

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 183.473 du 27 mai 2008

A.175.182/VIII-5603

En cause :

**l'A.S.B.L. Association du personnel wallon
et francophone des services publics,**

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

contre :

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

ayant élu domicile chez
Mes Patrick PEETERS et
François TULKENS, avocats,
chaussée de la Hulpe 177/6
1170 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 juillet 2006 par l'A.S.B.L. 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 4 mai 2006 fixant les cadres linguistiques du personnel du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 28 mars 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 mai 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me TULKENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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 de la requête se présentent comme suit :

1. L'arrêté attaqué a été pris, par la partie adverse, en vertu de l'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, qui dispose :

" 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 et les classes A3, A4 et A5, sous réserve de l'application du § 2, alinéa 1^{er}, les emplois sont répartis entre les deux cadres en pourcentage égal, à tous les degrés de la hiérarchie.

Le cadre bilingue comporte 20 p.c. des emplois des grades de rang 13 et supérieurs et des grades équivalents et des classes A3, A4 et A5, sous réserve de l'application du § 2, alinéa 1^{er}. Ces emplois sont répartis de manière égale, à tous les degrés de la hiérarchie, entre les deux rôles linguistiques. (...)".

Cet arrêté remplace l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 qui fixait les précédents cadres linguistiques du personnel du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et qui a fait l'objet, le 30 juin 2005, d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat n/ 147.148.

2. Lors du Conseil des Ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 mai 2005, la Secrétaire d'Etat à la fonction publique a présenté une note contenant une méthode de travail pour l'élaboration éventuelle de nouveaux

cadres linguistiques pour le ministère dans l'hypothèse où le comptage des dossiers ferait apparaître un changement dans l'importance des dossiers traités pour l'une ou l'autre région linguistique. 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 ou par les pouvoirs publics. Sont pris en considération pour le comptage, les documents-types représentatifs de l'activité des services en rapport avec l'utilisateur, cette liste étant établie sous le contrôle du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint;
- 2^{ème} étape : la liste est ensuite soumise pour accord à la Secrétaire d'Etat chargée de la fonction publique;
- 3^{ème} étape : le comptage de ces documents, pour une période comprise entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2004 est effectué par un collège de fonctionnaires composé paritairemment et désigné par le Gouvernement;
- 4^{ème} étape: Les résultats obtenus sont globalisés et serviront à l'élaboration du futur cadre linguistique, à l'exception du cadre bilingue prévu par la loi.

3. Le 26 mai 2005, le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint du Ministère ont transmis à la Secrétaire d'Etat à la fonction publique la liste des dossiers qui seront pris en compte lors du comptage et qui devra servir de base à l'élaboration du prochain arrêté fixant les cadres linguistiques du personnel du ministère, cette liste devant être approuvée par la Secrétaire d'Etat.

4. Le 17 juin 2005, le Collège des fonctionnaires chargé du comptage des documents s'est réuni et a proposé au Gouvernement de la partie adverse un projet d'arrêté fixant de nouveaux cadres linguistiques pour le ministère.

5. Sur la base du travail réalisé par ce Collège, la Secrétaire d'Etat à la fonction publique a présenté une note au Gouvernement de la partie adverse dans laquelle elle a expliqué la méthodologie retenue et la nouvelle répartition des emplois par cadres linguistiques. Il ressort de cette note les principes suivants :

- Les emplois de direction (à partir du grade de Directeur A3) doivent être répartis de manière égale entre les cadres linguistiques tant unilingues que bilingues. En ce qui concerne les cadres bilingues, ils doivent compter 20 % de la totalité des emplois égaux ou supérieurs à celui de directeur.

Pour les emplois inférieurs à celui de directeur, la proportion doit être fixée sur la base du volume de travail à savoir le nombre de dossiers traités par rôle linguistique et le nombre de membres du personnel attachés à une tâche.

- Pour ce qui concerne le volume de travail, la note fait une distinction entre d'une part, les affaires d'ordre général ainsi que les tâches de coordination, d'étude et de conception et d'autre part, les tâches d'exécution, tout en indiquant que pour la première catégorie de tâches, le nombre de dossiers ne constitue pas une variable et qu'il est donc fait application de la proportion 50/50.
- La note met également en évidence que si le volume de travail constitue le critère principal pour la fixation de la clé de répartition, il convient aussi de tenir compte des intérêts moraux et matériels des deux communautés et de l'intérêt égal des deux langues nationales.

En appliquant l'ensemble de ces principes aux différents services du Ministère, il est apparu une proportion globale de 71,87 % emplois francophones et de 28,13 % emplois néerlandophones pour le volume de travail. Cette proportion doit être appliquée aux 1107 emplois de rangs A2 et inférieurs. La proportion linguistique totale, obtenue sur la base de la répartition des emplois par degré du cadre linguistique, se traduit par une proportion de 70,30 % F et 29,70 % N.

6. Le 30 juin 2005, le Gouvernement de la partie adverse a donné son accord de principe sur le projet d'arrêté fixant de nouveaux cadres linguistiques pour le Ministère et a chargé la Secrétaire d'Etat à la fonction publique de solliciter les avis des organisations syndicales et de saisir la Commission Permanente de Contrôle linguistique. Le même jour, le Conseil d'Etat prononce son arrêt n/ 147.148 par lequel il annule les précédents cadres linguistiques du personnel du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale fixés par un arrêté du 6 mai 1999.

7. Dans le courant du mois de juillet 2005, les principales organisations syndicales ont fait savoir qu'elles n'avaient pas de remarques de fond à formuler concernant ces nouveaux cadres linguistiques.

8. Dès le 15 juillet 2005, la Commission Permanente de Contrôle linguistique (en abrégé la CPCL) est saisie du dossier et des réunions seront organisées avec des représentants du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

9. Le 3 novembre 2005, la CPCL adresse un premier courrier à la Secrétaire d'Etat chargée de la fonction publique lui indiquant que la Commission a décidé d'examiner le projet d'arrêté fixant les nouveaux cadres linguistiques à la lumière des enseignements tirés de l'arrêt n° 147.148 du Conseil d'Etat, précité. Dans ce même courrier, la CPCL fait déjà valoir certaines observations et sollicite des informations complémentaires notamment quant à la distinction opérée entre les tâches dites de "conception et d'études" et les tâches d'"exécution" pour certains services du Ministère, en particulier pour le Secrétariat général où la clé 50/50 a été retenue à l'exception de la Direction de la Communication interne, de la Direction des relations extérieures et de l'Audit interne.

Quant aux autres administrations, la CPCL souhaite également qu'on lui communique le nombre d'emplois statutaires et contractuels à l'exception des postes de direction, de sorte que des pondérations puissent se faire en pleine connaissance de cause.

10. Le 21 novembre 2005, la Secrétaire d'Etat chargée de la fonction publique adresse, à son tour, un courrier à la CPCL par lequel elle fournira les informations demandées.

11. Le 12 décembre 2005, la CPCL transmet un second courrier à la Secrétaire d'Etat chargée de la fonction publique lui faisant part de sa réaction quant aux explications qu'elle a fournies par son courrier du 21 novembre 2005. La CPCL estime que la répartition 50/50 pour les tâches d'études et de conception se justifie pour le staff du Secrétariat général, pour la Direction de la Communication externe (à l'exception des rapports avec les particuliers), pour la Direction de la Chancellerie (sauf le service "Bien-être au Travail"), pour la Direction Analyses et statistiques (sauf pour la part sans doute très marginale de rapports avec les particuliers). Par contre pour d'autres services du Secrétariat général comme le service social, le service logistique, l'archivage, la traduction, l'informatique, l'économet, la prévention et la protection du travail, la CPCL est d'avis que ce sont principalement des services d'exécution pour lesquels un comptage s'impose. Il en va de même pour la Régie des Routes. La CPCL a ainsi sollicité de nouvelles explications auprès de la Secrétaire d'Etat chargée de la fonction publique.

12. Le 10 janvier 2006, la Secrétaire d'Etat répond que ce nouveau projet de cadres linguistiques ne s'inscrit pas dans le prolongement de l'arrêté du 6 mai 1999 qui a été annulé par le Conseil d'Etat et qu'il repose sur un comptage effectif des dossiers qui sont traités au sein du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. La

Secrétaire d'Etat souligne également le caractère urgent de ce dossier et espère qu'un avis de la CPCL pourra rapidement intervenir. La Secrétaire d'Etat ne répondra pas aux dernières demandes d'explication de la CPCL.

13. Le 17 mars 2006, la CPCL transmet son avis officiel. Il ressort de cet avis les considérations suivantes :

- A la lumière de l'arrêt n/ 147.148 du 30 juin 2005 du Conseil d'Etat, la CPCL a vérifié que les comptages réalisés sont le reflet d'une application correcte des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative et aboutit à la conclusion que la partie adverse s'est fondée sur des données pertinentes et pertinentes. Elle estime également que la méthodologie mise en oeuvre, répond à une autre préoccupation du Conseil d'Etat à savoir la prise en considération du temps de travail requis pour le traitement des affaires.
- Quant à l'utilisation du critère de répartition 50/50 pour les tâches de conception et d'études notamment pour certains services relevant du Secrétariat général du Ministère, la CPCL accepte cette pondération pour certains services mais pas pour d'autres. Globalement pour la plupart des administrations (Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement - Administration Economie et Emploi - Administration des Pouvoirs locaux - Administration des Finances et du Budget), la CPCL se rallie aux propositions de répartition "tâches de conception/tâches d'exécution" formulées par la partie adverse.

Toutefois, pour ce qui concerne la Direction des Routes pour laquelle une proportion 50/50 a été retenue pour l'ensemble des activités de cette Direction, aucune majorité n'a pu être dégagée au sein de la CPCL :

" La section française de la CPCL estime que, s'agissant d'un service de pure exécution et en l'absence de comptages, il y a lieu d'appliquer à l'ensemble de la Régie des Routes (68 agents) la moyenne générale de l'Administration de l'Équipement et des Déplacements.

La section néerlandaise de la CPCL estime, quant à elle, qu'il ressort de l'analyse des données que la répartition 50/50 ne peut être acceptée pour l'ensemble de la Régie des Routes. Après examen approfondi, la section néerlandaise de la CPCL accepte que la proportion 50/50 soit appliquée à la moitié de la Régie des Routes (au total 68 fonctionnaires statutaires et contractuels), eu égard au fait que la nature des activités de ce service, pour une partie importante de ces dernières, est telle qu'elle ne nécessite aucun contact avec le public, ce qui permet de déterminer le volume de travail des deux groupes linguistiques.

En outre, ce service est chargé des marchés publics, de l'établissement des cahiers de charge (...) qui doivent, par définition, être établis dans les deux langues. Quant à l'autre moitié du service, la section néerlandaise de la CPCL estime qu'il y a lieu de retenir comme paramètre celui de la moyenne générale de

l'administration dont relève la Régie. Il s'agit, en effet, purement de tâches exceptionnelles qui ne sauraient faire l'objet d'un comptage exact.

Pour ce qui est de l'Administration de l'Équipement et des Déplacements, l'application des données précitées, mène donc,

- pour la section française, à la proportion 76,11 F- 23,89 N,
- pour la section néerlandaise, à la proportion 74,20 F - 25,80 N."

- Pour le Secrétariat général du Ministère, la CPCL marque son accord sur l'utilisation du critère 50/50 pour les services suivants : Direction de l'Audit interne, Direction de la Communication interne et institutionnelle, Direction des Analyses et Statistiques, Staff Secrétaire général et Secrétaire général adjoint, Direction Traduction, Direction de la Fonction publique, Relations externes, Informatique.

Par contre, pour les services suivants, elle ne peut se rallier à l'application de ce critère 50/50 :

- Direction Chancellerie : si la clé 50/50 peut se justifier pour une partie des tâches de la Chancellerie tel n'est cependant pas le cas pour toutes ses tâches comme la politique du bien-être au travail. La CPCL propose, pour cette direction, une clé 40 % pour les tâches d'études et de conception et 60 % pour les autres tâches, par référence à une moyenne générale.
- Service interne de Prévention et de Protection du Travail : la CPCL propose de retenir une clé de 30 % pour les tâches d'études et de conception et 70 % de moyenne générale.
- Archives : il est aussi proposé d'utiliser la moyenne générale pour les agents concernés.
- Service social : le critère 50/50 est écarté par la CPCL au motif qu'il s'agit de dossiers à traiter dans la langue du rôle linguistique de l'agent.
- Permanents syndicaux : il s'agit pour la CPCL de tâches d'exécution.
- Secrétariat de l'Inspecteur des Finances: il s'agit également de tâches d'exécution et le même raisonnement est tenu pour le secrétariat du Secrétaire général qui exécute lui aussi des tâches de pure exécution.

En conclusion, la section française de la CPCL propose une proportion finale de 73,88 % d'emplois francophones et de 26,12 % d'emplois néerlandophones. Quant à la section néerlandaise de la CPCL, elle propose une proportion finale de 71,81 % d'emplois francophones et de 28,19 % d'emplois néerlandophones.

14. Par une note du 20 avril 2006 adressée au Gouvernement de la partie adverse, la Secrétaire d'Etat à la fonction publique fera, une dernière fois, le point sur l'évolution du projet d'arrêté fixant les cadres linguistiques du ministère en

communiquant notamment les positions respectives des sections française et néerlandaise de la CPCL sur l'utilisation de la clé de répartition 50/50 pour certains services, la CPCL n'étant pas toujours parvenue à un avis uniforme. En réponse à cela, la Secrétaire d'Etat indiquera dans sa note que "les services du Secrétariat général (...) ainsi que les Secrétariats Direction générale et A4 des différentes administrations exercent des tâches qui concernent directement et exclusivement le bon fonctionnement du ministère bilingue et pas les rapports entre le ministère et la population. En conséquence, il convient de corriger le premier critère de la loi linguistique, notamment le volume de dossiers de chaque groupe linguistique, tout en tenant compte des deux autres critères prévus par le législateur, conformément aux travaux préparatoires de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative : les intérêts moraux et matériels des deux groupes linguistiques d'une part, et le respect pour les deux langues nationales d'autre part. (...)".

Pour ce qui est de la Direction des Routes de l'Administration de l'Aménagement et des Déplacements, il est à noter qu'étant donné la nature des travaux de ce service, il n'existe pas de dossiers en rapport avec le public et qui pourraient donner lieu à une fixation du volume des deux groupes linguistiques. Toutefois, ce service est chargé des marchés publics et de l'établissement des cahiers des charges qui, par définition, doivent être établis dans les deux langues. Il paraît donc qu'une répartition de la clé 50/50 est la procédure la plus logique pour ce service spécifique."

15. Le 4 mai 2006, le Gouvernement de la partie adverse marquera son accord sur le projet d'arrêté fixant les nouveaux cadres linguistiques du ministère en maintenant la répartition de 71,87 % d'emplois francophones et de 28,13 % d'emplois néerlandophones pour les emplois du quatrième au treizième degrés de la hiérarchie;

Considérant que la partie requérante prend un moyen unique 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, des principes de l'administration raisonnable et de l'obligation de motiver au fond les actes administratifs ainsi que de la méconnaissance de l'arrêt n/ 147.148 du Conseil d'Etat du 30 juin 2005; que dans une première branche, elle expose que la proportion N/F de 28,13 % et 71,87 % 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; qu'elle souligne que l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative fait obligation au Gouvernement de tenir compte du

volume des affaires traitées dans chacune des langues nationales par l'administration dont il fixe 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, elle rappelle que c'est le volume des affaires effectivement traitées au moment de la fixation du cadre qui doit être examiné et non celui des affaires éventuellement à traiter à l'avenir (arrêt n/ 16.342 du 2 avril 1974), cet examen devant reposer sur des critères objectifs, aussi précis que possible, et ce dans chacun des services de l'administration (arrêt n/ 81.579 du 1^{er} juillet 1999); qu'elle ajoute que la partie adverse doit établir que les opérations préalables à l'adoption des cadres linguistiques ont été légalement menées et vérifier si la proportion adoptée résulte d'une application correcte de la législation linguistique par les différents services de l'administration (arrêt n/ 59.017 du 5 avril 1996); qu'elle est d'avis que l'estimation 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; qu'en tout état de cause, selon elle, 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 la partie requérante estime également que l'acte attaqué ne justifie pas légalement la raison pour laquelle les tâches d'études et de conception devraient être réparties selon une proportion 50/50 alors qu'au départ des données relatives au volume des affaires traitées dans l'une ou l'autre langue, il eût fallu appliquer par analogie le rapport en découlant; qu'elle n'admet pas comme sérieux et légalement admissible le "considérant" suivant lequel toutes les tâches qui concernent le bon fonctionnement du Ministère devraient être réparties paritairement au seul motif qu'il s'agit d'un Ministère bilingue, le terme "bilingue" ne signifiant pas "paritaire"; que par ailleurs, elle n'accepte pas le raisonnement que la partie adverse fait valoir pour ce qui concerne la Direction des Routes, partant du principe qu'au vu de la nature des missions qui lui incombent, la répartition 50/50 s'impose; qu'elle fait valoir que pareil service ne voit pas ses tâches limitées à l'établissement de cahiers des charges et que tout travail qui doit être accessible dans les deux langues, n'implique nullement que ce travail soit entièrement réalisé dans les deux langues, seul le résultat de ce travail devant faire l'objet d'une traduction; qu'enfin, elle s'en réfère aux autres cadres linguistiques qui ont été fixés pour des organismes publics bruxellois et soutient que la partie adverse n'a nullement tenu compte des enseignements de l'arrêt du Conseil d'Etat n/ 147.148 du 30 juin 2005 ni motivé adéquatement les choix qui sous-tendent l'acte attaqué; que dans une deuxième branche, et sous réserve de faire valoir des éléments qui ressortiront du dossier administratif qui sera déposé au Conseil d'Etat, elle soutient que la CPCL n'a pas mis en oeuvre et exercé légalement ses compétences;

Considérant, quant à la première branche du moyen unique, que la partie adverse estime qu'il ressort bien du dossier administratif qu'un comptage effectif a été réalisé par le Collège des fonctionnaires, la base de ce comptage reposant sur les contacts entre les différentes directions et les citoyens; que selon elle, le critère principal et prioritaire de l'article 43, § 3, des lois en matière d'emploi des langues à savoir le volume des affaires effectivement traitées ainsi que le temps qui a été consacré à chaque dossier, a bel et bien été respecté comme en atteste l'avis de la CPCL; que quant aux critiques concernant l'utilisation de la clé de répartition 50/50 et de la distinction faite entre les tâches dites de "conception et d'études" et les tâches dites "d'exécution", la partie adverse fait valoir que les choix qui ont été opérés ont été minutieusement examinés par la CPCL qui a accepté dans une grande mesure ceux-ci; qu'elle fait aussi observer que la CPCL elle-même, n'est pas parvenue à un accord en son sein pour ce qui concerne les tâches de la Direction des Routes; qu'elle conteste l'argument de la partie requérante suivant lequel la clé 50/50 aurait été largement mise en oeuvre au motif que le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale est un Ministère bilingue; que selon la partie adverse, l'application de cette clé n'est pas seulement liée à cette circonstance mais également au constat que certains services, comme ceux du Secrétariat général, ont un nombre réduit de contacts avec les citoyens; qu'elle rappelle qu'au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat, des critères subsidiaires peuvent être pris en considération pour la fixation de la proportion des cadres linguistiques en tenant ainsi compte des intérêts moraux et matériels des deux groupes linguistiques d'une part, et du respect pour les deux langues nationales d'autre part; qu'elle soutient également que cette proportion paritaire correspond à une alternative de répartition qui a été admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat et fait observer que, dans un arrêt n° 81.579 du 1^{er} juillet 1999 et dans celui du 30 juin 2005, précité, le Conseil d'Etat a jugé comme suit :

" 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 ...";

que pour ce qui concerne l'application de la répartition paritaire à la Direction des Routes, la partie adverse relève que c'est la nature même des travaux accomplis par cette Direction (travaux d'aménagement, de rénovation, d'entretien des voiries, de la signalisation, de l'éclairage, des pistes cyclables, des trottoirs, des voies réservées aux transports en commun) et l'absence de contacts directs avec les citoyens qui justifient l'impossibilité de procéder à un comptage effectif du nombre de dossiers traités tantôt en français, tantôt en néerlandais;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la partie requérante constate que la partie adverse ne fournit pas de plus amples explications sur les raisons qui ont justifié le recours à la clé de répartition 50/50 pour certains services; que pour elle, la partie adverse part d'un postulat suivant lequel la clé de répartition 50/50 doit être retenue d'office pour les emplois en rapport avec les tâches d'ordre général, de conception ou d'études sans toutefois fournir d'explications par rapport à ce choix; que pour sa part, elle est d'avis que si l'on est en présence d'un service qui n'a pas de contact avec le citoyen, il n'y a pas lieu de privilégier la clé de répartition 50/50 mais au contraire, d'appliquer par analogie, le rapport ressortant du décompte du volume des affaires traitées; qu'elle ajoute qu'elle ne voit pas pourquoi les emplois qui ne sont pas en contact avec le citoyen devraient être qualifiés de "tâches de coordination, d'études ou de conception" justifiant l'application de la clé de répartition 50/50; que selon elle, plusieurs tâches ne mettant pas en contact leurs titulaires avec le public, sont des tâches de pure exécution qui bénéficient directement aux administrés; qu'elle expose que la partie adverse n'a pas respecté le prescrit de l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ni l'autorité de la chose jugée de l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 2005, dès lors qu'elle n'a pas précisé la manière dont elle a réparti les tâches des services en "tâches de conception ou d'études" d'une part, et en "tâches d'exécution", d'autre part; qu'elle fait remarquer qu'il en est tout particulièrement ainsi pour les services du Secrétariat général qui sont pour la plupart qualifiés de services chargés de tâches de conception ou d'études alors que bon nombre de ces services sont chargés de tâches d'exécution; que le même raisonnement vaut également, selon elle, pour la Régie des Routes comme en a convenu la section française de la CPCL; qu'elle prétend que la partie adverse ne s'est pas livrée à un comptage systématique des dossiers d'études et de conception et s'est contentée d'appliquer la clé 50/50 ce qui rend impossible tout contrôle quant à la légalité de son appréciation; qu'elle soutient également que la partie adverse n'a pas tenu compte du temps consacré au traitement des affaires comme le prévoit la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt n/ 45.558 du 30 décembre 1993); que se basant sur les informations contenues dans certains articles de presse, la partie requérante affirme que la clé de répartition qui aurait dû prévaloir est celle de 90 % F et 10 % N, qui est le reflet plus exact de la composition de la population à Bruxelles;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir ce qui suit :

" La partie adverse estime que l'opinion qui précède excède le contrôle marginal qu'opère, en règle, le Conseil d'Etat sur les actes administratifs dans lesquels l'autorité dispose d'une marge discrétionnaire d'appréciation.

En l'espèce, il est incontestable que, l'application des critères légaux pour fixer des cadres linguistiques offre une marge de manoeuvre.

Il est à cet égard significatif de constater que l'acte attaqué a été adopté par l'ensemble des membres du Gouvernement bruxellois, lequel est composé paritairement de francophones et de néerlandophones. L'acte attaqué exprime donc une unanimité politique dont rien ne permet de considérer qu'elle serait affectée d'une illégalité. Cette unanimité exprime une position raisonnable (71,87 % F / 28,13 % N), située entre les avis de la section française (73,88 F / 26,12 % N) et ceux de la section néerlandaise de la CPCL (71,81 % F / 28,19 % N).

A cet égard, exiger, comme le fait Madame l'Auditeur, une analyse plus complète, précise et objective de l'activité de chacun des services revient à «mathématiser» des critères que le législateur n'a pas autrement définis, préférant favoriser une certaine souplesse afin d'accorder au mieux les différentes communautés linguistiques qui composent la Région de Bruxelles-Capitale.

Cela ne signifie pas qu'il y a lieu de tomber dans l'arbitraire, ce que ne fait pas l'acte attaqué.

Il a été abondamment exposé, dans le mémoire en réponse, comment il avait été procédé, en tenant compte notamment de l'arrêt prononcé le 30 juin 2005 par votre Conseil. Il n'apparaît pas que le résultat de ce travail, à savoir l'acte attaqué, est affecté de l'illégalité qui lui est reprochée, sauf à méconnaître ou à réduire à peau de chagrin le pouvoir discrétionnaire dont dispose en la matière l'autorité.";

Considérant qu'aux termes de l'article 43, § 3, alinéas 1 et 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, il revient au Roi de déterminer

" 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 et les classes A3, A4 et A5, sous réserve de l'application du § 2, alinéa 1^{er}, les emplois sont répartis entre les deux cadres en pourcentage égal, à tous les degrés de la hiérarchie.

Le cadre bilingue comporte 20 p.c. des emplois des grades de rang 13 et supérieurs et des grades équivalents et des classes A3, A4 et A5, sous réserve de l'application du § 2, alinéa 1^{er}. 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 deuxième 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 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 et qu'en ce qui concerne les affaires que les services ne doivent pas obligatoirement traiter en français ou en néerlandais, le respect des principes impose 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; que si, en l'espèce, le dossier administratif fait apparaître que la plupart des services ont été amenés à procéder au comptage des différents documents traités en leur sein selon qu'ils concernaient la région de langue française ou la région de langue néerlandaise, il fait aussi apparaître que 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; que cependant, sur ce point, les pièces du dossier administratif ne permettent pas de déterminer comment ces concepts ont été appliqués au sein de chaque service et ce qui justifie l'importance respective de chacune de ces deux catégories, service par service; que le raisonnement suivi par la partie adverse est de considérer que les dossiers qui ne concernent pas directement le public qui peuvent être réalisés dans l'une ou l'autre langue, se rapportent automatiquement à des tâches de conception et d'études pour lesquelles il est fait application de la clé 50/50; que le dossier administratif fait ainsi clairement ressortir que pour les tâches dites de conception ou d'études, le nombre de dossiers ne constitue pas une variable et qu'il est donc fait application de manière systématique de la proportion 50/50; que les questions liées à ce raisonnement de la partie adverse ont été examinées par la CPCL, dans son avis du 17 mars 2006, à la lumière de l'arrêt n/ 147.148 du Conseil d'Etat du 30 juin 2005, qui avait déjà jugé que la mise en oeuvre de la clé de répartition 50/50 pour les tâches de conception et d'études ne reposait pas sur des explications suffisamment convaincantes à l'époque; qu'il en est plus particulièrement ainsi pour certains services relevant du Secrétariat général et pour la Direction des Routes relevant de l'Administration de l'Equipement et des Déplacements; que si dans son avis, la CPCL n'a pas pu dégager une position unanime notamment pour la Direction des Routes, tant sa section française que sa section néerlandaise n'acceptent cependant pas que la répartition 50/50 soit appliquée à l'ensemble des activités de cette direction; que la justification fournie par la partie adverse dans le préambule de l'arrêt

attaqué indique que vu la nature des missions de ce service, "il n'y a pas de dossiers en rapport avec le public qui pourraient donner lieu à une fixation du volume des deux groupes linguistiques; toutefois, ce service est chargé des marchés publics et de l'établissement des cahiers des charges qui, par définition, doivent être établis dans les deux langues"; que toutefois, si l'on compare les missions de cette Direction avec celles de la Direction des voiries, Direction pour laquelle on a opéré un comptage des dossiers FR et NL, on n'aperçoit pas pourquoi cette Direction, chargée de maintenir la mobilité sur les routes et les voiries, de gérer les épandages hivernaux afin de lutter contre le risque de verglas et d'effectuer des travaux de restauration au niveau de la signalisation, serait à l'abri de plaintes de particuliers notamment quant à l'une ou l'autre de ses missions; que la partie adverse elle-même souligne dans son mémoire en réponse que "les seuls contacts que la Direction des Routes a avec les citoyens découlent des plaintes que ceux-ci adressent au Ministère. La cellule spécialisée ne compte que 6 membres, ce qui prouve que le volume des dossiers est minimal par rapport à l'ensemble des missions incombant à la Direction dans son ensemble (p. 17)"; qu'il ne ressort cependant pas du dossier administratif à partir de quel volume de dossiers, la partie adverse a considéré qu'elle n'était pas tenue de procéder au comptage effectif de ceux-ci et si cette appréciation a été uniforme pour l'ensemble des services du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale; que par ailleurs, ce n'est pas parce que la Direction des Routes est chargée de l'élaboration de cahiers des charges dans le cadre de marchés publics qu'automatiquement il convient de qualifier l'ensemble de ses missions de tâches de conception et d'études et de lui appliquer pour la totalité de ses activités la clé de répartition 50/50; qu'en procédant de la sorte, la partie adverse ne respecte pas le prescrit légal de l'article 43, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; que si les travaux préparatoires font référence à une "approximation" du volume des affaires examinées par les services concernés, encore faut-il que celle-ci repose sur des critères objectifs et aussi précis que possible et non sur une évaluation formulée en des termes vagues et sans analyse complète de l'activité de chacun des services; que la CPCL a également estimé que l'application de la clé de répartition 50/50 ne pouvait se concevoir pour l'ensemble des activités de la Direction Chancellerie, du Service interne de Prévention et de Protection du Travail, des Archives, du Service social, des Permanents syndicaux, du Secrétariat de l'Inspecteur des Finances ainsi que pour le secrétariat du Secrétaire général; que la partie adverse a répondu à cette critique en faisant valoir que ces services du Secrétariat général ainsi que les Secrétariats Direction générale et A4 des différentes administrations "exercent des tâches qui concernent directement et exclusivement le bon fonctionnement du ministère bilingue et pas les rapports entre le ministère et la population. En conséquence, il convient de corriger le premier critère de la loi linguistique, notamment le volume de dossiers de chaque groupe linguistique, tout en tenant compte des deux

autres critères prévus par le législateur, conformément aux travaux préparatoires de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative: les intérêts moraux et matériels des deux groupes linguistiques d'une part, et le respect pour les deux langues nationales d'autre part"; qu'il ressort cependant du dossier administratif une description assez précise des missions qui incombent à ces différents services et qui démontre qu'un comptage des dossiers n'est pas impossible; qu'ainsi, pour la Direction de la Chancellerie, celle-ci est chargée de la politique du bien-être au travail, notamment harcèlement moral ou sexuel et violence, qui suppose l'ouverture de dossiers en français ou en néerlandais; que de même le Service interne de Prévention et de Protection du Travail a notamment pour missions l'étude des accidents et des incidents de travail, la visite des lieux de travail ou encore la tenue d'un registre des actes de violence d'origine externe; que quant aux Archives, ce service est notamment chargé de l'accès aux documents archivés et donc de l'application des dispositions légales en matière de publicité de l'administration et d'accessibilité aux documents administratifs notamment pour les particuliers; que le service social est par essence amené à ouvrir des dossiers en fonction de la langue de l'agent qui le sollicite; que quant aux secrétariats du Secrétaire général, de l'Inspecteur des finances ou des permanents syndicaux, on n'aperçoit pas en quoi leurs missions sont qualifiées de tâches de conception et d'études; que quant à la mise en oeuvre de critères subsidiaires tempérant l'application du critère du volume des affaires en sorte 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, le Conseil d'Etat avait déjà relevé dans son arrêt du 30 juin 2005, précité, "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"; qu'il convient de poser ce constat en l'espèce également; que le dossier administratif ne relève pas dans quelles circonstances précises et concrètes, la partie adverse a estimé devoir tempérer le critère légal du volume des affaires traitées en mettant en oeuvre les deux critères précités; que le critère consacré par la loi reste celui du volume des affaires traitées par les services dans l'une ou l'autre langue et tout aménagement de ce critère ne peut avoir pour effet de le vider de sa substance ou de son effectivité, faute de quoi c'est l'équilibre recherché par le législateur qui pourrait être mis à mal; qu'il s'ensuit que la première branche du moyen unique est fondée et qu'il est sans intérêt d'examiner la seconde branche de ce même moyen, celle-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue;

Considérant que, dans son dernier mémoire "à titre très subsidiaire", la partie adverse demande qu'il soit fait application de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'elle estime qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, un délai de deux ans serait nécessaire pour adopter de nouveaux cadres linguistiques "compte tenu de la masse de travail à accomplir"; qu'elle invoque la sécurité juridique pour justifier cette demande car "En ne tempérant pas l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation, des perturbations certaines seraient créées dans toute l'administration de la partie adverse, alors que celle-ci doit aussi veiller à la continuité du service"; qu'elle a longuement argumenté à cet égard à l'audience; qu'elle a notamment fait référence à un arrêt du Conseil d'Etat de France et distingué, en cas d'annulation, la période précédant l'arrêt et celle qui le suit;

Considérant que la partie requérante a fait observer que s'il fallait faire droit à cette demande, cela équivaldrait à priver l'éventuel arrêt d'annulation de tout effet puisque le cadre linguistique attaqué "expire" dans deux ans; qu'elle rappelle que les cadres linguistiques ne sont applicables que pendant un délai déterminé;

Considérant que par essence, les données qui servent de base à l'élaboration des cadres linguistiques sont susceptibles d'évolutions; que c'est ainsi que le législateur l'a compris puisqu'il a notamment fixé une durée maximale de validité des pourcentages des emplois à attribuer au cadre français et au cadre néerlandais; que toute l'économie du système suppose que la partie adverse dispose régulièrement de mises à jour des données utiles à la détermination de ces pourcentages; qu'il incombe ainsi à celle-ci, afin d'assurer le bon fonctionnement de ses services et notamment leur continuité, de prévoir des outils et des méthodes et plus généralement des moyens qui lui permettent de respecter ses obligations légales; que par ailleurs, ainsi qu'il apparaît de l'exposé des faits ci-dessus, les critiques de légalité qui ont été examinées ci-avant sont bien connues de la partie adverse; qu'il se conçoit dès lors d'autant moins qu'elle invoque ses propres carences pour tenter de limiter les effets du contrôle juridictionnel; que par ailleurs, s'il est vrai qu'en cas d'annulation, aucune procédure de nomination ne peut être poursuivie tant que de nouveaux cadres linguistiques ne sont pas adoptés, la partie adverse n'indique pas quelles sont "les perturbations certaines" que l'annulation entraînerait; que la demande d'application de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est rejetée,

D E C I D E :

Article 1^{er}

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mai 2006 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 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept mai deux mille huit 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.