eu lieu dans le respect des dispositions sur les cadres linguistiques, il faut tenir compte des cinq autres nominations intervenues le même jour que la nomination attaquée. Soit ces nominations n'ont pas été attaquées, soit elles sont entre-temps devenues définitives. Leur légalité ne peut dès lors plus prêter à contestation dans le cadre du présent recours.

Il faut, par conséquent, partir du principe que l'occupation effective dans le premier degré linguistique se présentait comme suit le 1<sup>er</sup> janvier 2003 :

	N	F	bilingue N	bilingue F
chef d'établissement			1	
chef de département	2			
chef de section	3	7	1	1
total	5	7	2	1

Puisque l'autorité investie du pouvoir de nomination avait l'obligation d'approcher autant que possible l'équilibre linguistique entre les cadres unilingues au niveau du premier degré linguistique, elle devait, au regard de cette situation effective, nommer un fonctionnaire dans le cadre unilingue néerlandais. Si la nomination devait s'effectuer par transition du deuxième degré linguistique, la nomination d'un néerlandophone porterait le rapport de 5 N / 7 F à 6 N / 7 F; dans l'hypothèse où serait nommé un candidat néerlandophone appartenant déjà, comme le requérant, au premier degré linguistique, le rapport demeurerait à 5 N / 7 F.

En nommant la partie intervenante, appartenant au rôle linguistique français, la partie défenderesse n'a ni pallié ni maintenu tel quel le déséquilibre existant au détriment des néerlandophones, mais elle l'a au contraire aggravé. En effet, la nomination attaquée a porté le rapport au sein du premier degré linguistique de 5 N / 7 F à 5 N / 8 F. La partie défenderesse a par conséquent agi en contrariété avec l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

11. Il ne saurait être opposé à cette conclusion, qu'après les cinq autres nominations ayant accentué le déséquilibre au préjudice des francophones au niveau des chefs de département (2 N / 0 F), la nomination d'un fonctionnaire néerlandophone aurait pour effet d'encore accroître ce déséquilibre (3 N / 0 F). En effet, comme il a été exposé ci-dessus, c'est tout d'abord dans le degré linguistique dans son ensemble qu'il faut tendre à la parité et ce n'est qu'une fois cet objectif atteint qu'on peut et doit subsidiairement chercher à atteindre un équilibre au niveau des grades qui forment ce degré linguistique, tel que le grade de chef de département.

12. Le moyen est fondé.

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

**Article 1<sup>er</sup>**

Est annulé l'arrêté royal du 18 février 2003 par lequel René SNACKEN a été nommé avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2003 dans le rôle linguistique français, chef du département d'Épidémiologie-Toxicologie à l'Institut de la Santé publique - Louis Pasteur.

**Article 2**

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

**Article 3**

Les dépens de la demande de suspension et du recours en annulation, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Les dépens de l'intervention, liquidés à la somme de 125 euros, sont mis à la charge de la partie intervenante.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le trois septembre 2009, par la V<sup>e</sup> chambre, composée de :

MM.	P. LEMMENS,	président de chambre,
	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État,
	J. JAUMOTTE,	conseiller d'État,
	W. GEURTS,	greffier.

**Le greffier**

**Le président**

**W. GEURTS**

**P. LEMMENS**