

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.174 du 8 mars 2022

A. 235.147/VIII-11.853

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,**

ayant tous élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
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,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 décembre 2021, Justin Polet, Alexandre Galluzzo, Zeynep Platin et l'asbl Association de promotion des droits humains et des minorités demandent « d'assortir l'injonction donnée à la partie adverse par [l']arrêt n° 250.209 du 24 mars 2021 d'une astreinte de 1.000 € par jour de retard à y satisfaire à dater de la notification de l'arrêt à intervenir ».

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 6 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure

devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte.

Par une ordonnance du 28 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 février 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Luc Detroux, président de chambre, a fait rapport.

M^e Frédéric Van de Gejuchte, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, 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.

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. Les faits les plus anciens ont déjà été exposés dans l'arrêt n° 250.209 du 24 mars 2021.

Cet arrêt a annulé 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.

Il a également 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 dudit arrêt.

2. Par un courrier du 28 mars 2021, le Ministre de la Mobilité demande à l'Administrateur délégué de Skeyes de lui faire parvenir les « données relatives à (son) entreprise qui sont nécessaires à la réalisation du cadre linguistique de Skeyes – et notamment l'inventaire du nombre de tâches effectuées en français et en

néerlandais au sein des divers services de l'entreprise – en sorte qu'il puisse être répondu aux injonctions émises consécutivement à la condamnation de l'État belge ».

3. Par un courrier du 19 avril 2021, l'Administrateur délégué de Skeyes répond qu'avant de pouvoir commencer l'évaluation qui lui est demandée (du volume des affaires traitées en français et en néerlandais), un certain nombre de clarifications doivent être faites sur des aspects juridiques et techniques et qui sont déterminants pour l'application à Skeyes des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Il est également demandé au Ministre quelle est son intention quant à l'éventuelle application de l'article 48 des dites lois, et également quel est l'état d'avancement de la procédure de consultation (en cours) de la Commission permanente de contrôle linguistique.

4. Le 6 mai 2021, une question parlementaire (écrite) est posée au Ministre de la Mobilité concernant les cadres linguistiques à Skeyes.

5. Par un courrier du 21 mai 2021, le Ministre de la Mobilité répond au courrier précité du 19 avril 2021 qu'une réunion est prévue entre la Commission permanente de contrôle linguistique et les membres de son équipe en vue de discuter des modalités nécessaires à l'application de l'arrêt du Conseil d'État, et qu'il transmettrait ensuite à Skeyes les informations complémentaires nécessaires à l'élaboration du dossier. Il insiste toutefois pour que dans l'attente du résultat de cette réunion (qui portera notamment sur le choix d'appliquer l'article 43, § 3, ou l'article 48 des lois coordonnées) et en vue de ne pas perdre de temps, l'ensemble des données nécessaires à l'élaboration « d'un cadre linguistique » lui soient déjà communiquées.

6. Par un courrier du 28 mai 2021, l'Administrateur délégué de Skeyes répond au courrier précité du 21 mai 2021, en substance, que Skeyes se trouve dans l'impossibilité de rassembler les informations demandées aussi longtemps que des éclaircissements ne sont pas donnés sur divers points, notamment l'identification des services de Skeyes soumis à l'article 43, § 3, des lois coordonnées (c'est-à-dire les services dont l'activité s'étend à tout le pays, qu'ils soient qualifiés de services centraux ou de services d'exécution, et qui ne sont donc ni des services locaux ni des services régionaux) ainsi que l'incidence que peut avoir, sur l'application des lois coordonnées, l'obligation d'utiliser l'anglais dans certains services de Skeyes.

7. Le 23 juin 2021, se tient une réunion entre le Ministre de la Mobilité et l'Administrateur de Skeyes.

8. Par un courrier du 7 juillet 2021, le Ministre de la Mobilité demande à l'Administrateur de Skeyes de lui fournir les informations suivantes :

- les organigrammes de Skeyes ainsi qu'un aperçu des membres du personnel (et de leur nombre) qui appartiennent actuellement au rôle linguistique néerlandais d'une part et, au rôle linguistique français d'autre part, et ce dans chaque service, ainsi que le niveau/grade et l'âge de chacun de ces membres;
- les départements et/ou services où on ne parle qu'exclusivement l'anglais.

Le Ministre y précise que ces informations doivent permettre d'avoir une vue globale sur la situation actuelle de l'entreprise et insiste sur l'importance de « progresser ensemble afin de trouver une solution pour répondre à l'exigence (...) imposée par le Conseil d'État ».

9. Par un courrier du 14 juillet 2021, l'Administrateur délégué de Skeyes communique au Ministre de la Mobilité un aperçu (sous forme de plusieurs tableaux) de la répartition des membres du personnel des rôles linguistiques français et néerlandais d'une part entre les différents groupes de fonctions et d'autre part entre les différents grades de l'entreprise. L'Administrateur délégué y précise encore dans quels services l'anglais est utilisé exclusivement ou de manière régulière. L'Administrateur délégué renvoie également aux demandes d'éclaircissements déjà formulées et sollicite enfin une concertation avec les services du Ministre et la Commission permanente de contrôle linguistique.

10. Par un courrier du 20 octobre 2021, le Ministre informe l'Administrateur délégué que sur le vu des explications fournies dans le courrier précité du 14 juillet 2021, il constate qu'il n'est pas évident de proposer une solution rapide à « cette problématique importante » mais précise que vu que le délai de six mois imposé par le Conseil d'État a expiré, une solution concrète s'impose de manière urgente à peine de risquer une condamnation à une astreinte. Le Ministre invite donc l'Administrateur délégué à préparer un dossier permettant d'estimer, selon la méthode décrite dans le *vade mecum* de la Commission permanente de contrôle linguistique, le volume des affaires traitées en français et en néerlandais pour une période significative. Il précise que ce dossier doit donc comprendre les éléments suivants :

- l'aperçu des différents services, cellules, sous-unités au sein de Skeyes (au sein de chaque département et sur base de l'organigramme de l'entreprise);

- la définition/description des activités principales et des performances comptabilisées, pour chaque service, et pondérées en fonction de leur importance;
- l'inventaire des dossiers (relatifs aux principales activités) traités en français et en néerlandais par chaque service, sur une période de référence d'au moins six mois et idéalement d'un an.

Le Ministre indique encore que la question de savoir si un dossier doit être considéré comme néerlandophone ou francophone découle de la législation en matière linguistique qui ne connaît que le français et le néerlandais, « et ce alors même que certaines tâches exécutées par certains services au sein de Skeyes ne vont pas entrer dans l'une ou l'autre de ces deux langues, notamment parce que la langue sera l'anglais ».

11. Le 22 novembre 2021, le Ministre de la Mobilité répond à la question écrite du 6 mai 2021, notamment, que « dès la prise de connaissance de l'arrêt (n° 250.209 du 24 mars 2021), des discussions et des échanges de courriers ont eu lieu avec Skeyes », et que « des rencontres avec différents acteurs impliqués, dont le Commission Permanente de Contrôle Linguistique, sont aussi prévues afin de déterminer la meilleure solution à mettre en œuvre ».

12. Par un courrier du 6 décembre 2021, l'Administrateur délégué répond au courrier précité du 20 octobre 2021. Après un historique de l'échange de courriers depuis le 28 mars 2021, l'Administrateur délégué soutient qu'il n'a encore reçu aucune réponse aux questions cruciales nécessaires pour lui permettre de préparer correctement les informations demandées, en particulier quant à la qualification des services de Skeyes au regard des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (étant entendu que les services locaux et les services régionaux ne sont pas concernés par l'obligation d'établir des cadres linguistiques) et quant à la compatibilité des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative avec les réglementations internationale et européenne imposant l'usage de l'anglais pour les tâches opérationnelles de contrôle aérien. Il ajoute qu'à supposer que la clarté puisse être faite quant à l'applicabilité des lois coordonnées sur l'emploi des langues aux services de Skeyes qualifiés de services centraux ou d'exécution où l'emploi des langues est régi par une norme européenne, la question demeure de savoir comment opérer le comptage dans les cas où l'anglais est la langue opérationnelle imposée.

13. Le 15 décembre 2021, une entrevue a lieu entre le Ministre de la Mobilité et l'Administrateur délégué, au cours de laquelle le Ministre confirme son souhait d'appliquer l'article 43, § 3, plutôt que l'article 48, des lois coordonnées.

14. Par un courrier du 18 décembre 2021, le Ministre de la Mobilité répond au courrier précité du 6 décembre 2021. Il renvoie à l’entrevue du 15 décembre 2021 et insiste sur la nécessité du travail préalable de Skeyes qui dispose de la connaissance requise pour élaborer le dossier. Il demande que ce dossier soit transmis à son cabinet au plus tard le 31 janvier 2022 afin d’alimenter une réunion technique qui pourra ensuite être organisée avec Skeyes.

IV. Demande d’astreinte

IV.1. Thèse des parties

Les requérants exposent que la partie adverse n’a manifestement pas respecté l’injonction qui lui a été donnée et n’a même pas tranché la question de savoir si elle entend faire application de l’article 43, § 3, ou de l’article 48 des lois coordonnées sur l’emploi des langues en matière administrative. Ils soutiennent que la réponse du ministre à la question écrite ne diffère pas de celle que son prédécesseur avait réservée à la lettre de mise en demeure du 5 janvier 2018, et que cela fait donc 23 ans que la partie adverse s’abstient de prendre la moindre initiative sérieuse pour régler la question des cadres linguistiques au sein de Skeyes. Ils estiment ce délai totalement déraisonnable et ajoutent que cette situation est génératrice d’insécurité juridique pour les agents puisque de nombreuses nominations ou promotions ont déjà été annulées par le Conseil d’État en raison de l’absence de cadres linguistiques.

Dans sa note d’observations, la partie adverse soutient qu’il résulte de l’article 36 des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, que le Conseil d’État peut refuser de prononcer une astreinte en raison de circonstances particulières, par exemple, parce que l’exécution n’est plus possible ou parce que l’administration a mal apprécié la manière dont il y a lieu d’exécuter l’arrêt. Elle expose avoir enclenché la procédure en vue d’exécuter l’arrêt dès le 28 mars 2021, et que comme Skeyes est une entreprise publique autonome, elle a dû l’interroger pour obtenir les informations nécessaires en vue de fixer les cadres linguistiques en application de l’article 43, § 3, ou en vue de prendre des mesures particulières en application de l’article 48 des lois coordonnées sur l’emploi des langues en matière administrative. Elle soutient donc avoir la volonté d’exécuter l’arrêt tout en étant dépendante de Skeyes. Elle ajoute que le délai initial de six mois était à l’analyse illusoire dès lors qu’il fallait d’abord choisir entre le régime de l’article 43, § 3, ou celui de l’article 48, ensuite recueillir l’avis de la Commission permanente de contrôle linguistique, et enfin soumettre le projet à la Commission paritaire. Elle

précise qu'à présent le choix a été fait d'appliquer l'article 43, § 3, et qu'une adoption dans un délai de six à dix mois à compter du prononcé de l'arrêt à intervenir paraît réaliste. Elle estime donc que ces circonstances particulières justifient qu'il ne soit pas fait droit à la demande d'astreinte ou à tout le moins que son point de départ soit postposé à six ou sept mois à dater de la notification de l'arrêt à intervenir. Elle soutient également que le montant de l'astreinte doit être « plafonné à un montant maximal ».

À l'audience, les parties requérantes indiquent qu'elles ne sont pas opposées à un report de six mois du point de départ de l'astreinte.

IV.2. Appréciation

L'article 36, §§ 2 et 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 dispose :

« § 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 ».

Il résulte de cette disposition que la demande d'astreinte n'oblige pas le Conseil d'État à la prononcer. Celui-ci peut tenir compte, notamment, des difficultés, voire de l'impossibilité permanente, temporaire ou partielle pour l'autorité condamnée à satisfaire à la condamnation principale. Il peut ainsi décider que l'astreinte ne prendra cours qu'après un délai déterminé, si cette autorité démontre qu'il lui est impossible d'adopter la décision immédiatement. Le comportement de l'autorité à la suite de l'arrêt d'annulation et de l'injonction, traduisant ou non sa volonté d'exécuter l'injonction, est également un élément à prendre en considération.

L'élaboration par la partie adverse de cadres linguistiques pour l'entreprise publique autonome Skeyes, en application de l'article 43, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, ou l'adoption de mesures particulières en application de l'article 48 des mêmes lois, suppose une prise de connaissance de données propres à ladite entreprise et qui ne peuvent donc lui être délivrées que par cette dernière. Il résulte de l'exposé des faits et du dossier administratif qu'immédiatement après l'arrêt n° 250.209 du 24 mars 2021, la partie adverse a demandé à Skeyes de lui fournir ces données, que cette demande a suscité plusieurs questions sur des points juridiques ou techniques de la part de Skeyes donnant lieu à au moins deux rencontres et un échange de courriers entre le Ministre de la Mobilité et l'Administrateur délégué de Skeyes, que le Ministre a dans, l'attente, opté pour une application de l'article 43, § 3, et que ces données indispensables étaient attendues par le cabinet du Ministre pour le 31 janvier 2022 au plus tard.

Il s'ensuit que la partie adverse a montré sa disposition à exécuter l'injonction prononcée par le Conseil d'État et que le dépassement du délai de six mois qui lui a été consenti résulte au moins pour une grande partie des difficultés rencontrées pour obtenir les informations nécessaires à l'élaboration de la réglementation requise par l'injonction et non de son obstination à ne pas vouloir exécuter celle-ci. Tenant compte de ce qu'après avoir obtenu de Skeyes les informations nécessaires à cette élaboration, l'adoption de la réglementation implique encore d'accomplir préalablement des formalités (avis de la Commission de contrôle linguistique, consultation de la commission paritaire), il peut être fait droit à la demande de la partie adverse, formulée à titre subsidiaire, de n'ordonner le paiement d'une astreinte qu'après l'écoulement d'un certain délai. Il paraît dès lors raisonnable d'imposer une astreinte de 1.000 euros par jour de retard à dater du premier jour du septième mois commençant à courir le lendemain de la notification de l'arrêt à intervenir.

Il n'y a en revanche pas lieu de fixer un montant maximum. D'une part, contrairement à l'article 1385^{ter} du Code judiciaire, l'article 36, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées n'autorise pas expressément le Conseil d'État à fixer un montant au-delà duquel la condamnation aux astreintes cessera ses effets. D'autre part, l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées habilite le Roi à « fixe[r] un montant au-delà duquel aucune astreinte n'est encourue ». En exécution de cette disposition, l'article 18/1 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte' prévoit que « l'astreinte ne peut dépasser un montant de

25.000 euros par infraction ou par jour d'infraction et un montant global de 1.000.000 d'euros en cas d'infraction unique ». Enfin, il est loisible à l'autorité qui serait dans l'impossibilité permanente, temporaire ou partielle, d'exécuter l'injonction de solliciter du Conseil d'État qu'il annule, diminue ou suspende l'astreinte, conformément à l'article 36, § 3, précité.

V. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. L'article 18 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte' rend applicable aux demandes d'injonction et d'astreinte notamment l'article 84/1 du Règlement général de procédure, qui permet le dépôt d'une demande d'indemnité de procédure. Il y a lieu de faire droit à la demande des parties requérantes.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'État belge est condamné au paiement d'une astreinte de 1.000 euros par jour supplémentaire de retard dans l'exécution de l'injonction qui lui a été faite par l'arrêt n° 250.209 du 24 mars 2021, et ce à compter du premier jour du septième mois commençant à courir le lendemain de la notification du présent arrêt.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes à concurrence d'un quart chacune, à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé le 8 mars 2022 par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,

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

Valérie Vanderpère,

greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux