

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Ve CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.357 du 8 janvier 2018

A. 212.639/V-1923

En cause : David VANDENDRIESSCHE
assisté et représenté par
Me Bart Staelens, avocat,
ayant son cabinet à 8000 Bruges
Gerard Davidstraat 46/1
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre des Finances
ayant élu domicile au
Service juridique du SPF Finances,
établi au
Boulevard Roi Albert II, n° 33, bte 15
1030 Bruxelles

Partie intervenante :

Arnaud MARTENS
ayant élu domicile au
Syndicat Libre de la Fonction Publique
Rue des Fripiers 15-17,
1000 Bruxelles

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 30 mai 2014, poursuit l'annulation de trois arrêtés royaux du 11 mars 2014 portant nomination dans la classe A3 au service public fédéral Finances d'Arnaud Martens, de Michel Molitor et d'Adil Soussi Nachit ainsi que des décisions du président du comité de direction du 28 mars 2014 fixant leur résidence administrative à Bruxelles-services centraux.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse a déposé un mémoire en réponse et le requérant a déposé un mémoire en réplique.

Arnaud Martens a introduit une requête en intervention. L'intervention a été accueillie par une ordonnance du 18 septembre 2014. La partie intervenante a déposé un mémoire.

Marijke Van Limbergen, premier auditeur, a rédigé un rapport.

Le requérant et la partie intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 7 novembre 2017.

Geert Van Haegendoren, président de chambre, a fait rapport.

M^e Bart Staelens, avocat, qui comparaît pour le requérant et M. Selim Dedeli, attaché, qui comparaît pour la partie adverse et la partie intervenante, ont été entendus.

Marijke Van Limbergen, premier auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Les faits

3.1. Le requérant est informaticien au service d'encadrement Technologie de l'Information et de la Communication (ci-après : le service d'encadrement ICT) du Service public fédéral Finances (ci-après : le SPF Finances).

3.2. La mise en compétition d'emplois de conseiller (classe A3) auprès des services du SPF Finances est publiée au Moniteur belge du 27 janvier 2012, ainsi que les conditions de nomination et celles relatives à l'acte de candidature. Il s'agit notamment de six emplois auprès du service d'encadrement ICT.

3.3. Le requérant pose sa candidature parmi d'autres.

Le 6 novembre 2012, il est informé qu'il a réussi le test des compétences génériques.

L'interview des lauréats et des candidats retenus après classement a lieu en septembre 2013.

Dans une note du 16 octobre 2013, le directeur du service d'encadrement ICT propose de présenter le requérant, Adil Soussi Nachit, Arnaud Martens et Michel Molitor à une nomination.

3.4. Le 25 octobre 2013, le comité de direction décide de suivre cette proposition, sauf en ce qui concerne le requérant. Le comité de direction « constate que sur la base de la proportion actuelle au deuxième degré du cadre linguistique du SPF Finances, seuls des agents appartenant au rôle linguistique français peuvent être nommés dans des emplois auxquels est attaché le titre de conseiller » et « décide, par vote secret, à l'unanimité de ne pas suivre la

proposition [de nommer le requérant] reprise dans la note précitée du fait qu'elle va à l'encontre de l'équilibre linguistique du cadre linguistique ».

Par une lettre du 13 novembre 2013, le requérant est informé de cette proposition.

Le 26 novembre 2013, le requérant introduit une réclamation contre les propositions de nomination émises par le comité de direction et demande à être entendu.

Le 6 décembre 2013, le requérant est entendu par le comité de direction.

Dans sa note du 6 janvier 2014 adressée au comité de direction, le directeur du service d'encadrement ICT aboutit à la conclusion qu'il ne peut être réservé une suite favorable aux réclamations du requérant, au motif qu'« il ne peut être justifié que des agents appartenant au rôle linguistique néerlandais soient encore proposés pour une nomination dans des emplois appartenant au deuxième degré linguistique tant que l'équilibre linguistique ne sera rétabli dans ce degré ».

Le 7 février 2014, le comité de direction décide « de suivre la conclusion figurant dans la note précitée ».

3.5. Par les arrêtés royaux du 11 mars 2014, Arnaud Martens, Michel Molitor et Adil Soussi Nachit sont nommés conseiller (classe A3) auprès du SPF Finances, à partir du 1^{er} avril 2014.

Par des décisions distinctes du président du comité de direction du 28 mars 2014, ils sont affectés à un emploi auprès du service d'encadrement ICT.

Il s'agit des six décisions attaquées.

3.6. Le 20 mai 2014, la Commission permanente de contrôle linguistique rend un avis à la suite d'une plainte du requérant pour violation de l'article 43^{ter}, § 4, alinéa 2, des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966' (ci-après : lois sur l'emploi des langues en matière administrative). Cet avis s'énonce en ces termes :

« En effet, le plaignant fait état de l'intégration des carrières spéciales du niveau A dans la carrière commune du SPF Finances, soit de l'intégration des membres du personnel de la classe A2 dans la classe A3, opération « basculement B2 » qui a lieu par arrêté royal du 19 juillet 2013.

Il a en effet été prévu que les fonctionnaires revêtus des titres de premier attaché des finances (A22 et A23), d'inspecteur principal d'administration fiscale (A22), d'inspecteur principal d'administration fiscale - chef de service (A23), de chimiste aviseur (technicien chimiste) (A23) et de conseiller des finances (A23), sont d'office porteurs du titre de conseiller (A3) à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté – le 1^{er} septembre 2013.

Cette opération implique un déséquilibre au deuxième degré de la hiérarchie et ce en contrariété avec l'article 43^{ter}, § 4, alinéa 2 LLC qui prévoit en effet la parité linguistique. En effet, après la mise [à] exécution de cet arrêté royal, le 2^{ème} degré comptait 321 fonctionnaires appartenant au cadre linguistique néerlandais et 248 fonctionnaires appartenant au cadre linguistique français.

Par lettre du 28 avril 2014, vous confirmez le déséquilibre causé au 2^{ème} degré par la mise [à] exécution [...] dudit arrêté royal et votre volonté de faire le nécessaire pour remédier à la situation. Vous proposez en effet de ne plus procéder à de[s] promotions de fonctionnaires au cadre néerlandais [qui ne feraient] qu'accentuer le déséquilibre actuel.

La plainte est recevable et fondée ».

IV. *Recevabilité*

4.1. La question se pose de savoir si les affectations de service – à l'encontre desquelles le requérant n'allègue en outre aucun grief distinct – concrétisées par les arrêtés du 28 mars 2014 sont effectivement bien plus que de simples mesures d'organisation interne et s'ils constituent donc des actes annulables.

4.2. À l'audience, la partie adverse indique que par un arrêté royal du 21 juillet 2017, le requérant a été nommé conseiller (classe 3) auprès du service d'encadrement. Elle se demande si cette nomination a une incidence sur l'intérêt du requérant mais déclare s'en remettre à la sagesse du Conseil sur ce point.

4.3. Il n'est toutefois pas nécessaire de répondre à ces questions au motif qu'il s'avérera ci-après que le recours doit de toute façon être rejeté.

V. Examen des moyens

5. Dans sa requête introductive, le requérant invoque trois moyens. Dans son mémoire en réplique, il observe qu'une annulation se fondant sur le troisième moyen « doit entraîner l'annulation la plus étendue ». Il y a lieu d'examiner ce troisième moyen en premier lieu.

A. Troisième moyen

Exposé du moyen

6. Le requérant prend le troisième moyen de la violation de l'article 43ter, §§ 2 et 4, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, du principe du raisonnable, du principe de précaution et de l'obligation de motivation matérielle ainsi que du principe *patere legem quam ipse fecisti*.

Le requérant constate qu'au vu de la motivation figurant dans le procès-verbal de la réunion du comité de direction, les classes A3, A4 et A5 forment le deuxième degré linguistique de la hiérarchie et doivent être répartis de manière égale entre les deux cadres linguistiques, c'est-à-dire dans une proportion de 50% chacun. Le requérant n'est pas d'accord avec cette motivation dès lors qu'elle implique qu'aucun agent néerlandophone, aussi compétent soit-il,

ne peut être nommé puisqu'au 1^{er} janvier 2014, 313 agents faisaient partie du cadre linguistique néerlandais et 246 agents appartenait au cadre linguistique français. Le requérant souligne que le cadre linguistique des services centraux du SPF Finances a été fixé par l'arrêté royal du 5 décembre 2011, qui a prévu pour le deuxième degré, un pourcentage égal de 50% pour les deux cadres linguistiques, et pour le troisième degré, une répartition de 45,1% pour le cadre français et 54,9% pour le cadre néerlandais. Toutefois, après la fixation de ces cadres linguistiques, une série d'arrêtés royaux ont été pris le 19 juillet 2013 (les « arrêtés de basculement », tous publiés au Moniteur belge du 2 août 2013), lesquels ont entraîné des modifications importantes. En appliquant ces arrêtés de basculement et, partant, en soumettant, sur la base de ces derniers arrêtés, d'importants groupes d'agents appartenant au troisième degré au régime du deuxième degré sans demander un avis à cet égard à la Commission permanente de contrôle linguistique et sans fixer de nouveau cadre linguistique, la partie adverse viole, selon le requérant, les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 43^{ter}, § 4, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Selon lui, ils doivent être déclarés inapplicables sur la base de l'article 159 de la Constitution :

« Dès lors que l'on a pris les arrêtés royaux invoqués du 19 juillet 2013 sans solliciter à cet égard de nouvel avis de la Commission permanente de contrôle linguistique et sans prévoir de fixer, dans ce contexte, un nouveau cadre linguistique, adapté au corps 'basculé', il ne saurait être fait application de ces A.R. du 19 juillet 2013, conformément à l'article 159 de la Constitution ».

De la même manière, on peut, selon le requérant, considérer que l'arrêté royal du 5 décembre 2001 relatif aux cadres linguistiques n'est pas applicable, en vertu de l'article 159 de la Constitution. Il estime dès lors que soit les arrêtés de basculement du 19 juillet 2013 ne peuvent être appliqués dans la mesure où ils entraînent l'intégration de membres du personnel dans un degré des cadres linguistiques dès lors que ce basculement a eu lieu sans modification desdits cadres linguistiques, soit que les cadres linguistiques eux-mêmes ne peuvent plus être appliqués, faute d'avoir été ajustés sur la base de l'article 43^{ter}

des lois sur l'emploi des langues en matière administrative après l'adaptation de l'ensemble du plan du personnel.

Le requérant estime en outre qu'il n'existe pas de fondement juridique permettant d'interpréter les cadres linguistiques en ce sens qu'ils doivent être appréhendés globalement et non par service.

La violation des dispositions et principes invoqués est d'autant plus évidente, selon le requérant, que le procédé appliqué par la partie adverse implique que le requérant, qui exerce *de facto* cette fonction, depuis le 1^{er} janvier 2012, et continuera de l'exercer, voit sa carrière contrariée parce que d'autres agents se sont retrouvés à un niveau supérieur sans même avoir dû passer un quelconque examen à cet effet.

Enfin, le requérant soutient que la partie adverse viole également le principe *patere legem quam ipse fecisti* en ce que la mise en compétition indiquait que les nominations seraient octroyées dans les limites du plan du personnel 2011, alors que finalement, les arrêtés de basculement ont modifié l'ensemble des effectifs et qu'à la suite de ce basculement, le requérant s'est vu privé de toute promotion.

7. Dans son mémoire en réplique, le requérant réitère sa demande de ne pas appliquer, sur la base de l'article 159 de la Constitution, les cadres linguistiques, fixés par l'arrêté royal du 5 décembre 2011, à l'effectif du personnel complètement modifié *post factum*.

Le requérant souligne que le principe *patere legem quam ipse fecisti* a été violé au motif que lors des nominations attaquées, le plan du personnel 2011 ne servait manifestement plus de ligne directrice.

Il estime encore qu'il ne devait pas contester les arrêtés de basculement du 19 juillet 2013 ni les arrêtés royaux des 19 septembre 2005 et

5 décembre 2011 pour pouvoir invoquer l'article 159 de la Constitution et pour les apprécier au regard de cet article. Il fait valoir à cet égard que l'irrégularité est précisément apparue après l'arrêté royal du 5 décembre 2011, que la partie adverse considère comme applicable à des effectifs dont la composition est tout autre. Le requérant souligne que les arrêtés royaux de basculement du 19 juillet 2013 bloquent complètement les membres du personnel néerlandophones dans le deuxième degré, ce qui n'aurait pas nécessairement été le cas si l'avis de la Commission permanente de contrôle linguistique avait été demandé et si le cadre linguistique avait été fixé en fonction des besoins réels au moment où un groupe important de membres du personnel est passé du troisième degré au deuxième degré à la suite du basculement. Le requérant observe encore qu'il a introduit une réclamation auprès de la Commission permanente de contrôle linguistique, qui confirme que le basculement crée un déséquilibre au niveau du deuxième degré de la hiérarchie, et ce en violation de l'article 43^{ter}, § 4, alinéa 2, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Le requérant estime dès lors qu'on ne peut pas d'abord fixer les cadres linguistiques et ensuite mettre en œuvre un basculement important du personnel, de sorte que l'on ne peut pas, en d'autres termes, appliquer d'anciens cadres linguistiques à de nouveaux effectifs.

Le requérant constate par conséquent que la partie adverse est elle-même responsable du déséquilibre linguistique, qui n'existait évidemment pas au moment où les cadres linguistiques ont été fixés en 2011. La partie adverse utilise dès lors irrégulièrement un cadre linguistique préexistant à une nouvelle situation née du basculement et à laquelle, selon le requérant, cet ancien cadre linguistique ne peut plus s'appliquer. Il estime que la partie adverse ne peut soutenir qu'elle utilise toujours des cadres linguistiques qui ont été fixés selon des besoins spécifiques, après modification complète des effectifs, mais qu'au contraire, dans pareil cas, il faut à nouveau analyser les besoins par degré linguistique.

Le fait qu'il n'existe aucun fondement juridique permettant d'interpréter les cadres linguistiques fixés en ce sens qu'ils devraient être atteints globalement et non par service, ressort, selon le requérant, du fait qu'il n'est pas question d'un « cadre linguistique » du Service central du SPF Finances, mais bien de « cadres linguistiques ». Autrement dit, il n'est pas question, d'après lui, d'un seul cadre linguistique, mais de plusieurs cadres linguistiques, ce qui implique qu'il faut bel et bien examiner cette question par Service central. De l'avis du requérant, on ne peut raisonnablement pas soutenir qu'à la suite du basculement, de nombreux agents appartenant au rôle linguistique néerlandais de l'administration des Douanes et accises ont été ajoutés au deuxième degré, car dès lors, seuls des membres du personnel francophones pourraient être nommés au sein de la section ICT. Le requérant se demande ce qui peut raisonnablement être réputé avoir été modifié en ce qui concerne les besoins au sein de la section ICT lorsque, consécutivement au basculement, des dizaines d'agents néerlandophones des Douanes et accises ont soudain été ajoutés au deuxième degré linguistique.

Enfin, le requérant relève que, à la suite du basculement, de nombreux agents passent du troisième degré au deuxième degré sans avoir dû passer un quelconque examen ou test. Il estime par conséquent que le principe d'égalité a été violé dans la mesure où l'ajout au deuxième degré de membres du personnel qui passent du troisième degré au deuxième degré sans aucun test ou examen ou sans preuve de compétence, bloque sa carrière.

8. Dans son dernier mémoire, le requérant soutient encore que l'arrêté royal antérieur du 19 décembre 2005 'fixant les cadres linguistiques du Service public fédéral Finances', qui ne s'appliquait pas à son affaire, indiquait explicitement pour les premier et deuxième degrés, « qu'il s'agissait du SPF dans son intégralité ». Selon le requérant, l'arrêté royal du 19 décembre 2011 qui s'applique en l'espèce, n'indique nulle part qu'il s'agirait, en ce qui concerne ces mêmes degrés, « du SPF dans son intégralité ».

Ensuite, le requérant rappelle ses arguments précédents et les maintient. Il relève que ce qui était précédemment considéré et mis en œuvre comme besoins dans un degré inférieur, passe désormais dans un degré supérieur. Les besoins en eux-mêmes ne s'en trouvent pas modifiés. Le requérant estime alors qu'il ne saurait évidemment plus être question d'un cadre linguistique applicable conformément à l'arrêté royal du 19 décembre 2011. La partie adverse a procédé au basculement « tout en sachant pertinemment bien que le cadre linguistique serait bouleversé ». Le volume de travail a été modifié et la partie adverse a négligé d'adapter de nouveaux cadres linguistiques; le requérant estime que la seule réponse adéquate, à cet égard, est de déclarer les cadres linguistiques de 2011 inapplicables.

Appréciation

9. Pour ce qui est de l'occupation des cadres linguistiques, l'article 43^{ter}, §§ 3 et 4, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative dispose ce qui suit :

« § 3. Tous les emplois, excepté l'emploi du président du Comité de direction si le nombre des emplois correspondant aux fonctions de management et les emplois y équivalents est impair et à l'exception des emplois des membres de la cellule stratégique, sont répartis entre deux cadres : un cadre néerlandais et un cadre français.

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

§ 4. 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 néerlandais et au cadre français, en tenant compte, à chaque degré linguistique, de l'importance que représentent respectivement pour chaque service la région de langue néerlandaise et la région de langue française.

Toutefois, les emplois correspondant aux fonctions de management, excepté l'emploi du président du Comité de direction si le nombre des emplois visés est impair, et les emplois y équivalents sont répartis entre les deux cadres linguistique en pourcentages égaux à chaque degré linguistique.

En plus, tous les emplois de président du Comité de direction sont attribués en pourcentages égaux au cadre linguistique français et au cadre linguistique néerlandais étant entendu que, dans le cas où des services horizontaux sont créés au sein des services publics fédéraux centralisés,

au moins un de ces emplois de président du Comité de direction doit être attribué à l'autre rôle linguistique.

Toutefois, lorsque le nombre total d'emplois de président du Comité de direction est impair, l'emploi d'administrateur délégué du SELOR - bureau de Sélection de l'Autorité fédérale est compté afin d'obtenir un nombre pair d'emplois. Le nombre ainsi atteint est attribué en pourcentages égaux au cadre linguistique français et au cadre linguistique néerlandais.

En vue de l'application des règles qui précèdent, le Roi détermine les divers emplois constituant un même degré linguistique.

Les propositions de répartition des emplois entre les cadres linguistiques sont soumises à l'avis préalable de la Commission permanente de contrôle linguistique.

Chaque service fait parvenir sa proposition à la Commission permanente de contrôle linguistique dans un délai d'un mois après l'expiration de la sixième année. Cette commission rend son avis au plus tard dans les trois mois de la réception de la répartition des emplois envisagée. Ce dit délai est un délai d'échéance. Cette procédure n'a aucune incidence sur le nouveau délai de six ans.

Après consultation de la même commission, le Roi peut, par un arrêté motivé et délibéré en Conseil des ministres, déroger à la règle de répartition des emplois correspondant aux fonctions de management et des emplois y équivalents, 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.

Par dérogation aux alinéas précédents, le remplacement prévu à l'article 5 de la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du travail dans le secteur public, est effectué dans la même proportion linguistique que celle qui est applicable aux membres du personnel du service central revêtus de la même fonction ».

10. Les cadres linguistiques fixés en vertu de l'article 43ter, § 4, alinéa 1^{er}, précité, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative entendent réaliser, dans les services centraux des services publics fédéraux centralisés, une répartition équilibrée des emplois entre agents appartenant au rôle linguistique néerlandais et agents relevant du rôle linguistique français, et ce par degré de la hiérarchie. Les nominations intervenues à un degré bien précis de la hiérarchie doivent toujours tendre le plus possible vers l'équilibre fixé dans les cadres linguistiques. Dès lors que des cadres linguistiques ne prévoient plus une répartition numérique, en chiffres absolus, des emplois entre agents néerlandophones et francophones mais bien une répartition exprimée en pourcentage, l'équilibre qu'il convient d'atteindre sera apprécié au regard des proportions ainsi fixées.

11. En vertu de l'arrêté royal du 19 septembre 2005 'déterminant, en vue de l'application de l'article 43^{ter} des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les emplois des agents des services centraux des services publics fédéraux, qui constituent un même degré de la hiérarchie', les emplois correspondant à des fonctions de la classe A3, notamment, comme l'emploi de conseiller convoité par le requérant, relèvent du deuxième degré de la hiérarchie.

Les parties ne contestent pas que le requérant relève du troisième degré de la hiérarchie et qu'à la suite de la promotion à laquelle il aspire, il se retrouverait dans le deuxième degré.

12. Conformément à l'arrêté royal du 5 décembre 2011 'fixant les cadres linguistiques du Service public fédéral Finances', applicable au moment des nominations attaquées, les emplois de chaque degré de la hiérarchie sont répartis, « dans les services centraux », entre le cadre linguistique français et néerlandais dans les proportions suivantes :

	cadre français	cadre néerlandais
Degrés de la hiérarchie	Pourcentage d'emplois	Pourcentage d'emplois
1	50 %	50 %
2	50 %	50 %
3	45,1 %	54,9 %
4	45,1 %	54,9 %
5	45,1 %	54,9 %

13. Contrairement à ce que souhaiterait le requérant, l'arrêté royal précité du 5 décembre 2011 prescrit que les emplois du deuxième degré de la hiérarchie doivent être répartis entre les cadres linguistiques français et

néerlandais dans les proportions 50%N-50%F pour le SPF Finances en général et non pour certains services en particulier.

Le fait que l'arrêté royal du 5 décembre 2011 évoque les « cadres linguistiques » au pluriel, ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion, dès lors qu'il existe effectivement deux cadres linguistiques dans un service public fédéral centralisé comme le SPF Finances, à savoir un cadre linguistique français et un cadre linguistique néerlandais.

14. Les parties ne contestent pas qu'à la veille des nominations en cause, il existe un déséquilibre dans le deuxième degré au détriment des francophones. Le requérant fait lui-même état de 246 agents du rôle linguistique français par rapport à 313 agents du rôle linguistique néerlandais.

15. Il résulte des dispositions légales et réglementaires précitées que dans le cas d'une nomination dans le deuxième degré de la hiérarchie, l'autorité investie du pouvoir de nomination est tenue d'atteindre un rapport égal entre les deux rôles linguistiques et de nommer, par priorité, dans le cadre linguistique dont le nombre d'emplois effectivement occupés est le plus éloigné de cet équilibre qui doit être atteint de par la loi.

16. Comme l'a déjà considéré le Conseil d'État, notamment dans son arrêt n° 224.353 du 11 juillet 2013 – arrêt qu'évoque le requérant lui-même dans son dernier mémoire –, l'autorité doit dès lors veiller en priorité à ce que l'équilibre prescrit soit rétabli dans l'ensemble du deuxième degré de la hiérarchie et cette obligation l'emporte sur toute autre considération et notamment sur la prétendue recherche d'un équilibre linguistique au niveau des différents services, considérés distinctement. Ce n'est qu'une fois l'équilibre rétabli que l'autorité a le libre choix entre les candidats de rôles linguistiques différents.

17.1. Le requérant demande toutefois au Conseil d'État d'écarter, en vertu de l'article 159 de la Constitution, l'application des cadres linguistiques de 2011. Selon le requérant, le « basculement » intervenu dans le courant de 2013, d'un nombre important de membres du personnel de l'Administration des douanes et accises, dans le deuxième degré, a ainsi eu pour effet de modifier les besoins véritables de ce degré de la hiérarchie, de sorte que les cadres linguistiques de l'époque ne sont plus légitimes.

17.2. Au regard des circonstances concrètes de l'affaire, cette requête ne peut aboutir.

17.3. Il ressort de l'article 43^{ter}, § 4, précité, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative que les cadres linguistiques sont fixés pour une période bien déterminée, à savoir « pour une durée maximale de six ans ». Si cette disposition n'exclut pas que l'administration puisse adapter les cadres linguistiques plus tôt, en raison de changements de circonstances, la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure elle n'en a pas l'obligation.

Pour répondre à cette question, il est utile de se référer aux travaux, de la loi du 19 octobre 1998 'modifiant l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966', au sujet de la disposition qui consacre désormais les pourcentages des cadres linguistiques pour ce qui est des services centraux. En effet, rien ne justifie de considérer qu'en ce qui concerne les services publics fédéraux centraux, il y aurait lieu de conférer une autre portée à l'article 43^{ter}, ultérieur, qui emploie les mêmes termes.

Ce nombre d'emplois exprimé en pourcentage par cadre linguistique est valable six ans maximum (et non quatre ans ainsi que l'avait proposé la Commission permanente de contrôle linguistique). Cette durée de validité est justifiée par le « souci de garantir davantage de continuité, d'éviter de trop surcharger les services du personnel et de tenir compte du délai supérieur à 4 ans déjà fixé pour certains cadres linguistiques » (Exposé des motifs

accompagnant le projet devenu la loi du 19 octobre 1998, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1426/1, 2). Dans le rapport de la Commission, le ministre compétent rappelle que le délai de validité des pourcentages retenus pour les cadres linguistiques a été fixé à six ans, « parce que cette durée permet la continuité » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1426/4, 5).

Le gouvernement a ensuite précisé que cette durée de validité n'exclut pas « l'introduction de nouvelles propositions avant l'expiration de cette durée dans le cas où l'importance que représentent respectivement pour chaque service la région de langue française et la région de langue néerlandaise subit des modifications » (*ibidem*).

Le gouvernement rejette toutefois la proposition de la section de législation du Conseil d'État, consistant à préciser expressément dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative « que, si avant l'expiration de la durée de validité des cadres linguistiques, l'importance que représentent pour un service la région de langue française et la région de langue néerlandaise, subit des modifications substantielles, le gouvernement sera immédiatement tenu d'adapter les cadres linguistiques à ce changement de la situation » (avis C.E. du 9 octobre 1997, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1426/1, 8). Le gouvernement répond (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n°1426/1, 3) :

« Cet avis du Conseil d'Etat de reprendre cette précision dans le texte du projet de loi même n'est pas suivi parce que la disposition établissant une durée maximale de validité ne dispense en rien de l'application du principe essentiel du paragraphe 3 de l'article 43, à savoir l'obligation permanente pour chaque service public d'adapter ses cadres linguistiques notamment lorsque l'importance dont question subit une modification ».

Enfin, dans son avis, le Conseil d'État a encore observé « que, plus la durée prescrite pour la validité des cadres linguistiques est réduite, moins il existe d'objections à ne pas réagir immédiatement aux changements des circonstances relatives à l'importance que représentent pour un service les régions

linguistiques » (avis C.E., 9 octobre 1997, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1426/1, 8). Cette considération peut être appliquée, en cas de changements substantiels, pour la durée de validité restant à courir des cadres linguistiques en vigueur.

17.4. Par conséquent, le requérant a raison dans la mesure où une modification substantielle de l'importance que représentent respectivement pour chaque service la région de langue française et la région de langue néerlandaise, contraint l'autorité à adapter les cadres linguistiques, et ce éventuellement même avant que ne vienne à échéance la durée de validité maximale des cadres linguistiques en vigueur.

Les considérations précitées du gouvernement indiquent toutefois que cette adaptation ne doit pas avoir lieu « immédiatement » mais de manière « permanente », en tenant notamment compte de la durée de validité restant à courir des cadres linguistiques ainsi que du souci de garantir davantage de continuité et d'éviter de trop surcharger les services du personnel, en d'autres termes d'un délai raisonnable qui est nécessaire pour mesurer avec précision le nouveau volume de travail et d'adapter les cadres linguistiques.

Entre-temps, – c'est-à-dire tant que les cadres linguistiques n'ont pas été annulés ou modifiés –, ceux-ci sont réputés avoir été établis régulièrement.

17.5.1. Appliquées à la présente cause, les observations qui précèdent induisent les constatations suivantes.

17.5.2. L'occupation de fait des cadres linguistiques qui est opposée au requérant comme motif pour refuser sa promotion, découle en majeure partie d'une vaste réorganisation du SPF Finances. Il n'y a pas de désaccord entre les parties à ce sujet.

Cette réorganisation a consisté, pour une part, à nommer d'office dans la classe A3 un nombre non négligeable de membres du personnel de la classe A2, par un arrêté royal du 19 juillet 2013 'portant nomination dans la carrière commune des titulaires d'un titre particulier dans le niveau A et l'attribution aux membres du personnel du niveau A d'une fonction reprise à l'annexe de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 portant la classification des fonctions de niveau A'. Le rapport au Roi mentionne à ce sujet notamment ce qui suit (*M.B.*, 2 août 2013, 48.408):

« Compte tenu de leur travail actuel, les inspecteurs principaux d'administration fiscale, les inspecteurs principaux d'administration fiscale - chef de service et les premiers attachés des finances sont intégrés dans la classe A3 et portent le titre de conseiller.

Ainsi, il est déjà acquis qu'une grande partie des tâches actuelles d'un inspecteur principal d'administration fiscale se retrouvera, lors de l'opérationnalisation totale de la nouvelle structure organisationnelle, dans des fonctions qui ont été classifiées dans la classe A3 [...].

[...] Il y a lieu de faire remarquer que l'opérationnalisation va de pair avec l'introduction de nouveaux processus de travail (par exemple, en tenant compte de la stratégie des groupes cibles) et donc, de nouvelles fonctions. Ceci se réalisera non seulement au niveau des administrations mais également au niveau des administrations générales et des services d'encadrement. Cette opérationnalisation ne sera pas nécessairement finalisée au même moment dans toutes les entités mais l'on peut déjà partir du principe qu'elle sera réalisée dans toutes les structures dans une période de deux à trois ans ».

17.5.3. Il n'est pas requis d'établir si le requérant a raison de déduire de cette réorganisation et sur la base « d'effectifs dont la composition est tout autre » que l'on est en présence de changements substantiels du volume de travail.

17.5.4. Force est de constater, en effet, que la partie adverse a effectivement adapté les cadres linguistiques du SPF Finances. Si cette adaptation n'a pas eu lieu aussi rapidement que l'aurait souhaité le requérant, elle est néanmoins intervenue bien avant l'expiration de la durée de validité normale de six ans, par l'arrêté royal du 10 avril 2015 'fixant les cadres linguistiques du Service public fédéral Finances'. Cet arrêté royal soustrait l'administration

générale des Douanes et Accises à la répartition des emplois des autres services centraux du SPF Finances et prévoit pour cette dernière des cadres linguistiques distincts, au motif que, selon le considérant de cet arrêté, « la répartition du volume de travail de l'administration générale des Douanes et Accises diffère fortement de celle des autres services opérationnels et des services d'encadrement ». En ce qui concerne les troisième, quatrième et cinquième degrés linguistiques, des nouveaux pourcentages, ont été fixés. Ces nouveaux cadres linguistiques ont notamment pour effet que l'administration générale des Douanes et Accises compte davantage d'agents néerlandophones dans les degrés inférieurs que dans les autres services centraux du SPF et que, surtout du point de vue du requérant, l'occupation de fait des degrés linguistiques dans cette administration n'entre plus en ligne de compte pour le calcul des totaux des autres services centraux du SPF.

Ces nouveaux cadres linguistiques de 2015 ne s'appliquent pas aux nominations attaquées, de sorte qu'il n'y a pas lieu de débattre de leur légalité en l'espèce. Toutefois, le fait même que l'administration a effectivement procédé à une modification des cadres linguistiques après l'opérationnalisation de la nouvelle structure organisationnelle de ses services, dans un délai que le Conseil d'État juge raisonnable depuis les basculements de 19 juillet 2013 – eu égard notamment au caractère radical des réformes, des évaluations nécessaires du volume de travail dans les services réorganisés et des procédures à suivre, y compris des avis de la Commission permanente de contrôle linguistique – implique que ce changement résultant des basculements du 19 juillet 2013 – indépendamment, de la question de savoir s'il est substantiel ainsi que le soutient le requérant – ne saurait justifier de considérer illégale l'application des cadres linguistiques de 2011 en ce qui concerne les nominations qui précèdent les cadres linguistiques de 2015 et tout spécialement les arrêtés de nomination, ici attaqués, du 11 mars 2014.

18. La demande du requérant visant à écarter l'application des arrêtés dits de basculement du 19 juillet 2013 en exécution de l'article 159 de la Constitution, ne peut, elle non plus, être accueillie.

Une telle exception doit être soulevée par la partie requérante *in limine litis* d'une manière recevable et sur la base de justes motifs.

Tout d'abord, il y a lieu de relever le manque de précision dont fait preuve le requérant lorsqu'il désigne l'arrêté ou les arrêtés réglementaire(s) – qui, d'après lui, doi(ven)t être écarté(s) : sa requête introductive d'instance se borne à donner un récapitulatif du sommaire du Moniteur belge du 2 août 2013 qui comprend douze arrêtés royaux du 19 juillet 2013, deux arrêtés ministériels de cette même date et un arrêté du président du comité de direction du 23 juillet 2013.

Ensuite, le requérant demande d'en écarter l'application pour deux raisons :

« sans qu'il ne soit sollicité à cet égard de nouvel avis de la Commission permanente de contrôle linguistique et sans qu'il ne soit prévu de fixer, dans ce contexte, un nouveau cadre linguistique, adapté au corps 'basculé' ».

C'est à juste titre que la partie adverse réplique au requérant qu'il n'indique pas les dispositions sur la base desquelles les arrêtés précités devraient être soumis à la Commission permanente de contrôle linguistique ou devraient être accompagnés (préalablement) de nouveaux cadres linguistiques. En outre, il a été constaté ci-avant que le reproche selon lequel la réorganisation a été effectuée sans créer de nouveaux cadres linguistiques, manque en tout état de cause en fait et que le requérant ne prouve pas que *de iure* – ou comment *de facto* – une adaptation des cadres linguistiques doit, voire peut, précéder chronologiquement une réorganisation des services.

L'exception d'illégalité ne peut être admise.

19. En ce qui concerne le respect des lois linguistiques en matière administrative, la partie adverse devait tenir compte, lors des nominations attaquées, de l'occupation de fait des cadres linguistiques telle qu'elle se présentait à ce moment-là –y compris donc des agents « basculés » – et elle devait veiller à ce que, eu égard à cette occupation, les promotions puissent s'inscrire dans l'équilibre linguistique requis par les cadres linguistiques fixés pour le deuxième degré. En aucun cas, l'autorité ne peut accentuer un déséquilibre existant. Le fait que la Commission permanente de contrôle linguistique a elle aussi constaté ce déséquilibre à la suite de la plainte du requérant, ne peut entraîner d'autre conclusion.

20. Force est de conclure de ce qui précède qu'une promotion du requérant n'aurait fait qu'accroître encore le déséquilibre existant entre les cadres linguistiques du deuxième degré de la hiérarchie, ce qui aurait précisément emporté une violation des dispositions et principes invoqués dans le moyen.

21. Le moyen n'est pas fondé.

B. Premier moyen

Exposé du moyen

22. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 33 de la Constitution, du principe du raisonnable et de l'obligation de motivation matérielle.

Le requérant soutient qu'il est le candidat qui a obtenu les meilleurs résultats et qu'il est manifestement le meilleur. En nommant des candidats ayant de moins bons résultats, la partie adverse viole, selon le requérant, le principe d'égalité et les articles 10 et 11 de la Constitution. En ne nommant pas le requérant, la partie adverse méconnaît, selon lui, également

l'article 33 de la Constitution, dès lors que la nomination de candidats moins compétents n'est nullement dans l'intérêt de la Nation.

De l'avis du requérant, la nomination de candidats moins compétents est également contraire au principe du raisonnable. Le requérant relève que la partie adverse ne conteste pas qu'il est le candidat ayant le plus grand nombre d'atouts et reconnaît ses qualités en le laissant assumer *de facto* la fonction, mais qu'elle ne le nomme pas, et ce à tort.

Selon le requérant, les décisions attaquées ne reposent pas sur un motif raisonnable et admissible et violent ainsi l'obligation de motivation matérielle.

Appréciation

23. L'aspiration principale de quelqu'un qui, comme le requérant, conteste devant le Conseil d'État l'acte par lequel un concurrent est nommé, est d'obtenir par l'annulation de cet acte que cet emploi soit à nouveau déclaré vacant et qu'il a ainsi l'occasion d'être lui-même nommé à cet emploi à la place de celui dont la nomination a été annulée, et de l'occuper effectivement.

24. Il est apparu ci-dessus que le requérant, en tant qu'agent néerlandophone, n'avait pas vocation à être nommé dans les emplois vacants.

Par conséquent, le requérant ne justifie pas d'un intérêt suffisant au premier moyen, lequel, même s'il avait été fondé, n'aurait pu lui conférer l'avantage poursuivi, ni n'avait pour objet de démontrer que les candidats nommés ne remplissaient pas non plus les conditions de nomination et que, dès lors, ils ne pouvaient pas davantage, comme le requérant, prétendre à être nommés.

25. Le moyen est irrecevable.

C. Deuxième moyen

Exposé du moyen

26. Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Le requérant soutient que les arrêtés attaqués font uniquement référence à un avis du comité de direction et à la circonstance que les candidats proposés remplissent les conditions de nomination, alors qu'il s'agit d'une mise en compétition impliquant une comparaison des titres et mérites entre des différents candidats sur la base de critères objectifs et dans le cadre de laquelle la partie adverse doit expliquer pourquoi les candidats nommés l'emportent sur le requérant.

Le requérant relève encore que s'il est vrai que les arrêtés attaqués visent l'avis motivé du comité de direction, ils ne précisent pas si l'autorité investie du pouvoir de nomination s'y rallie ou le fait sien. Le requérant estime qu'une simple référence à un avis sans indiquer qu'il y est acquiescé n'est pas suffisante. En n'indiquant pas qu'elle se rallie à l'avis du comité de direction du SPF Finances, l'autorité investie du pouvoir de nomination méconnaît, selon le requérant, l'obligation de motivation formelle.

Appréciation

27. Le requérant ne conteste pas la motivation aux termes de laquelle « les candidats proposés remplissent les conditions de nomination ». Pour les raisons exposées dans l'appréciation du premier moyen, le deuxième moyen est, lui aussi, irrecevable à défaut d'intérêt.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Les dépens du recours en annulation, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge du requérant.

Les dépens de l'intervention, liquidés à la somme de 150 euros, sont mis à charge de la partie intervenante.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du huit janvier 2018, par le Conseil d'État, Ve chambre, composée de :

Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Jan Clement,	conseiller d'État,
Pascale Vandernacht,	conseiller d'État,
assistés de	
Frank Bontinck,	greffier.

Le greffier,

Le président,

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren