

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

A R R Ê T

n° 250.826 du 8 juin 2021

A. 226.868/VIII-11.023

En cause : **DOUFFET Alexis**

ayant élu domicile
rue de Cipler 26
4219 Wasseiges,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice, chargé de la mer du Nord,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 décembre 2018, Alexis Douffet demande l'annulation de l'arrêté royal du 10 octobre 2018 désignant R. V. D. V. comme titulaire de la fonction de *management* 'directeur général de la Direction générale Établissements pénitentiaires' pour une durée de six ans auprès du Service public fédéral Justice (SPF Justice), à partir du 15 octobre 2018.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 février 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 mars 2021. Par un courriel du 23 mars 2021, elle a été remise *sine die*, le Premier Président du Conseil d'État ayant décidé de reporter toutes les affaires fixées entre le 25 mars et le 16 avril 2021. Par une ordonnance du 23 avril 2021, elle a été fixée à l'audience du 4 juin 2021.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

Le requérant, comparaissant en personne, et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

1. Le 23 mars 2018, le SELOR publie un appel à candidatures pour la fonction de *management* de directeur général des Établissements pénitentiaires auprès du SPF Justice.

2. Au terme des épreuves de sélection pour cette fonction, le SELOR classe dans le groupe B (apte) trois candidats, dans l'ordre suivant :

- M. S. (N)
- R. V. D. V. (N)
- Alexis Douffet (F)

Aucun candidat n'est classé dans le groupe A (très apte).

3. Les 30 et 31 août 2018, le président du comité de direction du SPF Justice procède à l'audition des trois candidats précités. À cette occasion, trois procès-verbaux d'entretien sont établis, ainsi qu'un rapport comparatif dont la conclusion indique que la candidature de R. V. D. V. se démarque fortement des deux autres en ce qui concerne la motivation personnelle, les compétences spécifiques à la fonction et le *leadership*.

4. Par un arrêté royal du 10 octobre 2018, R. V. D. V. est désigné comme titulaire de la fonction de *management* ‘directeur général de la Direction générale Établissements pénitentiaires’ pour une durée de six ans auprès du SPF Justice, à partir du 15 octobre 2018.

Il s’agit de l’acte attaqué.

Il a été publié par extrait au *Moniteur belge* du 12 octobre 2018.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l’article 43^{ter} des lois ‘sur l’emploi des langues en matière administrative’, coordonnées le 18 juillet 1966.

Il expose qu’à la suite de la désignation du bénéficiaire de l’acte attaqué, le comité de direction du SPF Justice est composé, outre de son président, francophone, de quatre directeurs généraux ou directeurs néerlandophones et de deux directeurs généraux ou directeurs francophones. Il fait valoir que, conformément à l’article 43^{ter} visé au moyen, les six fonctions de *management* de ce comité de direction doivent être occupées en pourcentages égaux entre les deux cadres linguistiques, le président ne devant pas être pris en compte dans ce comptage vu que le nombre d’emplois à conférer est impair. Il allègue qu’en le désignant lui, le seul candidat francophone ayant réussi la sélection organisée par le SELOR et étant classé par ailleurs dans la même catégorie B que les autres lauréats, l’équilibre linguistique prévu par la disposition légale précitée aurait été respecté et rétabli. Il en conclut que seul le candidat du rôle linguistique francophone pouvait être désigné et que la désignation d’un directeur général relevant du rôle linguistique néerlandophone est illégale. Il souligne que cela est d’autant plus vrai que cette législation est d’ordre public, ce qui implique, selon lui, qu’il ne peut y être dérogé.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse indique que la règle de l’article 43^{ter}, § 4, alinéa 2, est réaffirmée, en ce qui concerne le SPF Justice, par l’arrêté royal du 30 juillet 2018 ‘fixant les cadres linguistiques des services centraux du Service public fédéral Justice’ pour les deux premiers degrés hiérarchiques et que le premier degré de cette hiérarchie, lui-même défini à l’article 1^{er}, alinéa 2, 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 précitées, les emplois des agents des

services centraux des services publics fédéraux, qui constituent un même degré de la hiérarchie', comprend « l'emploi de président du Comité de Direction, les emplois correspondant à des fonctions de *management* -1 et -2, visés à l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de *management* dans les services publics fédéraux, et les fonctions d'encadrement, visées à l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux ». Elle fait valoir que le 1^{er} mars 2018, c'est-à-dire une vingtaine de jours avant le début de la procédure de recrutement qui mena à l'acte attaqué, les postes relevant du premier degré étaient répartis de manière strictement paritaire entre les deux cadres linguistiques, puisque ce degré comptait alors six personnes, dont trois appartenaient au cadre linguistique néerlandais, et trois au cadre linguistique français. Elle indique également que le bénéficiaire de l'acte attaqué succède à un directeur général qui était également du rôle linguistique néerlandais. Elle souligne que lorsque l'on tient compte du directeur général de la direction générale des Établissements pénitentiaires, le nombre de postes composant le premier degré devient logiquement impair, ce qui implique nécessairement un déséquilibre et que cette situation préexistait également à l'acte attaqué. Elle soutient que dans une situation similaire, le Conseil d'État a, dans son arrêt n° 218.641 du 27 mars 2012, interprété la disposition légale invoquée en ce sens « que les cadres linguistiques visent à réaliser dans chaque service une répartition équilibrée par degré de la hiérarchie, qui doit, à tout moment, se rapprocher le plus possible de l'équilibre fixé *in abstracto*; que l'autorité investie du pouvoir de nomination doit, dès lors, veiller à ce que le cadre dont le chiffre d'occupation est descendu le plus au-dessous du nombre fixé réglementairement soit porté au niveau de l'autre cadre ». Elle indique que, dans cette affaire, le Conseil d'État n'a prononcé l'annulation des actes attaqués que pour la raison précise que « le déséquilibre existant en défaveur du cadre linguistique français a été renforcé par les nominations effectuées à la suite de la procédure de promotion contestée ». Elle soutient qu'en l'espèce, un tel déséquilibre n'existait pas antérieurement à la nomination litigieuse, de sorte que cette dernière n'a pas pu aggraver quoi que ce soit. Au contraire, la nomination litigieuse a été effectuée au sein du même cadre linguistique que celui auquel appartenait le prédécesseur du bénéficiaire de l'acte attaqué. Elle considère que dans ces conditions, la nomination litigieuse respecte le prescrit de l'article 43^{ter} des lois coordonnées sur l'emploi des langues précitées, tel qu'interprété par le Conseil d'État. Elle allègue que cette interprétation de la législation est la seule qui se concilie avec « le principe de la comparaison des titres et mérites qui, pour rappel, procède de l'égalité admissibilité aux emplois publics garantie par l'article 10 de la Constitution » (arrêt n° 243.367 du 10 janvier 2019). Or, il est constant, selon elle, que « lorsque deux interprétations sont possibles, doit être préférée celle qui préserve la cohérence du système [...] et qui est conforme à la

Constitution » (arrêt n° 200.741 du 10 février 2010). Elle rappelle que le Conseil d'État a considéré que « l'exigence de critères particuliers de sélection, tels que la parité linguistique, la proportion d'hommes et de femmes ou la complémentarité des membres d'un organe collégial, ne dispensent pas l'autorité qui nomme de l'obligation de procéder à la comparaison des titres et mérites des candidats » (arrêt n° 118.044 du 4 avril 2003). Elle fait valoir qu'au demeurant, le requérant reconnaît, lui aussi, l'existence de cette obligation dans le cadre de son premier moyen.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

IV.2. *Appréciation*

L'article 43ter, § 4, alinéas, 1^{er}, 2 et 5, des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative' dispose :

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

[...] ».

En vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 septembre 2005, relèvent du même premier degré « l'emploi de président du Comité de Direction, les emplois correspondant à des fonctions de *management* -1 et -2, visés à l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de *management* dans les services publics fédéraux, et les fonctions d'encadrement, visées à l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions d'encadrement dans les services publics fédéraux ».

En vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 'portant création du Service public fédéral Justice', l'organigramme de ce service public fédéral comprend, outre le président du comité de direction, trois fonctions de *management* -1, à la suite de la suppression par un arrêté royal du 10 juillet 2016 d'une fonction de *management* -1 et des treize fonctions de *management* -2. Par

ailleurs, selon le requérant, qui n'est pas contredit sur ce point par la partie adverse, trois directeurs occupent des fonctions d'encadrement au sens de l'arrêté royal du 2 octobre 2002 précité, de telle sorte que les titulaires des fonctions de *management* du service central SPF Justice appartenant au même degré linguistique que l'emploi attribué par l'acte attaqué sont, au moment où il convient de pourvoir à l'emploi litigieux, au nombre de six, parmi lesquels trois appartiennent au rôle français, dont le président du conseil de direction et trois appartiennent au rôle linguistique néerlandais. Dès lors que la désignation effectuée par l'acte attaqué a pour effet que le nombre des emplois attribués appartenant au même degré linguistique est impair, l'emploi de président du conseil de direction doit être excepté de la répartition en pourcentages égaux entre les deux cadres linguistiques. Par conséquent, en vue de respecter la répartition linguistique telle que requise par l'article 43ter, § 4, alinéa 2, des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative', l'emploi devait être attribué à un candidat du rôle français.

C'est donc en violation de cette disposition légale que l'emploi a été attribué à un candidat du rôle linguistique néerlandais. Il est indifférent, à cet égard, que l'emploi était préalablement occupé par un agent du rôle néerlandais, dès lors que c'est à chaque désignation qu'il convient de se rapprocher de la répartition équilibrée par degré de la hiérarchie, telle qu'elle est prévue par la loi, une nouvelle désignation ne pouvant avoir lieu dans un cadre linguistique si une désignation dans l'autre rôle linguistique permet le maintien ou le rapprochement vers la répartition prévue par la loi. La désignation faite par l'acte attaqué aboutit à une répartition des emplois du même premier degré entre les rôles linguistiques qui n'est pas conforme à celle prévue par l'article 43ter, § 4, alinéa 2, (quatre néerlandophones et deux francophones, le président du comité de direction ne devant pas être pris en compte puisque le nombre est impair), alors que la désignation du requérant aurait permis une répartition conforme à cette disposition.

La disposition législative étant claire, elle n'est pas sujette à interprétation et il n'y a donc pas lieu, comme le suggère la partie adverse, de rechercher l'interprétation la plus conforme à la Constitution. Au demeurant, comme l'a jugé la Cour constitutionnelle, les dispositions relatives à l'emploi des langues en matière administrative peuvent avoir pour conséquence qu'un candidat mieux classé doive s'effacer devant un candidat de l'autre rôle linguistique, mais cette conséquence est proportionnée à l'objectif poursuivi d'une répartition équilibrée entre les emplois d'un même degré hiérarchique (C. C., 13 janvier 1999, n° 2/99 B.5.; dans le même sens, C. C., 17 mai 2006, n° 78/2006, B.5.), de telle sorte que l'application d'une telle législation ne méconnaît pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le moyen est fondé.

V. Premier moyen

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du deuxième moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté royal du 10 octobre 2018, désignant Rudy Van De Voorde comme titulaire de la fonction de *management* 'directeur général de la Direction générale Établissements pénitentiaires' pour une durée de six ans auprès du SPF Justice, à partir du 15 octobre 2018, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé, le 8 juin 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux