

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.209 du 24 mars 2021

A. 225.565/VIII-10.855

En cause : **1. POLET** Justin,
 2. GALLUZZO Alexandre,
 3. PLATIN Zeynep,
 4. l'association sans but lucratif ASSOCIATION
 DE PROMOTION DES DROITS HUMAINS
 ET DES MINORITÉS (ADHUM),

ayant élu domicile chez
M^{es} Frédéric VAN DE GEJUCHTE
et Gaëtan VANHAMME, avocats,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 juin 2018, Justin Polet, Alexandre Galluzzo, Zeynep Platin et l'association sans but lucratif Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités (ADHUM) demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la partie adverse représentée par le Ministre de la Mobilité, en charge de “Belgocontrol”, décision implicite de rejet (susceptible de recours en application de l'article 14, § 3, des [lois sur le Conseil d'État]) de la mise en demeure adressée par les requérants d'adopter des cadres linguistiques applicables à “Belgocontrol” » et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 243.172 du 7 décembre 2018 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mars 2021.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Frédéric Van de Gejuchte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme, sauf en ce qui concerne la demande d'injonction.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 243.172, précité. Il y a lieu de s'y référer en rappelant les éléments suivants.

1. Par un courrier du 5 janvier 2018, les requérants interpellent la partie adverse et Belgocontrol en invoquant notamment l'article 36, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' et

l'article 43 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 'sur l'emploi des langues en matière administrative' (ci-après : les lois linguistiques), et en déplorant « l'absence de cadres linguistiques adoptés en ce qui concerne l'entreprise publique Belgocontrol » en dépit de plusieurs arrêts du Conseil d'État.

Face à cette « carence caractérisée », ils mettent la partie adverse et Belgocontrol « en demeure d'adopter des cadres linguistiques afin de mettre (enfin) un terme à la carence persistante précitée ».

2. La partie adverse répond le 3 mai 2018 que les lois linguistiques s'appliquent effectivement aux entreprises publiques autonomes, mais qu'elles « prévoient cependant un cadre spécifique au cas de Belgocontrol en [leur] article 48 [...] » et que « [s]ur cette base, [elle a] pris contact et interpellé à plusieurs reprises la Commission Permanente du Contrôle Linguistique [C.P.C.L.] afin d'obtenir son avis sur la question ».

Elle précise qu'une réunion s'est également tenue entre ses collaborateurs, la C.P.C.L. et Belgocontrol « à propos de l'instauration d'un cadre linguistique au sein de Belgocontrol », qu'elle « ne reste donc pas inacti[ve] à ce sujet mais la [C.P.C.L.] et la législation souligne[nt] elles-mêmes que le cadre linguistique sur lequel [elle] souhaite aboutir doit être approprié aux conditions d'exploitation auxquelles les entreprises autonomes sont confrontées ».

3. Par un courrier du même jour, l'entreprise publique autonome Belgocontrol confirme aux requérants qu'elle ne dispose pas de cadres linguistiques à ce jour, et précise qu'elle a « initié une concertation à propos de cette problématique ». Elle invoque également la circonstance qu'elle « opère dans un cadre législatif européen qui évolue fortement et duquel découlent diverses obligations qui requièrent un rapide et important pouvoir d'adaptation dans son chef », et qu'au regard de la réglementation européenne, des contrôleurs aériens titulaires d'une licence délivrée dans d'autres États membres peuvent prétendre à un emploi, ce qui explique que huit contrôleurs aériens étrangers travaillent déjà en son sein.

Elle précise que pour cette raison, elle « a déjà, dans le passé, évoqué une application potentielle de l'article 48 § 2 des [lois linguistiques] », qu'elle « insist[e] sur le contexte particulier de [sa] situation », et que « [sa] réponse ne peut donc en aucun cas être assimilée à un refus de donner une suite favorable à [leur] demande d'adoption des cadres linguistiques ».

4. Depuis le 7 novembre 2018, Belgocontrol est dénommée Skeyes en vertu de la loi du 13 avril 2019 ‘modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en vue de modifier la dénomination sociale de l’entreprise publique autonome « Belgocontrol » en « Skeyes »’.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Les trois premiers requérants exposent qu’ils sont membres du personnel de Skeyes, que toute décision concernant le personnel de cette entreprise dépend de l’existence de cadres linguistiques que la partie adverse est tenue d’adopter, et qu’ils sont dès lors directement affectés par l’absence de cadres linguistiques. La quatrième requérante fait valoir que l’acte attaqué porte atteinte à son objet social.

La partie adverse répond qu’en vertu de l’article 48 des lois linguistiques, le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre des mesures particulières pour régler leur application à Skeyes, et que selon le rapport au Roi précédant l’arrêté royal du 2 avril 1998 ‘portant réforme des structures de gestion de l’aéroport de Bruxelles-National’, un régime dérogatoire aux lois linguistiques peut ainsi être introduit par un arrêté royal. Elle en conclut que le Roi dispose d’un pouvoir d’appréciation quant au régime linguistique applicable à Skeyes et qu’il peut soit appliquer le régime de l’article 43, § 3, des lois linguistiques, soit adopter un régime propre dérogatoire. Elle relève que la mise en demeure des requérants n’est fondée que sur l’article 43 des lois linguistiques, « ce qui ne peut se concevoir dans le cadre de l’article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d’État », parce que « considérer qu’il résulterait [de son] silence, *quod non*, [...] une décision implicite de refus de mettre en œuvre cet article 43, reviendrait à vider de sa substance l’article 48 des lois [linguistiques] ». Selon elle, en raison de la faculté laissée au Roi de déterminer le régime linguistique applicable à Skeyes, « la mise en demeure faite le 5 janvier 2018 [...] ne saurait être considérée comme une décision implicite de refus, à défaut d’une compétence imposant au Roi de statuer dans un sens déterminé » (*sic*). Elle ajoute qu’elle a répondu aux requérants le 3 mai 2018, en renvoyant expressément à l’article 48 susvisé, de sorte qu’il existe une décision explicite et motivée qui répond à leur mise en demeure et qu’ils n’attaquent pas. Elle fait encore valoir qu’il n’est pas question en l’espèce d’une contestation relative à un recrutement, une nomination ou une promotion, mais « simplement de la “décision implicite de refus” d’adopter des cadres linguistiques pour [Skeyes] », c’est-à-dire un acte administratif individuel qui exclut d’appliquer en l’espèce la jurisprudence selon laquelle les actes réglementaires sont susceptibles

d'être attaqués par toute personne à qui ils s'appliquent ou ont vocation à s'appliquer. Elle s'interroge dès lors, au regard de l'objet précis du recours, sur l'intérêt direct, personnel et actuel à agir des trois premiers requérants, dans la mesure où ils ne précisent pas « en quoi ils sont concernés par le refus querellé », alors que les articles 43 et 48 des lois linguistiques « ne règlent que la répartition des fonctionnaires entre cadres linguistiques, la fixation de ces cadres et l'inscription des fonctionnaires à un rôle linguistique ». Elle précise que la situation des trois premiers requérants est fixée à ce jour dans le grade de contrôleur principal de la circulation aérienne et qu'aucune procédure de promotion au grade de contrôleur en chef de la circulation aérienne, qui devrait aboutir à examiner leur situation au regard d'un éventuel cadre linguistique, n'est actuellement en cours. Quant à la quatrième requérante, elle estime que son objet social est trop large et sans rapport précis avec la problématique d'espèce, que les intérêts collectifs qu'elle entend défendre se confondent avec l'intérêt général et qu'en vertu du principe de spécialité, elle n'est par conséquent pas recevable à agir au contentieux objectif devant le Conseil d'État.

Les requérants répliquent que le principe légal fixé par l'article 43, § 3, des lois linguistiques impose l'adoption de cadres linguistiques et que l'article 48 ne fait qu'habiliter le Roi à y déroger en fixant, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, des mesures particulières tenant compte de la spécificité de Skeyes. Ils observent que cette faculté n'a jamais été mise en œuvre plus de vingt ans après l'entrée en vigueur de l'article 48, de sorte que la seule règle applicable demeure celle fixée à l'article 43. Ils considèrent que le raisonnement de la partie adverse relève du « pur sophisme » et qu'en l'absence de mise en œuvre de la faculté dérogatoire reconnue au Roi, c'est cette dernière disposition qui est seule applicable, raison pour laquelle leur mise en demeure est exclusivement fondée sur celle-ci, la fixation des cadres linguistiques constituant une obligation légale qui implique que la partie adverse était tenue de statuer dans le délai de quatre mois fixé par l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État. Quant à leur intérêt à agir, ils relèvent que, selon la jurisprudence, les lois linguistiques sont d'ordre public, de sorte qu'une partie requérante « ne doit pas justifier d'un intérêt au moyen qui invoque pareille violation ». Les trois premiers requérants ajoutent qu'ils ont naturellement intérêt à critiquer l'absence de cadres linguistiques au sein de Skeyes, dès lors que toute décision concernant son personnel et la carrière des agents francophones sont tributaires de leur existence et de leur contenu. Ils font encore valoir que l'absence de procédure de promotion au grade de contrôleur en chef de la circulation aérienne « manque de la moindre pertinence dès lors que c'est notamment l'absence de cadres linguistiques qui empêche [Skeyes] d'entamer actuellement la moindre procédure de recrutement et de promotion d'agents francophones en nombre suffisant ». Selon

eux, l'absence de cadres linguistiques « pénalise en “situation existante” les agents devant relever du cadre linguistique français de [Skeyes] », explique le « très important déséquilibre entre agents NL [66 %] et agents FR [33 %] » qui les pénalise en tant qu'agents francophones, et a pour conséquences :

- qu'ils sont amenés à prester des séries de plus de douze jours de travail d'affilée au lieu de cinq pour les agents néerlandophones;
- qu'ils ne peuvent participer à des formations en raison de l'impossibilité de trouver des agents francophones pour assurer leur remplacement;
- qu'il n'y a quasiment plus d'agents francophones à la tour de contrôle de l'aéroport de Bruxelles-Zaventem, de même qu'au « centre de contrôle en route de tout le pays », au motif que les agents francophones sont à peine en nombre suffisant pour occuper les emplois aux aéroports de Charleroi et Liège; que pour cette raison également, une demande de mutation vers Bruxelles formulée par la troisième requérante a été refusée pour les motifs qu'elle détaille dans le mémoire en réplique;
- que les agents francophones sont empêchés de suivre le parcours professionnel normal (« qui peut être résumé comme suit : arrivée à la tour de contrôle et ensuite, après quelques années d'expérience, formation pour le centre de contrôle – “CANAC” qui abrite en son bâtiment à Zaventem non seulement “l'approche de Bruxelles” mais également le “contrôle en route de tout le pays”, à côté de la Tour de contrôle de l'aéroport de Bruxelles-National –, puis nomination au centre de contrôle, ce qui donne droit, en plus de l'avancement de carrière, à un traitement supplémentaire ») et la formation pour le centre de contrôle;
- et que le salaire de contrôleur aérien au centre de contrôle est plus élevé que celui de contrôleur aérien auprès des aéroports de Charleroi et Liège.

La quatrième requérante soutient que le point b) de son objet social vise la dénonciation et la contestation de toute atteinte arbitraire aux droits et libertés consacrés par les normes de droit interne ou de droit international, que l'article 43 des lois linguistiques constitue bien une norme concernant des droits et libertés, et que le point d) de son objet social vise encore expressément la mission d'ester en justice dans tous les litiges auxquels peut donner lieu l'application des normes de droit interne ou international relatives aux droits humains et des minorités.

La partie adverse n'ajoute rien dans son dernier mémoire, dans lequel elle se limite à solliciter la poursuite de la procédure.

Dans leur dernier mémoire, les requérants répètent qu'« il est de jurisprudence que la violation des lois [linguistiques] est d'ordre public et peut être soulevée d'office, de sorte que [la quatrième requérante] ne doit pas justifier d'un

intérêt au moyen qui invoque pareille violation ». La quatrième requérante précise que la problématique concernée par l'acte attaqué est directement liée à la protection des droits des minorités, dont relèveraient, selon elle, tous les fonctionnaires francophones de « Belgocontrol-Skeyes », en particulier au regard du déséquilibre dénoncé dans le mémoire en réplique. Elle invoque un arrêt n° 214.104 du 23 juin 2011 et est d'avis que la circonstance que l'acte attaqué concerne l'organisation interne de Skeyes importe peu puisqu'un de ses effets « est de porter une atteinte grave aux intérêts des agents francophones de “Skeyes” ». Elle ajoute que le fait qu'une partie du travail des agents aurait lieu en anglais ne modifie pas le raisonnement à tenir à propos de la défense des intérêts des membres du personnel francophone de Skeyes qui « ont évidemment intérêt à ce que des cadres linguistiques légaux leur réservent un nombre déterminé d'emplois ».

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois sur le Conseil d'État), un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass.gén.), 22 mars 2019, n° 244.015). Cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste et est « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3 et B.9.2). Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il, ce qui, en ce qui concerne les personnes morales, suppose que le recours en annulation se rattache à leur objet social, à leur gestion propre ou aux objectifs qu'elles poursuivent. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, en vertu de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', Skeyes, anciennement Belgocontrol, est une entreprise publique autonome (article 169) qui, en tant que telle, est soumise aux lois linguistiques (article 36, § 1^{er}). L'article 43, § 3, de celles-ci, précisément invoqué dans la mise en demeure du 5 janvier 2018, est libellé comme suit :

« 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^{er}, 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^{er}. Ces emplois sont répartis de manière égale, à tous les degrés de la hiérarchie, entre les deux rôles linguistiques.

Pour être admis au cadre bilingue, les fonctionnaires doivent fournir, devant un jury constitué par le secrétaire permanent au recrutement, la preuve qu'ils connaissent suffisamment la seconde langue. Sont dispensés de cet examen les fonctionnaires dont le diplôme établit que leur seconde langue a été la langue véhiculaire des études qu'ils ont faites.

En vue de l'application des règles qui précèdent, le Roi détermine les divers grades ou classes ou fonctions de *management* ou fonctions d'encadrement constituant un même degré de la hiérarchie.

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

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 visée à l'alinéa 1^{er}, seconde phrase, 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 du même grade ou de la même classe ».

Les cadres linguistiques déterminent ainsi le pourcentage des nominations d'agents d'un groupe linguistique particulier qui peuvent être faites aux différents degrés de la hiérarchie. Toute désignation à un degré déterminé doit donc nécessairement se faire dans la limite de cadres linguistiques préalablement fixés, de

sorte que, selon la jurisprudence constante du Conseil d'État et notamment celle citée dans la requête, toute nomination ou promotion décidée en l'absence de cadres linguistiques doit être annulée, au besoin d'office compte tenu du caractère d'ordre public des lois linguistiques.

L'article 48 des mêmes lois stipule quant à lui :

« Le Roi est autorisé à prendre des mesures particulières en vue de régler l'application des présentes lois coordonnées aux entreprises de transport aérien international, en tenant compte des conditions d'exploitation qui leur sont propres.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre des mesures particulières en vue de régler l'application des présentes lois coordonnées à Belgocontrol et à la B.I.A.C. en tenant compte des conditions d'exploitation qui leur sont propres ».

Le deuxième alinéa de cette disposition a été introduit par l'article 35 de l'arrêté royal du 2 avril 1998 'portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National' dont fait état le mémoire en réponse, confirmé par la loi du 9 juillet 1998 'portant confirmation de l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National pris en application de la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National'.

Il résulte de ces dispositions que Skeyes doit être dotée de cadres linguistiques en vertu de l'obligation légale précise imposée par l'article 43, § 3, précité. Si, comme le relève la partie adverse, il n'est pas contestable que celle-ci dispose de la faculté de prendre des mesures particulières en vue de régler l'application des lois linguistiques pour ce qui concerne Skeyes, il n'en demeure pas moins que, comme l'observent les requérants, en l'absence de toute mise en œuvre de cette faculté, la partie adverse est, à défaut d'avoir organisé tout autre régime linguistique dérogatoire au jour de la mise en demeure qui lui a été adressée le 5 janvier 2018, toujours soumise à cette obligation légalement imposée par l'article 43, § 3, des lois linguistiques, à l'instar de toute autre entreprise publique autonome et des autorités administratives fédérales. Elle était donc bien « tenue de statuer », au sens de l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, sur la demande des requérants « d'adopter des cadres linguistiques » pour Skeyes sur la base de l'article 43, § 3, précité, sans que cela ne revienne à « vider de sa substance l'article 48 » qu'elle s'est elle-même abstenue de mettre en œuvre. Sa réponse du 3 mai 2018, exclusivement fondée sur ce seul article 48, ne peut dès lors être appréhendée comme constituant une réponse expresse à la demande d'exécution de

l'article 43, § 3, de sorte que le recours est recevable *ratione materiae* en ce qu'il vise clairement la « décision implicite de rejet (susceptible de recours en application de l'article 14, § 3, des [lois sur le Conseil d'État]) de la mise en demeure adressée par les requérants d'adopter des cadres linguistiques applicables à [Skeyes] ».

En ce qui concerne la recevabilité du recours au regard de l'intérêt à agir, il n'est nullement contesté, ni au demeurant contestable, que l'évolution de la carrière des trois premiers requérants au sein des services de Skeyes dépend de la fixation préalable des cadres linguistiques, légalement imposée, en l'état, à la partie adverse par les lois linguistiques. Dans ses écrits de procédure, celle-ci ne conteste pas davantage que l'absence de cadres linguistiques l'empêche en l'espèce d'entamer une procédure de recrutement et de promotion d'agents francophones, notamment au grade de contrôleur en chef de la circulation aérienne, ni le déséquilibre entre agents des rôles linguistiques français et néerlandais dénoncé dans le mémoire en réplique. Ces éléments suffisent à constater que les trois premiers requérants ont intérêt à contester l'acte attaqué, puisqu'en rejetant implicitement leur demande d'adopter les cadres linguistiques, il est susceptible d'avoir une incidence concrète sur l'évolution de leur carrière dès lors que, conformément à la jurisprudence constante, toute promotion qui intervient en l'absence de cadres linguistiques lorsqu'ils sont imposés s'avère irrégulière. S'agissant de la quatrième requérante, il s'impose de vérifier d'abord si le recours en annulation est recevable, avant d'examiner si le moyen pris de la violation des lois linguistiques peut être invoqué sans avoir à justifier d'un intérêt, comme l'invoquent le mémoire en réplique et le dernier mémoire. Selon ses statuts, la quatrième requérante a pour objet social :

- « a) de promouvoir les droits humains tels que consacrés notamment par la Constitution belge, la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ainsi que par toute autre convention internationale;
- b) de dénoncer et contester toute atteinte arbitraire aux droits et libertés consacrés par les normes de droit interne ou de droit international;
- c) de favoriser toute initiative tendant à l'information et à la promotion des droits humains et des droits des minorités et recueillir, à cet effet, les moyens financiers nécessaires, par voie de dons, legs ou subventions;
- d) d'ester en justice, à titre collectif ou au nom d'une personne physique ou morale, dans tous les litiges auxquels peut donner lieu l'application des normes de droit interne ou international relatives aux droits humains et des minorités;
- e) d'effectuer toute étude ou recherche nécessaire à l'accomplissement de son objet social ».

Les associations peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime. En particulier, le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques qu'elle entend défendre, pour autant qu'ils soient distincts de l'intérêt général et de l'intérêt personnel de ses membres. Dès lors que l'exigence de l'intérêt ne doit pas être appréciée de manière trop restrictive ou formaliste selon la jurisprudence rappelée ci-avant, que d'une part, la quatrième requérante se donne pour objet, notamment, de « promouvoir les droits humains, tels que consacrés notamment par la Constitution » et « d'ester en justice, à titre collectif ou au nom d'une personne physique ou morale, dans tous les litiges auxquels peut donner lieu l'application des normes de droit interne ou international relatives aux droits humains et des minorités », objet spécifique qui est distinct de l'intérêt général, et que, d'autre part, la décision implicite attaquée se rattache à la mise en œuvre de la législation linguistique qui touche à la liberté d'emploi des langues, telle que garantie, notamment, par l'article 30 de la Constitution, l'association requérante justifie de l'intérêt à agir.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation des articles 36, § 1^{er}, 170 et 171 de la loi du 21 mars 1991 et de l'article 43 des lois linguistiques, « et tout particulièrement son paragraphe 3 imposant l'adoption de cadres linguistiques ».

Les requérants font valoir que la partie adverse n'a pas fixé les cadres linguistiques de Skeyes alors que celle-ci est soumise aux lois linguistiques, et notamment à leur article 43, § 3, qui en impose l'adoption. Ils indiquent que l'article 48 des mêmes lois ne crée qu'une faculté donnée au Roi de fixer des mesures particulières en vue de régler leur application à Skeyes en tenant compte des conditions d'exploitation qui lui sont propres. Ils observent « qu'à ce jour, force est de constater que 20 ans après l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition, le Roi n'a toujours pas adopté pareil arrêté délibéré en Conseil des Ministres », de sorte que l'article 43 demeure applicable. Ils relèvent, pièces à l'appui, que la C.P.C.L. a régulièrement souligné l'absence illégale de cadres linguistiques au sein

de « Belgocontrol » et que le Conseil d'État, dans plusieurs arrêts qu'ils citent, « a sanctionné à de nombreuses reprises l'absence de cadres linguistiques à [Skeyes] ».

La partie adverse répond que le moyen manque en droit en tant qu'il est pris de la violation des articles 170 et 171 de la loi du 21 mars 1991 qui sont, selon elle, manifestement étrangers « à la problématique des cadres linguistiques à [Skeyes] qui est l'objet du recours ». Elle considère que le moyen manque également en droit en ce qu'il est fondé sur la violation de l'article 36, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 et de l'article 43, § 3 des lois linguistiques, parce que les requérants « se bornent à invoquer, dans leur requête et dans leur mise en demeure du 5 janvier 2018, la seule violation de l'article 43, § 3, des lois [linguistiques], lesquelles [...] trouvent à s'appliquer à [Skeyes] en vertu de l'article 36, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 ». Elle répète que l'article 48 des lois linguistiques habilite le Roi à organiser un régime linguistique spécifique pour Skeyes et que « la seule violation alléguée des dispositions visées au moyen qui se limite directement ou par renvoi à l'article 43, § 3, précité, est impuissante pour conduire au constat de l'illégalité invoquée – *quod non* – du “refus implicite” querellé dans la mesure où le régime linguistique de [Skeyes] n'est pas limité à cette seule disposition ». Elle fait valoir que la circonstance que le Conseil d'État a « considéré, à l'occasion de recours individuels, l'absence de cadres linguistiques au sein de [Skeyes] » est une chose, mais que la détermination des cadres linguistiques en est une autre. Selon elle, « [o]n ne peut ainsi déduire de l'absence de cadres linguistiques, à ce jour, fondée sur l'article 48 des lois [linguistiques], que seul l'article 43, § 3, de ces lois [...] serait d'application. Suivre pareille argumentation reviendrait à suspendre l'exécution de la loi, en contradiction avec le prescrit de l'article 108 de la Constitution ». Elle ajoute que les requérants n'invoquent pas la violation du principe du délai raisonnable.

Dans son dernier mémoire, elle se limite à solliciter la poursuite de la procédure.

V.2. *Appréciation*

L'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, dispose comme suit :

« Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative ».

Comme cela résulte de l'examen de la recevabilité, à défaut pour la partie adverse d'avoir usé de la faculté que lui reconnaît l'article 48 des lois linguistiques de prendre, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, des mesures particulières en vue de régler l'application desdites lois à Skeyes en tenant compte des conditions d'exploitation qui lui sont propres, elle reste pleinement soumise à l'article 43, § 3, de ces lois et à l'obligation subséquente d'adopter des cadres linguistiques pour Skeyes. Si l'intention qu'elle a manifesté le 3 mai 2018 d'user de cette faculté s'avère parfaitement régulière, il n'en demeure pas moins qu'au jour de la mise en demeure du 5 janvier 2018, elle était, en raison du défaut susvisé, tenue de statuer sur la demande des requérants d'adopter des cadres linguistiques de sorte que son silence à ce propos est réputé constituer une décision de rejet, irrégulière au regard de l'obligation légale qui lui est imposée par l'article 43, § 3, des lois linguistiques.

Le moyen unique est fondé.

VI. Demande d'application des articles 35/1 et 36 des lois sur le Conseil d'État

VI.1. Thèses des parties

Dans leur dernier mémoire, les requérants sollicitent, conformément à l'article 35/1 des lois sur le Conseil d'État, que celui-ci précise, dans l'arrêt d'annulation, qu'afin de remédier à l'illégalité ayant conduit à celle-ci, « la partie adverse doit adopter des cadres linguistiques conformément à l'article 43 des lois [linguistiques] et tout particulièrement son paragraphe 3, et ce dans un délai de soixante jours à compter de la notification de l'arrêt à intervenir sauf, pour la partie adverse, à adopter légalement, dans le délai précité, un arrêté délibéré en Conseil des Ministres fixant des mesures particulières conformément à l'article 48 des lois [linguistiques] ». Ils ajoutent qu'afin de donner un effet utile à leur demande, ils postulent qu'en application de l'article 36 des lois sur le Conseil d'État, l'arrêt d'annulation précise que « la décision à intervenir en application de la demande fondée sur l'article 35/1 des [lois sur le Conseil d'État] intervienne dans les soixante jours de la notification de l'arrêt d'annulation qui sera prononcé [...] sous peine d'une astreinte, au bénéfice des parties visées à l'article 36, § 5 des [lois sur le Conseil d'État] et fixée à la somme de 1.000 € par jour de retard ». Ils exposent que ce délai est raisonnable et justifié dans la mesure où la partie adverse reconnaît avoir reçu notification du rapport de l'auditorat le 26 août 2020 et qu'elle ne l'a « contesté en aucune de ses dispositions, ni argumentaire ni conclusion, de telle sorte qu'[elle] est bien informée de ce que depuis la date précitée du 26 août 2020, elle a à mettre

en œuvre soit l'article 43, § 3, soit l'article 48 des lois [linguistiques] ». Ils ajoutent qu'« [a]u délai qui s'est écoulé depuis lors et auquel s'ajoutera encore le délai qui s'écoulera entre la notification du présent dernier mémoire à la partie adverse et le prononcé de l'arrêt d'annulation par le Conseil d'État, s'ajoutera ainsi encore un délai de soixante jours, délai manifestement suffisant pour combler la carence réglementaire dénoncée par les requérants et constituant une violation manifeste de l'article 43, § 3, des [lois linguistiques]. Au total, ce sera en effet un délai d'environ 6 mois dont la partie adverse aura disposé pour mettre fin à l'illégalité retenue ».

À l'audience, la partie adverse indique qu'elle est « mal à l'aise » quant à la demande d'injonction et d'astreinte figurant dans le dernier mémoire dès lors qu'elle n'a pu y répondre par écrit et elle expose qu'elle s'interroge sur la compétence du Roi pour adopter des cadres linguistiques pour Skeyes. Elle fait valoir que l'article 36 de la loi du 21 mars 1991 ne détermine pas qui est compétent pour les adopter et que l'article 48 des lois linguistiques « ne dit pas qu'Il peut adopter des cadres linguistiques pour Skeyes », mais seulement un régime linguistique. Elle estime donc que le Roi n'est pas compétent pour adopter ces cadres linguistiques et elle observe que les requérants ont aussi mis, à l'époque, Belgocontrol en demeure. Elle ajoute qu'en tout état de cause, il n'y a pas de circonstances particulières de nature à craindre qu'elle ne respectera pas l'arrêt à intervenir.

Les requérants répliquent que les articles 43 et 48 des lois linguistiques désignent bien le Roi, que leur demande fondée sur les articles 35/1 et 36 des lois sur le Conseil d'État peut être demandée dans leur dernier mémoire, et font valoir une carence de plus de vingt ans en dépit de nombreux arrêts du Conseil d'État.

La partie adverse répond que le délai de 60 jours sollicité par les requérants s'avère trop court compte tenu des démarches et du temps requis pour adopter de tels cadres.

VI.2. Appréciation

Les dispositions des lois sur le Conseil d'État qui fondent la demande des requérants sont libellées dans les termes suivants :

« Art. 35/1. À la demande d'une des parties au plus tard dans le dernier mémoire, la section du contentieux administratif précise, dans les motifs de son arrêt d'annulation, les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité ayant conduit à cette annulation.

Art. 36. § 1^{er}. Lorsque l'arrêt implique que l'autorité concernée prenne une

nouvelle décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner par cet arrêt que cette décision intervienne dans un délai déterminé. Elle peut l'ordonner par un arrêt ultérieur, pour autant que la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée ait, au préalable et par une lettre recommandée, mis l'autorité en demeure de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se soient écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation.

Lorsque la nouvelle décision à prendre résulte d'une compétence liée de la partie adverse, l'arrêt se substitue à celle-ci.

Lorsque son arrêt implique que l'autorité concernée s'abstienne de prendre une décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut lui ordonner une telle obligation d'abstention.

§ 2. Si la partie adverse concernée ne remplit pas l'obligation imposée en vertu du paragraphe 1^{er}, la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée peut demander à la section du contentieux administratif d'imposer une astreinte à cette autorité ou de lui ordonner, sous peine d'une astreinte, de retirer la décision qu'elle aurait prise en violation de l'obligation d'abstention découlant de l'arrêt d'annulation.

La section du contentieux administratif peut fixer l'astreinte soit à un montant global soit à un montant par unité de temps ou par infraction.

§ 3. La chambre qui a prononcé l'astreinte, peut, à la requête de l'autorité condamnée, annuler l'astreinte, en suspendre l'échéance pendant un délai à fixer par elle ou diminuer l'astreinte en cas d'impossibilité permanente ou temporaire ou partielle pour l'autorité condamnée de satisfaire à la condamnation principale. Pour autant que l'astreinte soit encourue avant cette impossibilité la chambre ne peut ni l'annuler ni la diminuer.

La partie à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée peut demander d'imposer une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où la partie adverse reste de manière persistante en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation.

§ 4. Les dispositions de la cinquième partie du Code judiciaire qui ont trait à la saisie et à l'exécution, sont également applicables à l'exécution de l'arrêt imposant une astreinte.

§ 5. L'astreinte visée au paragraphe 2 est exécutée à la demande de la partie à la requête de laquelle elle a été imposée et à l'intervention du ministre de l'Intérieur. Elle est affectée pour moitié aux ressources générales du Trésor. L'autre moitié est versée à la partie à la requête de laquelle l'astreinte a été imposée.

[...] ».

Ces demandes peuvent être régulièrement formulées dans le dernier mémoire (lois coordonnées, art. 35/1; règlement général de procédure, art. 14, al. 4).

Selon la Cour constitutionnelle, « [l]e droit à une exécution effective des décisions de justice constitue l'un des éléments fondamentaux d'un État de droit. L'exécution d'une décision de justice revêt une importance particulière dans le contexte du contentieux administratif. En introduisant un recours en annulation, le

requérant vise à obtenir non seulement la disparition de l'acte administratif litigieux, mais aussi la levée de ses effets. Une protection juridique effective et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à la décision du juge. L'obligation d'exécution ne se limite pas au dispositif; le fond de la décision doit aussi être respecté et appliqué. Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties dont bénéficie le justiciable au cours de la procédure perdent toute raison d'être » (C. C., 18 octobre 2012, n° 122/2012, B.6; C. C., 27 mars 2014, n° 56/2014, B.5).

En l'espèce, il résulte des arrêts du Conseil d'État invoqués par les requérants (n° 83.645 du 25 novembre 1999, n°s 93.029 et 93.032 du 5 février 2001, n°s 111.797, 111.800 et 111.803 du 23 octobre 2002, n° 121.033 du 26 juin 2003, n° 167.606 du 8 février 2007 et n° 225.603 du 26 novembre 2013) que de nombreuses promotions ou nominations ont été annulées en raison de l'absence de cadres linguistiques au sein de Skeyes, parce qu'elles avaient été décidées « en méconnaissance de l'obligation incombant à la partie [adverse] en vertu de l'article 43, §§ 3 et 5, des lois [linguistiques] » (*cf.* notamment l'arrêt n° 93.032, précité). Il n'est ni contesté, ni contestable que cette obligation légale s'impose à la partie adverse qui, depuis près de 23 ans et en dépit de ces nombreux arrêts, n'a ni adopté de cadres linguistiques, ni usé de la faculté qui lui a été spécifiquement reconnue par le législateur de prendre des mesures particulières en vue de régler l'application des lois linguistiques à Skeyes en tenant compte des conditions d'exploitation qui lui sont propres. Dans un tel contexte, il peut, à la suite de l'annulation prononcée en l'espèce, être considéré que la partie adverse est tenue de statuer sur la demande des requérants afin, dans le respect de l'autorité absolue de chose jugée du présent arrêt et de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, qu'ils obtiennent non seulement la disparition rétroactive de l'acte attaqué mais aussi la levée des effets de la décision qui rejette leur demande d'adopter des cadres linguistiques applicables à Skeyes. Dans le cadre de cette réfection obligatoire, il s'impose de respecter le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de la partie adverse et, partant, de lui enjoindre, conformément aux articles 35/1 et 36, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État et comme le réclament les requérants, soit d'adopter des cadres linguistiques pour Skeyes dans le respect de l'article 43, § 3, des lois linguistiques, soit de mettre en œuvre la faculté qui lui est reconnue par l'article 48 des mêmes lois, ces deux dispositions identifiant expressément le Roi pour ce faire contrairement à ce que soutient la partie adverse. Afin que la partie adverse se prononce à ce sujet dans un délai raisonnable au regard, d'une part, du laps de temps déjà écoulé depuis que le législateur lui a reconnu la faculté précitée en 1998 et, d'autre part, des différentes mesures préalables à l'adoption de cadres linguistiques qui s'imposent en vertu de l'article 43, § 3, si elle

opte pour cette option, il convient de fixer ce délai à six mois en vertu de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

En revanche, l'astreinte sollicitée par les requérants ne peut être infligée, dans la mesure où l'article 36, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État ne permet le prononcé d'une astreinte qu'à la suite de l'arrêt d'annulation lorsque la partie adverse ne respecte pas l'obligation qui lui a été imposée. La demande d'astreinte est, partant, prématurée.

VII. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Les dépens sont mis à la charge de la partie adverse, dont les droits de rôle de 1.600 euros, en l'espèce. Quant à la contribution visée à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, il y a lieu de la réduire à 40 euros dans le cadre du présent litige (20 euros pour la demande de suspension, et 20 euros pour la requête en annulation). En effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2017 'instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne', les mots « par partie requérante ». En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée. En vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues en l'espèce.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision implicite du ministre de la Mobilité rejetant la demande des requérants du 5 janvier 2018 d'adopter des cadres linguistiques applicables à Skeyes, anciennement Belgocontrol, est annulée.

Article 2.

Il est fait injonction à l'État belge, soit d'adopter des cadres linguistiques pour l'entreprise publique autonome Skeyes dans le respect de l'article 43, § 3, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, soit conformément à l'article 48 de ces mêmes lois, de prendre, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, des mesures particulières en vue de régler l'application de ces lois coordonnées à Skeyes en tenant compte des conditions d'exploitation qui lui sont propres, et ce dans les six mois de la notification du présent arrêt.

Article 3.

La demande d'astreinte est rejetée.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un quart chacune, à charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.600 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Article 5.

Les contributions indûment perçues, d'un total de 120 euros, seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé le 24 mars 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux