

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 81.579 du 1^{er} juillet 1999

A.74.776/VIII-482
(anciennement VI-13.916)

En cause : **GODEFROID** Bernard,
avenue de Joli-Bois 5
1150 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 juin 1997 par Bernard GODEFROID, qui demande l'annulation de la décision du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 février 1997 de nommer Régine PEETERS à l'emploi de conseiller (rang 13) à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE);

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 1^{er} février 1999 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 26 mai 1999 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 juin 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme DEBUSSCHERE, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. Le requérant est conseiller adjoint à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, en abrégé IBGE.

2. Le 2 mai 1996, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide "de déclarer vacant un emploi "d'ingénieur directeur" et un emploi de "conseiller" à l'IBGE, sans réduction de l'ancienneté" et, "une fois ces procédures abouties, de déclarer un deuxième emploi de "conseiller" vacant à l'IBGE, avec réduction d'un tiers de l'ancienneté".

3. Le 24 octobre 1996, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale procède aux nominations aux deux emplois mis en compétition sans réduction d'ancienneté.

4. Le 2 décembre 1996, le conseil de direction porte à la connaissance des agents susceptibles de poser leur candidature la deuxième vacance d'emploi de conseiller, avec réduction d'un tiers de l'exigence d'ancienneté. Parmi les candidatures introduites, figurent celles du requérant, qui appartient au rôle linguistique français, et de Régine PEETERS, qui appartient au rôle linguistique néerlandais.

5. En séance du 13 janvier 1997, le conseil de direction de l'IBGE prend connaissance des candidatures. Le procès-verbal de cette réunion relate, après l'énoncé des noms des candidats, ce qui suit :

" Après examen de chaque dossier de candidature, le conseil de direction constate que chaque candidat(e) répond aux conditions requises d'ancienneté de niveau (...).

Après avoir émis un avis sur les candidatures individuelles et après discussion, le Conseil de Direction de l'IBGE a décidé, à l'unanimité, de proposer au gouvernement la nomination de Mme Régine PEETERS comme conseiller (rang 13)".

Cet avis est porté à la connaissance des candidats par note du 23 janvier 1997, dans les termes suivants :

" (...)

Nous avons l'honneur de vous communiquer que le conseil de direction a décidé, après discussion et dans le souci de respecter un certain équilibre linguistique au niveau des principaux responsables de l'Institut (rang 13 et supérieurs), de proposer au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale la promotion au grade de conseiller, selon le classement repris ci-dessous, de :

- 1) R. PEETERS
- 2) J. KRAEWINKELS et M. GRYSEELS

(...)".

6. Le 27 février 1997, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale nomme Régine PEETERS au grade de conseiller; la décision vise l'avis motivé du conseil de direction et constate que la personne nommée remplit

les conditions statutaires de nomination. Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Les cadres linguistiques de l'IBGE avaient été fixés par arrêté du 5 juillet 1989.

Le 24 mai 1993, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale transmet, pour avis, à la commission permanente de contrôle linguistique, en abrégé CPCL, deux projets d'arrêtés, dont un fixant les cadres linguistiques de l'IBGE. La lettre accompagnant cet envoi précise : "L'Exécutif a décidé de regrouper l'ensemble des administrations compétentes en matière d'environnement au sein de l'IBGE. Cette décision implique le transfert de l'ensemble du personnel des services de l'administration des Ressources naturelles et de l'Eau ainsi que du Plan vert du ministère (...)" . Cette lettre est accompagnée d'une note justificative, qui précise ce qui suit pour les emplois de rang 13 et au-dessus :

" Les emplois sont répartis en nombre égal entre les cadres français et néerlandais.

Le cadre bilingue comporte 4 emplois pour un effectif global, aux deux premiers degrés de la hiérarchie, de 16 emplois.

Cette ventilation s'applique au personnel chargé des tâches de conception dans une administration bilingue appartenant à la direction des services suivants :

- * division administrative
- * division planification et nature
- * division autorisation et gestion intégrée
- * division inspectorat de l'Environnement
- * division éducation et information
- * division espaces verts urbains".

Pour les emplois de rang 12 et au-dessous, il est précisé que la répartition (32 % N et 68 % F) est identique à la répartition actuelle à l'IBGE et à la situation globale des trois administrations à regrouper, et qu'elle correspond "à une estimation de l'importance que représentent dans les tâches d'exécution, respectivement pour chaque service, les affaires traitées en néerlandais et

celles traitées en français". Suivent des éléments justificatifs en fonction des quatre grandes catégories de missions à assumer par l'IBGE. Pour la "planification en matière d'environnement", la note indique que les besoins sont évolutifs, mais "qu'il existe une documentation plus importante en français qu'en néerlandais dans une proportion d'environ 2/3 - 1/3" et "qu'il est souhaitable de disposer d'un personnel dans une proportion équivalente du point de vue linguistique". Pour "l'éducation en environnement", la note précise, en se basant, à titre indicatif, sur les appels vers un "téléphone vert" que "les demandes sont davantage francophones que néerlandophones", mais aussi que "différents contacts doivent être noués avec les institutions universitaires (50-50 %) ainsi qu'avec les administrations communales bilingues". Quant aux services "Autorisation et Inspection", il est fait référence "au caractère plutôt francophone ou néerlandophone des entreprises ayant leur siège social en Région de Bruxelles-Capitale", de sorte que "la proportion des dossiers en français peut être estimée à environ 80 % et les besoins subséquents en personnel dans le même ordre de grandeur"; il est également fait mention des contacts à nouer avec d'autres régions et au niveau national et de ce que "dans cette mesure les besoins sont plutôt de l'ordre de 60 % de néerlandophones et 40 % de francophones".

8. Le 16 juin 1993, la CPCL émet l'avis suivant :

" 1. Emplois de direction

La CPCL émet un avis favorable à la répartition du cadre unilingue, celle-ci étant conforme à l'article 43, § 3, alinéas 1^{er} et 2 des lois linguistiques coordonnées.

La proposition du Ministre d'attribuer 4 emplois de direction sur un total de 16, au cadre bilingue, est conforme au 2^{ème} alinéa de l'article 43, § 3, qui prévoit que le cadre bilingue doit comporter 20 % de l'effectif global des fonctions égales et supérieures à celles de directeur.

2. Degrés 3 à 12

Aux degrés 3 à 12, une répartition 1/3 N et 2/3 F est proposée. Cette répartition est identique à la répartition actuelle des emplois à l'IBGE. En pourcentage elle est de 68 % F et 32 % N.

Cette répartition résulte d'une estimation de l'importance que représentent dans les tâches d'exécution, respectivement pour chaque service, les affaires traitées en néerlandais et celles traitées en français.

La répartition proposée (2/3 F - 1/3 N) correspondant au volume de travail évalué pour les services de la Région bruxelloise (Ministère et parastataux), pondéré par les intérêts moraux et matériels des deux communautés et l'intérêt égal des deux langues nationales, la CPCL émet un avis favorable au sujet de ce projet";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste l'intérêt du requérant à l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle rappelle que l'emploi auquel il a été pourvu est un emploi de rang 13 et "qu'en exécution de l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, les emplois de rang 13 et au-dessus doivent impérativement et par l'effet de la loi elle-même être répartis en nombre égal entre les cadres français et néerlandais"; qu'elle décrit l'occupation des deux premiers degrés de la hiérarchie avant l'acte et après l'acte attaqué et, constatant un déficit au détriment des agents néerlandophones, conclut que le requérant, agent du rôle français, "n'avait d'évidence pas vocation à l'emploi auquel il a été pourvu et partant, il ne justifie pas de l'intérêt légal requis à l'annulation de cet acte";

Considérant que la disposition visée par la partie adverse comportait un alinéa 6 qui, au moment de l'acte attaqué, disposait comme suit :

" Après consultation de la même commission, le Roi peut, par un arrêté motivé et délibéré en conseil des Ministres, déroger à la règle de l'égalité numérique des emplois de directeur, en faveur des services centraux dont les attributions ou les activités intéressent de façon inégale la Région de langue française et la Région de langue néerlandaise";

Considérant que le requérant invoque, à l'appui de son recours, un moyen unique pris de l'illégalité de l'arrêté fixant les cadres linguistiques de l'IBGE, y compris pour les deux premiers degrés de la hiérarchie; qu'une dérogation à la parité prévue par l'article 43, § 3, alinéa 1^{er}, étant possible, l'exception est liée au fond;

Considérant que la partie adverse conteste également la légitimité de l'intérêt du requérant au moyen unique invoqué à l'appui du recours; qu'elle rappelle que le requérant a lui-même bénéficié d'une nomination fondée sur les mêmes cadres linguistiques, de sorte qu'en soulevant l'illégalité de ceux-ci, "il invoque l'illégalité de sa propre nomination à un emploi à l'IBGE"; qu'elle soutient également, d'une part, que si le moyen était déclaré fondé, le requérant ne pourrait lui-même prétendre à la nomination querellée et, d'autre part, qu'en cas d'annulation, l'emploi qui redeviendrait vacant devrait nécessairement être attribué à un agent du rôle néerlandais, ce que n'est pas le requérant;

Considérant que la nomination du requérant à l'IBGE est un acte individuel définitif dont la légalité ne peut pas être remise en cause; qu'on ne peut dénier à un candidat évincé l'intérêt requis pour demander l'annulation de la nomination d'autrui pour le seul motif qu'il reproche à cette nomination de n'être pas exempte d'une illégalité dont aucun acte de l'espèce n'aurait été exempt dans les circonstances données et qui, par suite, aurait fait obstacle à sa propre nomination ou promotion; que, dans l'hypothèse d'une annulation, la cause de pareille illégalité doit être éliminée afin qu'il puisse être pourvu ensuite de manière régulière à l'emploi redevenu vacant; que le requérant a intérêt à retrouver une chance d'être promu; que les deux premières branches de l'exception ne sont pas accueillies; que, comme l'exception

soulevée à l'encontre du recours, la troisième branche de l'exception est liée au fond;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de l'"illégalité manifeste des cadres linguistiques de l'IBGE, violation de l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (LLC), absence d'avis de la CPCL, excès de pouvoir"; qu'il expose que les premiers cadres linguistiques de l'IBGE, arrêtés le 5 juillet 1989, ont été établis en application d'un accord politique et sans aucunement tenir compte du volume des affaires traitées en matière d'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale et que leur modification, en 1993, s'est effectuée "sans le moindre comptage du volume des affaires traitées et sans que la Commission permanente de contrôle linguistique intervienne réellement pour vérifier les proportions retenues"; qu'il soutient que si un comptage avait été effectué, il aurait été constaté que le volume des affaires traitées en néerlandais ne dépassait pas les 15 % et que la proportion retenue d'un tiers d'agents néerlandophones pour deux tiers de francophones n'aurait pas été atteinte; que, se référant à des arrêts du Conseil d'Etat, il souligne, d'une part, qu'il peut être dérogé à la parité pour les emplois d'un rang égal ou supérieur à celui de directeur, cette dérogation étant même obligatoire "si la répartition globale entre les cadres linguistiques des emplois inférieurs au grade de directeur met en évidence une disproportion réelle entre les volumes de travail relatifs à chacune des deux régions" et, d'autre part, que "les emplois de direction forment un tout avec les emplois du 3^{ème} au 12^{ème} degré de la hiérarchie, de sorte que, si les cadres linguistiques sont illégaux pour les degrés 3 à 12, il s'ensuit nécessairement qu'il le sont également pour les emplois de direction" et qu'"il ne pourrait être soutenu que la répartition paritaire des emplois à partir du rang 13 résulte de règles objectives"; qu'à son estime, la nomination accordée sur la base de cadres linguistiques

illégaux méconnaît les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative;

Considérant que la partie adverse répond que les cadres linguistiques actuels de l'IBGE résultent du regroupement, au sein de cet institut, de l'ensemble des services régionaux ou para-régionaux compétents en matière d'environnement, ce qui a entraîné une augmentation considérable du cadre; qu'elle indique qu'à l'occasion de la communication du projet à la CPCL, elle a justifié la répartition selon les rôles linguistiques et que, pour les emplois de rang 13 et au-dessus, "la ventilation moitié-moitié était justifiée au regard des tâches de conception attribuées au personnel concerné et se trouvant dans une administration bilingue et appartenant à la direction des services visés"; qu'elle fait valoir que le moyen manque en fait dans la mesure où il invoque l'absence d'avis de la CPCL, puisque le projet a bien été soumis à ladite commission qui a émis un avis favorable le 16 juin 1993; qu'en se référant à l'organigramme du personnel statutaire de niveau 1 de l'IBGE, elle relève que la situation des agents francophones s'est améliorée; qu'elle déclare ne pas apercevoir en quoi les cadres linguistiques critiqués seraient illégaux, la répartition des emplois étant conforme à l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; qu'elle estime que le requérant ne fournit aucune précision à l'appui du moyen et qu'en tout état de cause, l'argument relatif au volume des affaires traitées est dépourvu de pertinence à l'égard de l'acte attaqué qui respecte la parité prévue à tous les degrés de la hiérarchie à partir du grade de directeur et au-dessus; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse soutient que l'illégalité éventuelle des cadres linguistiques n'affecterait pas l'acte attaqué, puisque celui-ci a pour effet de rétablir un équilibre dans les fonctions de direction, équilibre qui était rompu et qui l'eût été encore davantage par la nomination d'un francophone; qu'elle ajoute que la justification de l'acte

attaqué ne peut être considérée comme déraisonnable "et ce, indépendamment de l'appréciation que l'on pourrait porter à propos des cadres linguistiques eux-mêmes";

Considérant que le requérant réplique que l'avis rendu par la CPCL le 16 juin 1993 ne répond pas au prescrit légal puisque le dossier fourni à la commission ne contient pas de données chiffrées justifiant la proportion retenue; qu'il en déduit qu'il n'a jamais été procédé à un comptage du volume des affaires traitées au sein de l'IBGE; qu'à propos de l'argumentation subsidiaire de la partie adverse, elle rappelle que, selon la jurisprudence, l'illégalité des cadres linguistiques prive de fondement juridique les actes individuels qui s'en autorisent;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient les arguments déjà développés et ajoute que les cadres linguistiques critiqués se fondent "sur des données chiffrées justifiées, estimées admissibles et objectives par la CPCL" et qu'il y a "eu à tout le moins approximation raisonnable du volume des affaires traitées et prise en 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", ce qui est conforme à la volonté du législateur;

Considérant que l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, applicable à l'IBGE en vertu de l'article 43bis, §§ 1^{er}, 2 et 6 desdites lois, dispose que "Le Roi détermine pour chaque service central le nombre 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"; 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, auxdites 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 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 centraux ne doivent pas obligatoirement traiter en français ou en néerlandais, l'application des principes prérappelés impose à l'autorité soit 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; qu'enfin, tant la bonne marche de l'administration que la structure et l'économie des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, qui excluent le recours aux traducteurs, commandent qu'au-dessous du grade de directeur, au volume de toutes les affaires dont la langue de traitement est imposée par la loi, correspondent, dans la plus grande mesure possible, des cadres d'agents

unilingues capables de traiter toutes les affaires dans cette langue; que, d'autre part, il appartient à la CPCL, chargée d'émettre un avis sur les projets de cadres linguistiques, d'indiquer, lorsqu'elle apprécie le volume de travail, les critères qu'elle a pris en considération;

Considérant qu'en l'espèce, il résulte de la note justificative établie à l'intention de la CPCL que, pour les emplois de rang 12 et au-dessous, la répartition exprimée en pourcentages s'est effectuée sur la base d'estimations partielles et de données indicatives et non de chiffres précis relatifs au volume des affaires à traiter dans chaque langue; qu'aucune indication n'est donnée quant au temps que requiert le traitement de ces affaires, alors que cet élément détermine, avec le nombre des affaires, le volume des affaires examinées par les services concernés; que s'il est question, dans les travaux préparatoires, d'une "approximation", celle-ci doit être raisonnable, c'est-à-dire reposer sur des critères objectifs et aussi précis que possible et non sur une évaluation formulée en termes vagues et sans analyse complète de l'activité de chacun des services; que les éléments énoncés en termes généraux ou exemplatifs dans la note précitée ne peuvent être considérés comme cette approximation raisonnable; que l'on cherche par ailleurs en vain dans ladite note l'expression concrète de la préoccupation de ne pas compromettre les intérêts des deux collectivités linguistiques et d'assurer le respect dû à l'une et l'autre langue nationale; qu'en outre, l'avis de la CPCL n'indique pas les critères pris en considération par la commission, comment celle-ci a procédé à l'appréciation traduite dans son avis et comment elle a évalué la part relative des différents actes; que l'opération de base que constitue l'estimation du volume de travail a été viciée, ce qui suffit pour constater l'illégalité des cadres linguistiques arrêtés le 20 juillet 1993; que les considérations qui précèdent sont principalement relatives aux degrés 3 à 12 de la hiérarchie; qu'en ce qui concerne

les deux premiers degrés, la partie adverse se borne à invoquer le respect de la parité imposée; qu'elle ne répond pas à l'argument selon lequel "le volume des affaires en néerlandais ne dépasserait pas les 15 %", ce qui pourrait entraîner une dérogation au principe de la parité; qu'au demeurant, les emplois de direction forment un tout avec les degrés 3 à 12 de la hiérarchie, de sorte que, si les cadres linguistiques sont illégaux pour ces degrés, ils le sont aussi pour les emplois de direction;

Considérant que l'illégalité des cadres linguistiques vicie la nomination qui se donne ces cadres pour fondement et qui dès lors est censée être faite en l'absence de tels cadres; que le souci de rétablir un équilibre ne peut pallier l'absence de cadres linguistiques réguliers; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 février 1997 de nommer Régine PEETERS à l'emploi de conseiller (rang 13) à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'Environnement (IBGE).

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le premier juillet 1900 nonante-neuf 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.