

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 192.039 du 30 mars 2009

A.181.728/VIII-5886

En cause : **l'Association du personnel wallon
et francophone des services publics (ASBL),**
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales,
ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 mars 2007 par l'Association du personnel wallon et francophone des services publics qui demande l'annulation de "l'arrêté royal du 12 décembre 2006 fixant les cadres linguistiques du Service public fédéral Sécurité sociale";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 17 février 2009 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 27 mars 2009;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

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

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Par un courrier du 28 avril 2006, le président du comité de direction du Service public fédéral Sécurité sociale a soumis pour avis à la présidente de la Commission permanente de contrôle linguistique le dossier relatif à un projet de cadres linguistiques, destiné à produire ses effets au 30 novembre 2004, se référant au plan de personnel 2005.

2. Les organisations syndicales représentatives ont informé la partie adverse qu'elles n'avaient pas d'avis particulier à donner sur le projet précité.

3. Le 3 juillet 2006, la partie adverse a transmis à la Commission permanente de contrôle linguistique les renseignements complémentaires demandés ainsi que le projet d'arrêté royal modifié.

4. Le 14 juillet 2006, la présidente de la Commission permanente de contrôle linguistique a transmis au Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique l'avis émis le 13 juillet 2006 par la Commission, à l'unanimité moins deux voix de la section néerlandaise.

L'avis précité mentionnait, en substance :

" Le dossier comporte un descriptif des missions pour chaque DG; des données chiffrées ont été produites en ce qui concerne le volume des affaires à traiter en F/N dans chaque division de service, et une distinction a été faite entre les affaires d'étude et de conception, les affaires d'exécution et les activités de support dans certaines directions opérationnelles ou au niveau des services d'encadrement.

(...)

Plusieurs réunions ont eu lieu avec votre administration afin de clarifier la situation et de recomposer un tableau relatif aux différents paramètres à utiliser au sein de chaque DG selon la méthodologie préconisée par la CPCL.

Selon les derniers paramètres qui ont été retenus par votre administration, on peut évaluer le volume des affaires à traiter dans chaque DG ou division de service de la façon suivante:

1/ DG Politique sociale (105 ETP)

Selon la description générale des missions de cette DG, il s'avère qu'il s'agit d'une DG essentiellement axée sur la conception et l'étude (relations avec les institutions publiques de la sécurité sociale; relations internationales; le domaine de la réglementation; représentation de l'Etat belge en matière de contentieux; le domaine des données stratégiques; centre d'information; le domaine des études en politique sociale).

Sur 105 équivalents temps pleins (ETP), 97 personnes sont considérées comme affectées à des tâches d'étude et de conception et 8 personnes à des tâches d'exécution.

En ce qui concerne la part exécution, le nombre de dossiers est de 49,1% F - 50,9% N.

2/ DG Inspection sociale (15 ETP)

La part étude et conception (à savoir interprétation de textes réglementaires, réponses aux questions parlementaires, directives aux services extérieurs) couvre la moitié des emplois (7 ETP).

En ce qui concerne les tâches d'exécution: 7 emplois (avis aux commissions d'enregistrement, réduction de cotisations, contrôle des déclarations de créances), la proportion est de 45% F - 55% N.

Pour l'activité de support, on utilise la moyenne générale de cette DG.

3/ DG Sécurité sociale des indépendants (110 ETP)

Les affaires d'étude et de conception (conception et explication de la réglementation en matière de statut social des travailleurs indépendants; évolution financière du régime; estimation actuarielle liée aux mesures et projets; gestion des greffes de la commission des dispenses de cotisation; aspects internationaux de la réglementation de la sécurité sociale en ce qui concerne les travailleurs indépendants) représentent 25 ETP.

En ce qui concerne les affaires d'exécution, elles concernent 76 emplois, la proportion est de 49,72% F - 50,28% N.

En activités de support, il y a 9 emplois pour lesquels on utilise la moyenne générale de cette DG.

4/ DG des personnes handicapées (397 ETP)

Les affaires d'étude et de conception: 37 emplois.

Affaires d'exécution: 175 emplois, proportion 40,32 F - 59,68% N.

Et activités de support: 185 emplois pour lesquels on utilise la moyenne générale de cette DG.

En ce qui concerne les activités d'étude et de conception, il s'agit notamment de l'élaboration de la législation et de l'interprétation de celle-ci, la coordination au sein de la DG de la politique des personnes handicapées, la gestion des affaires internationales, la réalisation d'études juridiques et sociales portant sur les divers aspects de la politique des personnes handicapées, l'organisation de colloques, la réalisation de plusieurs publications en ce compris le guide de la personne handicapée et la coordination officieuse de la législation.

5/ DG des victimes de la guerre (40 ETP)

Les affaires d'étude et de conception: 9 emplois.

Affaires d'exécution: 19 emplois.

Et 12 emplois de support pour lesquels on utilise la moyenne générale de cette DG.

En ce qui concerne les activités d'étude et de conception, il s'agit des études concernant les pensions, le statut, les rentes, la maintenance de la base de

données Victory, l'élaboration du budget, la base de données Musenet et la base de données Fichier SD.

En ce qui concerne les affaires d'exécution, la proportion [est] 51,32% F - 48,68% N.

6/ DG Communication (12 ETP)

Cela concerne essentiellement des affaires générales d'étude et de conception. Répartition 50 - 50.

Cette DG veille à diffuser une information ciblée aux citoyens, à la presse et aux membres du personnel du SPF; elle coordonne les actions de communication avec les institutions de sécurité sociale et d'autres organismes. Elle est composée des Cellule Citoyens, Cellule Communication interne, Cellule Presse, Cellule de soutien à la communication interne et externe.

7/ Services du Président (17 ETP)

Il y a 9 agents ETP qui se consacrent à des tâches d'étude et de conception (développement de la coordination des projets, avis juridiques sur des problématiques collectives, développement du SIPPT, développement de la Cellule développement durable, missions particulières).

Le reste du service, 8 ETP, se consacre à la traduction, à diverses tâches de support pour lesquelles on utilise la moyenne générale du SPF.

8/ ICT (49,3 ETP)

34 personnes sont affectées à des tâches d'étude et de conception (étude et réalisation des évolutions des systèmes d'information et de l'organisation associée à ces systèmes; actualiser en permanence l'intégration au réseau de la sécurité sociale; organiser et gérer des projets; assurer la disponibilité, la sécurité et la confidentialité dans le cadre de la production informatique; maîtriser les coûts de fonctionnement; assurer l'historique des informations et leur archivage; évaluer les services rendus au regard des objectifs).

En ce qui concerne le reste du service, 15,3 ETP sont affectés au helpdesk, aux supports administratif ou technique, c'est-à-dire à des tâches essentiellement exécutives pour lesquelles on utilise la moyenne générale du SPF.

9/ Budget et contrôle de gestion (24 ETP)

7 personnes ETP se consacrent à des tâches d'étude et de conception (élaboration et coordination du budget; conception et développement du contrôle de gestion, centre de connaissances marchés publics; conception d'un système de contrôle interne).

Pour le reste du service, 17 ETP sont affectés au support et aux tâches d'exécution budgétaires pour lesquelles on utilise la moyenne générale du SPF.

10/ Secrétariat et logistique (SECLOG) (79 ETP)

7 personnes ETP sont affectées à des tâches d'étude et de conception (problématique liée à l'acquisition et à la gestion des bâtiments, l'élaboration de la gestion des services, développement de processus internes en vue d'une professionnalisation).

Le reste du service: 72 ETP sont affectés au support ou à des tâches d'exécution logistiques pour lesquelles on utilise la moyenne générale du SPF.

11/ P & O (37,5 ETP)

14 personnes ETP sont affectées à des tâches d'étude et de conception (conception de la politique de personnel, de la politique de développement de l'organisation, conception des projets cohérents pour mettre en oeuvre cette politique, mise au point des instruments pour les nouvelles tâches P & O, notamment plan, enveloppe, conception de procédures).

Le reste du service: 23,5 ETP sont affectés à des tâches d'exécution ou de support pour lesquelles on utilise la moyenne générale du SPF.

Au total, pour 750 personnes et 135,8 activités d'exécution ou de support au sein des services d'encadrement et du président (où on utilise la moyenne générale), la proposition finale est de 45,73% F - 54,27% N.

*
* *

En conclusion, la CPCL émet un avis favorable au sujet de la proposition relative aux 1er et 2ème degrés de la hiérarchie (50% F - 50% N) qui correspond au prescrit légal.

Elle émet également un avis favorable en ce qui concerne les degrés 3 à 5 sur une proposition 45,73% F - 54,27% N (tableau final en annexe).".

5. Un arrêté royal a été adopté le 12 décembre 2006, fixant les cadres linguistiques du SPF Sécurité sociale, décidant de la répartition suivante :

- pour les degrés 1 et 2 de la hiérarchie: 50% pour chacun des deux cadres;
- pour les degrés 3 à 5 de la hiérarchie: 45,73% pour le cadre français et 54,27% pour le cadre néerlandais.

Cet arrêté royal, publié au Moniteur belge du 17 janvier 2007 , constitue l'arrêté attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 43ter, § 4, 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, en ce que l'arrêté attaqué fixe les cadres linguistiques selon une proportion de 54,27% N et 45,73% F pour les degrés 3 à 5 de la hiérarchie et de 50% N et 50% F pour les deux premiers degrés de la hiérarchie; qu'elle estime que les chiffres paraissent issus de l'examen de la répartition existante des emplois entre agents francophones et néerlandophones, d'une part, et, d'autre part, d'une division tripartite du personnel de chaque direction générale en fonction des tâches qu'ils sont appelés à remplir, sans qu'apparaissent les critères de distinction entre emplois qualifiés "affaires d'étude et de conception", "affaires d'exécution" et "activités de support" et sans tenir compte du volume des affaires traitées dans chaque langue; qu'en une première branche, la requérante rappelle que l'article 43ter, § 4, des lois précitées impose de tenir compte du volume des affaires traitées dans chacune des langues nationales par l'administration et de vérifier si la proportion des affaires traitées dans chaque langue procède d'une application exacte de ces lois; qu'elle soutient qu'en l'espèce, la répartition des emplois entre les cadres est viciée dès lors qu'elle ne résulte pas d'un comptage effectif et adéquat des affaires traitées, et en tenant compte du temps qui a été consacré à leur traitement; qu'en une deuxième branche, la requérante considère que l'article 43ter, § 4, alinéa 6, des mêmes lois implique que la Commission permanente de contrôle linguistique (en abrégé :

CPCL) soit saisie de données exactes relatives au nombre d'affaires traitées dans chaque langue et use correctement de sa compétence d'avis et de son pouvoir de contrôle, ce qui doit l'amener à préciser les critères qu'elle a pris en compte; que la requérante met en doute la manière dont la CPCL a émis son avis;

Considérant que la partie adverse répond que, conformément à l'article 43ter, § 4, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, la CPCL a été saisie d'un projet de cadres linguistiques établi sur la base du plan de personnel qui avait remplacé le cadre organique, projet qui indiquait, pièces à l'appui, service par service, non seulement les proportions d'agents affectés aux tâches d'exécution et/ou de conception dans les services opérationnels, mais également la répartition linguistique des dossiers en fonction des différentes matières traitées par l'administration; qu'elle ajoute que c'est d'ailleurs à la suite d'un premier examen par la CPCL que les proportions initiales ont dû être revues, avec pour résultat un pourcentage commun aux degrés 3 à 5 de la hiérarchie; que, selon elle, il ressort de l'avis émis par la CPCL que c'est bien le volume des affaires à traiter dans chaque direction générale ou division de service qui a constitué, service par service, la base de travail; qu'enfin, elle relève que la partie requérante prétend que la répartition des emplois léserait les agents francophones, mais ne s'en explique pas alors que l'avis favorable de la CPCL a été émis à l'unanimité, moins deux voix de la section néerlandaise;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur le fait qu'elle s'est conformée à l'avis de la CPCL qui indique que "plusieurs réunions ont eu lieu avec votre administration, afin de clarifier la situation et de recomposer un tableau relatif aux différents paramètres à utiliser au sein de chaque DG selon la méthodologie préconisée par la CPCL";

Considérant que, selon l'arrêt Association sans but lucratif "Association du personnel wallon et francophone des services publics", n/ 147.148 du 30 juin 2005,

" l'article 43, § 3, alinéas 1 et 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, dispose que :
"Le Roi détermine pour chaque service central, pour une durée maximale de six ans renouvelable s'il n'y a pas de modifications, le pourcentage des emplois à attribuer aux cadres français et aux cadres néerlandais, en tenant compte, à tous les degrés de la hiérarchie, de l'importance que représentent respectivement pour chaque service la région de langue française et la région de langue néerlandaise. Toutefois, pour les grades de rangs 13 et supérieurs et les grades équivalents, les emplois sont répartis dans les deux cadres en pourcentage égal, à tous les degrés de la hiérarchie";

qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, qu'en prescrivant ladite règle, le législateur a eu trois préoccupations, la première et principale étant qu'il soit tenu compte d'un critère objectif pouvant conduire à une approximation raisonnable de l'importance

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

Considérant qu'il appartient à toute autorité administrative de produire, en cas de recours en annulation d'un de ses actes, un dossier administratif complet justifiant que l'acte attaqué repose sur des éléments exacts et légalement admissibles; qu'en l'espèce, la fixation des cadres linguistiques a été établie en fonction d'une différence fondamentale entre activités d'étude et de conception, activités d'exécution et activités de support; qu'aucune pièce du dossier ne permet de déterminer comment ces concepts ont été compris au sein de chaque service et ce qui justifie l'importance respective de chacune de ces trois catégories, service par service; qu'il n'apparaît pas du dossier administratif qu'il a été tenu compte du volume des affaires traitées dans chaque langue et du temps qui y a été consacré; que la demande d'avis adressée à la CPCL montre en revanche que les pourcentages proposés sont fondés sur l'appartenance linguistique des agents en fonction; qu'en outre, selon les services, les périodes de référence sont différentes sans que cela soit justifié; que rien ne permet de comprendre sur quelles données la CPCL et la partie adverse se sont fondées pour évaluer le volume des affaires traitées par les services dans l'une ou l'autre langue; qu'enfin, les éléments figurant au dossier administratif sont imprécis et même contradictoires par rapport à certaines données publiées par les services de la partie adverse; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 12 décembre 2006 fixant les cadres linguistiques du Service public fédéral Sécurité sociale.

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 trente mars deux mille neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.