

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

**A R R Ê T**

n° 215.677 du 10 octobre 2011

A.154.917/VIII-6829

En cause : **HARLEZ** Claude,  
rue de Lisbonne 12  
1060 Bruxelles,

contre :

**la Cour des comptes**,  
ayant élu domicile chez  
Mes Éric GILLET, Pierre SLEGGERS  
et Anne-Stéphanie RENSON, avocats,  
chaussée de La Hulpe 178  
1170 Bruxelles.

---

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

Vu la requête introduite le 20 juillet 2004 par Claude HARLEZ qui demande l'annulation de "la décision prise, le 23 juin 2004, par l'Assemblée générale de la Cour des comptes, par laquelle Mrs Vincent DE HOVRE, Paul COGNET et Bernard VANDER STRAETEN, premiers auditeurs, sont promus au grade de premier auditeur-réviseur, avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 2004, ainsi que de la décision implicite, qui découle de cette décision, de refus de promouvoir la requérante au grade de premier auditeur-réviseur";

Vu l'arrêt n° 195.924 du 10 septembre 2009 annulant la décision du 23 juin 2004, par laquelle Paul COGNET et Bernard VANDER STRAETEN, premiers auditeurs, sont promus au grade de premier auditeur-réviseur avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 2004, rouvrant les débats afin de permettre l'examen des autres moyens du recours en ce qu'il vise l'annulation de la décision prise le 23 juin 2004 par laquelle Vincent DE HOVRE, premier auditeur, est promu au grade de premier auditeur-réviseur avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 2004, chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de rédiger un rapport complémentaire et rejetant le recours pour le surplus;

Vu l'arrêt n° 201.505 du 4 mars 2010 par lequel le Conseil d'État a rejeté les deuxième, troisième et quatrième moyens, a rouvert les débats pour l'examen d'un moyen d'ordre public, accordant un délai de trente jours à la partie adverse pour déposer un mémoire ampliatif et a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> MERTES, auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties, le mémoire ampliatif de la partie adverse et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 août 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 7 octobre 2011;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Monique DETRY, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me Anne-Stéphanie RENSON, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> MERTES, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans les arrêts n° 195.924 du 10 septembre 2009 et n° 201.505 du 4 mars 2010; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que le moyen d'ordre public soulevé par la requérante est pris de la violation de l'article 43, § 2 et § 3 des lois coordonnées sur l'emploi des langues du 18 juillet 1966, du défaut de fondement juridique régulier et de l'excès de pouvoir; qu'elle estime que le cadre linguistique de la Cour des comptes est irrégulier au motif qu'il ne comprend aucun cadre bilingue pour les emplois de premier auditeur-réviseur et qu'il ne comprend que deux emplois bilingues sur les 52 emplois correspondant à des grades équivalents au grade de rang 13 au moins; qu'elle soutient que la fonction de premier auditeur-réviseur est équivalente à un emploi du grade de rang 13 au moins dans la fonction publique fédérale; qu'elle ajoute que les nominations définitives dans les fonctions de premier auditeur-réviseur ne peuvent être effectuées régulièrement que si les trois cadres linguistiques

existent et que si la proportion d'emplois bilingues est respectée, ce qui, selon elle, n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que dans son dernier mémoire, après la réouverture des débats, la requérante persiste à soutenir que la Cour des comptes devrait inclure dans un cadre bilingue non seulement les premiers auditeurs-directeurs, mais aussi les premiers auditeurs-réviseurs ainsi que les premiers auditeurs dès lors que leurs grades respectifs sont équivalents ou supérieurs au rang 13; qu'elle s'en réfère notamment aux dispositions en vigueur pour l'attribution des décorations dans les ordres nationaux aux membres du personnel de la Cour des comptes, le premier auditeur-directeur étant considéré comme équivalent à un rang 15, le premier auditeur-réviseur à un rang 14 et le premier auditeur à un rang 13;

Considérant que la partie adverse rappelle que la requérante a posé sa candidature à la fonction de premier auditeur-réviseur et que, selon elle, si le moyen était considéré comme fondé, cela signifierait qu'aucune désignation à l'exercice de fonctions supérieures ne serait possible, ce qui porterait préjudice à la requérante dans le cadre de sa propre candidature; qu'elle fait valoir que la requérante n'est pas bilingue légale, de sorte qu'elle n'a aucun intérêt à invoquer la constitution d'un cadre bilingue pour les premiers auditeurs-réviseurs, la constitution de ce cadre limitant le nombre d'emplois à réserver aux agents du cadre français; qu'elle estime que la requérante s'est en quelque sorte instituée défenseur de la légalité de l'institution et que, en vertu de l'adage "nul ne plaide par procureur", le moyen doit être déclaré irrecevable;

Considérant que la violation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative est un moyen d'ordre public qui peut être soulevée d'office de sorte que la requérante ne doit pas justifier d'un intérêt au moyen qui invoque pareille violation; que contrairement à ce que soutient la partie adverse, la requérante a intérêt à ce moyen; qu'en effet, s'il est vrai qu'elle ne pourra elle-même être nommée à l'emploi litigieux aussi longtemps que les cadres linguistiques font défaut, elle a intérêt à ne pas se voir dépassée, pour le présent et pour l'avenir, par un autre fonctionnaire nommé irrégulièrement; que le moyen doit être considéré comme recevable;

Considérant que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative s'appliquent aux travaux administratifs, au personnel administratif et à l'organisation des services de la Cour des comptes en vertu de leur article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>; que toutefois, "les mesures d'exécution de ces lois doivent être prises non par le Gouvernement mais par la Cour elle-même sous l'approbation de la Chambre des représentants" (Doc. parl., Ch. S.O., 1961-1962, n° 331/1, p. 2); qu'avant sa

modification en 1998, l'article 43, §§ 2 et 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative disposait comme suit :

" § 2. Les fonctionnaires d'un grade égal ou supérieur à celui de directeur sont répartis entre trois cadres : un cadre français, un cadre néerlandais et un cadre bilingue.

Les autres agents sont répartis entre deux cadres : un cadre français et un cadre néerlandais.

Tous les fonctionnaires et agents sont inscrits sur un rôle linguistique : le rôle français ou le rôle néerlandais.

§ 3. 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. Toutefois à partir du grade de directeur et au-dessus, les emplois sont répartis en nombre égal entre les deux cadres, à tous les degrés de la hiérarchie.

Le cadre bilingue comporte 20 % de l'effectif global des fonctions égales et supérieures à celles de directeur. Ces fonctions sont réservées, à tous les degrés de la hiérarchie, en nombre égal aux fonctionnaires des deux rôles linguistiques";

qu'il ressortait de cette disposition que pour la composition du cadre bilingue, il fallait s'en référer à la notion de "fonctions égales et supérieures à celle de directeur"; que le dossier administratif révèle que l'assemblée générale de la Cour des comptes a décidé, le 10 février 1977, de considérer comme fonctions égales et supérieures à celle de directeur, uniquement les fonctions de premier auditeur-directeur sans toutefois adopter un cadre linguistique;

Considérant que le législateur a modifié à plusieurs reprises l'article 43, §§ 2 et 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative qui est actuellement rédigé de la manière suivante :

" § 2. Les fonctionnaires titulaires d'une fonction de management ou d'une fonction d'encadrement ou revêtus d'un grade de rang 13 ou supérieur ou d'un grade équivalent ou des classes A3, A4 ou A5, à l'exception de ceux qui sont intégrés dans la classe A3 au départ d'un grade du rang 10, sont répartis entre trois cadres : un cadre français, un cadre néerlandais et un cadre bilingue.

Les autres agents sont répartis entre deux cadres : un cadre français et un cadre néerlandais.

Tous les fonctionnaires et agents sont inscrits sur un rôle linguistique : le rôle français ou le rôle néerlandais.

§ 3. 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 fonctions de management et pour les fonctions d'encadrement ainsi que 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<sup>er</sup>, 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 et des classes A3, A4 et A5, sous réserve de l'application du § 2, alinéa 1<sup>er</sup>. Ces emplois sont répartis de manière égale, à tous les degrés de la hiérarchie, entre les deux rôles linguistiques";

qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 19 octobre 1998 qui a modifié l'article 43, précité ce qui suit :

" La mention «grade de rang 13 ou supérieur» fait référence à la hiérarchie des grades en vigueur dans les ministères de l'État fédéral (A.R. du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'État). Les autres services soumis à l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (Région de Bruxelles-Capitale, entreprises publiques autonomes, ...) devront déterminer les emplois de direction par assimilation à ce qui est établi au niveau des ministères de l'État fédéral";

qu'il appartenait ainsi à la Cour des comptes de déterminer elle-même les grades qui constituent un même degré de la hiérarchie et les grades de rang 13 et supérieurs et les grades équivalents, ce qu'elle a fait par décision du 17 juillet 2002 approuvée par la Chambre des représentants; qu'il en ressort que seuls les emplois de premier auditeur-directeur doivent être considérés comme équivalents aux grades de rang 13 et supérieurs au terme du raisonnement suivant :

" 4. Quels sont, dans les services de la Cour, les emplois devant être considérés comme équivalents aux grades des emplois de rang 13 et supérieur ?

M. Le Greffier expose que seuls les emplois de rang 13 et supérieur sont pris en considération pour la détermination du cadre bilingue, fixé à 20% de ces emplois. La loi du 19 octobre 1998 a remplacé la référence au grade de directeur par la référence au rang 13.

Il n'y a pas, à la Cour, de rang correspondant aux emplois de rang 13 et supérieur. Selon l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 19 octobre 1998, les services autres que les ministères «devront déterminer les emplois de direction par assimilation à ce qui est établi au niveau des ministères de l'État fédéral».

M. le Greffier estime dès lors qu'il appartient à la Cour de décider quels emplois doivent être considérés comme équivalents à ceux qui sont de rang 13 et supérieur. Il résulte de la jurisprudence de la Commission permanente de contrôle linguistique que les services autres que les ministères disposent à cet égard d'un pouvoir d'appréciation souverain et qu'il appartient dès lors à la Cour, sous le contrôle de la Chambre des représentants, de décider quels sont les emplois qui constituent des emplois de rang 13 et supérieur.

M. le Greffier propose de confirmer la décision que son Collège avait prise lors de son assemblée générale du 10 février 1977 et de considérer comme constituant des emplois de rang 13 et supérieur uniquement les emplois de premier auditeur-directeur. En effet, aucun élément n'indique que la loi du 19 octobre 1998 ait voulu étendre le cadre bilingue à des emplois de niveau inférieur de ceux qui étaient inclus dans le terme «directeur»";

qu'au vu de ces explications, deux postes de premier auditeur-directeur font partie du cadre bilingue; que la question qui se pose dès lors est donc de savoir si en excluant les emplois de premiers auditeurs-réviseurs de la répartition en trois cadres linguistiques, c'est-à-dire en considérant que ces emplois ne sont pas équivalents à un grade de rang 13 et supérieurs dans l'administration fédérale, la Cour des comptes a méconnu la portée de l'article 43 des lois coordonnées, précité; que pour répondre à cette question, il convient de prendre en considération la ratio legis de l'article 43, précité, en se référant aux travaux préparatoires de l'article 32 de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative selon lesquels :

" L'article 32 apporte quelques modifications essentielles à la loi de 1932, notamment :

1° Pour les fonctions égales ou supérieures à celles de directeur :

- a) la répartition des emplois en nombre égal entre les fonctionnaires des deux rôles linguistiques, y compris dans le cadre bilingue,
- b) création d'un cadre bilingue, égal à 20% de l'effectif global.

2° Pour les fonctions inférieures à celles de directeur :

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.

\*  
\*      \*

La solution proposée nous paraît un heureux compromis et se fonde davantage sur les nécessités d'une administration efficace, les besoins des citoyens, que sur des considérations purement idéologiques.

#### 1. L'égalité dans les fonctions supérieures entre les deux rôles.

D'une part, il est opportun que les fonctions supérieures soient réparties à égalité, entre les deux rôles linguistiques.

En effet, au sommet de la hiérarchie, il est essentiel de trouver de hauts fonctionnaires également attentifs aux intérêts de l'État et à ceux des régions, capables de «sentir» les problèmes qui s'y posent, sans le tampon d'une traduction, et d'y répondre adéquatement, sans qu'à tort ou à raison, l'une des régions puisse se croire lésée. Cette égalité de droit permet aussi, et c'est heureux, d'éviter toute blessure inutile à l'amour propre des uns et des autres.

Il est symptomatique de constater que le Centre Harmel avait abouti à des conclusions du même genre (voir Rapport, p. 235).

À l'unanimité, le Centre adopta la résolution suivante :

- « Les fonctionnaires de la première catégorie appartiennent en nombre égal à l'un ou l'autre des deux rôles linguistiques :
- le comité de direction comprend une section néerlandaise et une section française, numériquement égales;
  - les comités de personnel comprennent un nombre égal de fonctionnaires de langue néerlandaise et de langue française».

Le fondement et la mesure de cette égalité nous paraissent avoir été heureusement exprimées par d'aucuns en disant que cette égalité se justifie pour toutes les fonctions «de conception et de direction générale».

Mais quels sont ces fonctionnaires de «conception et de direction générale» ?

S'agit-il de toute la première catégorie des fonctionnaires, dont le nombre s'élève à environ 6.000 pour les seuls départements ministériels; s'agit-il de ceux remplissant des fonctions égales ou supérieures à celles de directeur, environ 1.200.

En fait, la vérité se situe probablement à mi-chemin : tous les fonctionnaires de première catégorie ne remplissent pas nécessairement des fonctions de «conception ou de direction générale» mais par contre, d'autres fonctionnaires que les directeurs peuvent avoir des missions de «conception» : si cette notion n'a pu être reprise dans le texte actuel, c'est surtout parce qu'elle ne correspondait pas à une catégorie bien précise de la hiérarchie actuelle des fonctions et que les situations sont différentes selon les départements ministériels.

Nous pensons toutefois que lors de l'établissement des cadres, l'idée fondamentale de cette disposition ne devra pas être perdue de vue, c'est-à-dire que si, pour tout ce qui relève de l'exécution, les cadres doivent être composés en tenant compte des besoins de chaque service, pour chaque région; par contre dans les matières qui couvrent à la fois tout le pays, c'est-à-dire ce qui relève de la conception ou de la direction générale, l'égalité des cadres devrait être la règle.

2. (...)

3. Le cadre bilingue.

Rappelons que :

1° ce cadre est limité à 20% de l'effectif global des fonctions égales et supérieures à celles des directeurs;

2° il est composé par moitié de fonctionnaires du rôle français et du rôle néerlandais.

Cet équilibre doit être respecté même lors des promotions dans le cadre bilingue (article 32 par.5).

3° pour faire partie du cadre bilingue, le fonctionnaire ne doit avoir qu' « une connaissance suffisante » c'est-à-dire appropriée à la fonction.

4° la loi prévoit des garanties importantes pour les «droits acquis».

Au niveau supérieur où il se situe, ce bilinguisme, limité à un fonctionnaire sur cinq, se justifie : ces fonctionnaires supérieurs ont une compétence qui s'étend normalement à tout le pays, et non à une seule région linguistique; ils dirigent des fonctionnaires des deux rôles linguistique; de plus ce bilinguisme de 20% des hauts fonctionnaires facilitera l'examen des dossiers dans l'une ou l'autre langue (...);

Considérant qu'au regard de ces travaux préparatoires, il est permis, dans l'opération consistant à déterminer les fonctions à assimiler aux fonctions égales ou supérieures à celles de directeur ou à celles de rang 13, de prendre en considération trois éléments : premièrement, les fonctions de conception et de direction générale, deuxièmement, les intérêts du citoyen et troisièmement, le fonctionnement efficace de l'administration; que le statut des membres du personnel de la Cour des comptes révèle que tant les premiers auditeurs-directeurs que les premiers auditeurs-réviseurs sont des fonctionnaires dirigeants; que partant de ce constat, cela signifie-t-il que tant les premiers auditeurs-directeurs que les premiers-auditeurs réviseurs sont revêtus de fonctions de conception et de direction générale; que l'examen du memorandum rédigé en 1987 relatif à la réforme des grades au sein de la Cour de comptes et notamment de la transformation des grades de directeurs et réviseurs en

respectivement premiers auditeurs-directeurs et premiers auditeurs-réviseurs aboutit à répondre négativement à cette dernière question; qu'en effet, le mémorandum souligne ce qui suit :

" l'un des objectifs poursuivi par cette réforme est de plus préciser et de concentrer le contenu de ces fonctions dirigeantes sur le management, c'est-à-dire :

- Confier aux réviseurs, directement issus de la formation des auditeurs, le rôle d'animateur d'une équipe, responsable directement vis-à-vis de la Cour, de la programmation, de l'exécution et de la direction permanente de la mission de contrôle d'un secteur déterminé;

- Attribuer aux directeurs un rôle plus étendu de «manager» d'un grand secteur d'activité, en particulier avec la mission de régler les activités conformément aux objectifs et aux moyens ainsi que d'assister le Collège de la Cour dans ses tâches de conception générale dans ses rapports avec le pouvoir exécutif d'une part et le Parlement d'autre part. Comme un tel organe n'existe actuellement pas au sein de la Cour, des groupes de travail de membres du personnel dynamiques, doivent à chaque fois être composés sans tenir compte de leur place dans la hiérarchie";

que ces considérations révèlent que seules les fonctions de premier auditeur-directeur, qui sont supérieures à celles de premier auditeur-réviseur, impliquent un management global et peuvent être caractérisées de fonctions de conception et de direction générale; que la structure des services administratifs de la Cour des comptes permet d'ailleurs d'en attester puisque ces services sont répartis en trois secteurs, composés de dix directions, placées sous l'autorité d'un premier auditeur-directeur; qu'en ce qui concerne la prise en compte des intérêts des citoyens, la requérante ne prétend pas que le fait de limiter le cadre bilingue aux premiers auditeurs-directeurs nuirait à de tels intérêts; qu'enfin, en ce qui concerne le bon fonctionnement des services de la Cour des comptes, le problème a été évoqué lors des discussions précédant l'adoption de ses cadres linguistiques à l'occasion de la concertation syndicale du 28 janvier 2002, dans les termes suivants :

" Concernant les cadres linguistiques proprement dits, la même déléguée syndicale s'interroge ensuite sur l'absence de cadre bilingue au 2<sup>ème</sup> degré de la hiérarchie, constitué par les premiers auditeurs-réviseurs. Se référant, notamment, à l'Inspection des finances, assimilée à des fonctions dirigeantes et pour laquelle il existe un cadre bilingue en vertu de l'article 43 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, l'intervenante y voit une incohérence dans la mesure où les premiers auditeurs-réviseurs ne sont, de cette manière, pas considérés comme des fonctionnaires dirigeants. Elle ajoute que l'existence de premiers auditeurs-réviseurs bilingues faciliterait, en outre, le traitement des dossiers qui passent entre directions de rôles linguistiques différents. À cette occasion, elle réitère une ancienne revendication syndicale, l'octroi de primes de bilinguisme";

que la réponse, donnée à cette occasion, fut la suivante :

" M. Le Greffier prend note de la remarque, mais fait observer ce qui suit :

- (...)

- Consultée officieusement, la Commission permanente de contrôle linguistique a indiqué que la matière doit être laissée à la discrétion de l'institution; dans ce contexte, la Cour, en fonction des besoins réels et pour des raisons pragmatiques, a estimé que le système en vigueur depuis 30 ans pouvait être maintenu;

- La gestion de l'institution ne serait pas nécessairement améliorée par l'instauration d'un cadre bilingue pour les premiers auditeurs-réviseurs.

- (...)

(...)

M. le Greffier, pour sa part, tient à mettre en garde contre les conséquences de la création d'un cadre bilingue pour premiers auditeurs-réviseurs, telle que demandée par la déléguée syndicale, alors qu'aucune nécessité fonctionnelle ne le requiert : les six (voire dix) postes de premier auditeur-réviseur bilingue ne pourraient être attribués que difficilement en raison de l'insuffisance probable du nombre de candidats officiellement bilingues et de l'obligation légale de combler d'abord les cadres bilingues avant de procéder aux désignations dans les cadres unilingues, ce qui, en plus, compromettrait gravement les perspectives de carrière d'autant de personnes. C'est notamment cette préoccupation qui a amené la Cour, eu égard au bon fonctionnement actuel, à ne pas revenir sur le cadre linguistique fixé il y a une trentaine d'années";

qu'il en résulte que le cadre bilingue de la Cour des comptes répond aux critères fixés par l'article 43, § 3, des lois coordonnées du 18 juillet 1966; qu'enfin, la référence faite aux dispositions en vigueur pour l'attribution des décorations dans les ordres nationaux aux membres du personnel de la Cour des comptes, est sans pertinence au regard de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative, les assimilations opérées par ces différents textes n'ayant pas le même objet; que le moyen n'est pas fondé,

## **D É C I D E :**

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

La requête est rejetée.

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre,  
le dix octobre deux mille onze par :

|                              |                       |
|------------------------------|-----------------------|
| M. GEUS,                     | président de chambre, |
| M <sup>me</sup> VANDERNACHT, | conseiller d'État,    |
| M. HOUYET,                   | conseiller d'État,    |
| M <sup>me</sup> HONDERMARCQ, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.