

Numéro du rôle : 3725
Arrêt n° 78/2006 du 17 mai 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 145.129 du 30 mai 2005 en cause de J. De Blauwe contre l'Institut belge de normalisation, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 juin 2005, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, viole-t-il l'article 10 de la Constitution en ce qu'il impose une attribution égale aux deux cadres linguistiques pour les fonctions de directeur et au-dessus, même lorsque le volume de travail qui concerne chacune des régions linguistiques présente un déséquilibre, ce qui a pour effet que les citoyens, utilisateurs du service public, qui appartiennent à la région linguistique à laquelle a trait la plus grande partie du volume de travail sont préjudiciés par rapport à ceux qui appartiennent à l'autre région linguistique, parce qu'ils ont moins de possibilités d'être servis dans leur langue, et que les fonctionnaires du rôle linguistique correspondant à la région linguistique nommée en premier lieu ont moins de possibilités de promotion aux emplois de direction que leurs collègues du rôle linguistique correspondant à l'autre région linguistique ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- J. De Blauwe, demeurant à 2000 Anvers, Gierstraat 6;
- l'a.s.b.l. Institut belge de normalisation, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, avenue de la Brabançonne 29;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 27 avril 2006 :

- ont comparu :
 - . Me A. Huysmans, avocat au barreau de Malines, *loco* Me A. Houtekier, avocat à la Cour de cassation, pour l'a.s.b.l. Institut belge de normalisation;
 - . Me J. Jochems, *loco* Me D. D'Hooghe et Me F. Vandendriessche, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le requérant est ingénieur principal auprès de l'Institut belge de normalisation et est inscrit au rôle linguistique néerlandais. Il demande au Conseil d'Etat d'annuler une décision du conseil d'administration de l'Institut précité qui promeut une autre personne au grade d'ingénieur industriel directeur. Cette décision est fondée sur le constat que seule pouvait être proposée à la promotion la personne qui remplissait l'ensemble des conditions, et en particulier les conditions linguistiques. L'emploi devait être attribué à un candidat francophone, sur la base des cadres linguistiques fixés par l'arrêté royal du 8 août 1997, qui prescrit cette parité pour le deuxième degré de la hiérarchie, auquel se situe entre autres le grade d'ingénieur industriel directeur.

Le requérant fait valoir qu'il n'est pas tenu compte, lors de la fixation des cadres linguistiques, de la charge de travail réelle au sein des différents services de l'Institut. Selon lui, le choix en faveur de l'un ou l'autre candidat doit être basé sur une comparaison des candidatures. De même, il estime que l'obligation légale de maintenir la parité pour le deuxième degré de la hiérarchie viole l'article 10 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat a constaté qu'il n'y avait pas de différence significative, en termes de volume de travail, entre les membres du personnel relevant de chacun des deux cadres linguistiques, de sorte qu'il n'est pas démontré que l'arrêté royal du 8 août 1997 fixant les cadres linguistiques de l'Institut belge de normalisation aurait appliqué à tort la règle de la répartition égale des emplois de direction du deuxième degré de la hiérarchie, prescrite par l'article 43, § 3, alinéa 1er, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Selon la juridiction *a quo*, la réponse apportée à la question de constitutionnalité de cette disposition peut déterminer la légalité du cadre linguistique appliqué - et dès lors le sort du recours en annulation dont elle est saisie - et c'est la raison pour laquelle elle a posé la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position du requérant devant la juridiction a quo

A.1. Selon le requérant devant la juridiction *a quo*, l'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après : lois sur l'emploi des langues en matière administrative), viole l'article 10 de la Constitution parce que tous les Belges ont un égal accès aux fonctions publiques, à moins qu'une distinction faite en la matière repose sur un motif objectif et raisonnable et que le moyen appliqué soit proportionnel au but poursuivi.

La disposition en cause ne répond pas à ces critères en raison de l'instauration d'un critère de nomination abstrait, à savoir l'inscription sur un rôle linguistique déterminé, sans même qu'il y ait eu une évaluation des connaissances linguistiques réelles des fonctionnaires. Le critère est en tout état de cause statistiquement beaucoup plus défavorable pour les fonctionnaires qui appartiennent à la plus grande région linguistique et qui ne sont admissibles qu'à un nombre égal de fonctions de direction. De surcroît, les fonctionnaires néerlandophones doivent, à chaque degré de la hiérarchie, prêter davantage pour un nombre égal de fonctions de direction, de sorte que cette charge plus importante viole également le principe d'égalité. Pour terminer, les citoyens des deux groupes linguistiques sont traités de façon discriminatoire parce qu'ils n'ont pas accès de la même manière aux fonctionnaires responsables et aux directions des services qui font l'objet d'une répartition égale des fonctions de direction. Le personnel devrait par conséquent être aligné sur les besoins réels du service, l'objectif principal devant être que les citoyens des deux régions linguistiques aient un égal accès à tous les degrés de la hiérarchie des fonctionnaires.

Position de l'a.s.b.l. Institut belge de normalisation

A.2. Selon l'a.s.b.l. Institut belge de normalisation, partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, la parité dans les administrations centrales à partir de la fonction de directeur constitue une garantie essentielle pour la communauté francophone et est qualifiée d'égalité juridique. En effet, cette parité est considérée comme la pierre angulaire du compromis atteint et de la loi, de sorte qu'on ne peut y déroger que dans des circonstances limitées. La mesure vise à intégrer les francophones dans les structures et à ne pas les discriminer. Les citoyens et les fonctionnaires de la plus grande région linguistique ne sont pas discriminés, parce que l'article 43, § 3, alinéa 6, prévoit que le Roi peut déroger à la règle de parité en cas d'inégalité du volume de travail. Le Conseil d'Etat ayant déjà constaté qu'il n'y a pas de déséquilibre du volume de travail, la question préjudicielle ne présente en outre aucun intérêt pour l'appréciation de la demande du requérant par la juridiction *a quo*.

Position du Conseil des ministres

A.3. Le Conseil des ministres estime tout d'abord que la question préjudicielle doit être limitée à l'article 43, § 3, alinéa 1er, *in fine*, et alinéa 6, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, puisqu'il ressort des considérations de l'arrêt de renvoi et des termes de la question préjudicielle que seule est mise en cause la constitutionnalité de l'attribution égale des fonctions de directeur et des fonctions plus élevées aux deux cadres linguistiques.

A.4. La parité linguistique qui consiste en une répartition égale des postes de direction au sein des services centraux des administrations et des services diplomatiques à l'étranger constitue, selon le Conseil des ministres, un élément d'un compromis politique délicat entre les différentes communautés linguistiques. Cette parité est une garantie contre une mise en minorité de la communauté francophone, mais elle est contrebalancée par de nombreuses garanties, d'une part, pour la communauté néerlandophone qui s'est assurée une part importante des emplois au sein des services centraux et, d'autre part, contre la mise en minorité des néerlandophones au sein des institutions bruxelloises. L'ensemble des règles relatives aux cadres linguistiques en Belgique, en ce compris la disposition litigieuse, vise à garantir une cohabitation harmonieuse entre les communautés linguistiques du pays et doit être considéré comme une mesure de soutien importante pour le fonctionnement et la survie de l'Etat fédéral. Par ailleurs, cette parité en tant que garantie de l'équilibre entre les deux grandes communautés linguistiques du pays est également considérée comme une solution indispensable dans d'autres matières. L'objectif poursuivi par le législateur est par conséquent légitime.

A.5. L'appartenance à l'un ou l'autre rôle linguistique est un critère objectif adéquat pour la réalisation du but mentionné en A.4. Le Conseil des ministres renvoie à ce propos à ce que la Cour a dit dans l'arrêt n° 2/99 concernant la parité entre les fonctionnaires relevant de rôles linguistiques différents, au sein du cadre bilingue.

A.6. Le Conseil des ministres conteste également la prétendue disproportion de la mesure en cause par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur. En effet, le principe de base de la réglementation tend à réaliser une estimation pragmatique de l'importance de l'une et l'autre langue.

La parité linguistique pour les fonctions dirigeantes constitue seulement une exception à ce principe et ne l'affecte pas de manière essentielle. Cette parité est en outre limitée aux emplois à partir du grade de directeur dans des services dont le fonctionnement couvre l'ensemble du pays, si bien que pour tous les autres degrés de la hiérarchie, le Roi détermine le nombre d'emplois à conférer en tenant compte de l'importance réelle que les régions linguistiques représentent pour chaque service. La proportionnalité de la mesure ressort également de l'alinéa 6 de l'article 43, § 3, de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, qui permet effectivement de déroger, sous certaines conditions, à ladite parité si le volume de travail des services centraux concerne dans une mesure inégale les régions de langue néerlandaise et française, ce qui démontre que la parité n'est pas une règle sans nuances. Pour terminer, le Conseil des ministres observe que la Cour a dit dans l'arrêt n° 2/99, à propos du déséquilibre entre les fonctionnaires du rôle linguistique néerlandais et du rôle linguistique français au sein du cadre bilingue, qu'il n'est pas disproportionné d'écarter un candidat mieux classé d'un rôle linguistique au profit d'un candidat d'un autre rôle linguistique admissible au cadre bilingue, même si cela implique que certains candidats même mieux classés de l'autre rôle linguistique ne peuvent pas être nommés.

- B -

B.1. La question préjudicielle a pour objet de demander à la Cour si l'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, viole l'article 10 de la Constitution, en ce qu'il impose une attribution égale d'emplois aux deux cadres linguistiques pour les fonctions de directeur et les fonctions plus élevées, même lorsque le volume de travail qui concerne chacune des régions linguistiques présente un déséquilibre, ce qui serait préjudiciable aussi bien aux citoyens, utilisateurs du service public, qui appartiennent à la région linguistique à laquelle a trait la plus grande partie du volume de travail, qu'aux fonctionnaires appartenant au rôle linguistique correspondant à cette région linguistique.

Les alinéas premier et six de l'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, tels qu'ils sont jugés applicables à l'instance principale par le Conseil d'Etat, énonçaient, avant leur remplacement et leur modification par l'article 2, 2° et 3°, 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 » (*Moniteur belge*, 3 décembre 1998), par l'article 504, 2° et 5°, de la loi-programme du 27 décembre 2004 (*Moniteur belge*, 31 décembre 2004, deuxième édition) et par l'article 18, 2° et 4°, de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses (*Moniteur belge*, 29 juillet 2005, troisième édition) :

« Le Roi détermine pour chaque service central le nombre des emplois à attribuer au cadre français et au cadre néerlandais, en tenant compte, à tous les degrés de la hiérarchie, de l'importance que représentent respectivement pour chaque service la région de langue française et la région de langue néerlandaise. Toutefois à partir du grade de directeur et au-dessus, les emplois sont répartis en nombre égal entre les deux cadres, à tous les degrés de la hiérarchie.

[...]

Après consultation de la même Commission, le Roi peut, par un arrêté motivé et délibéré en Conseil des Ministres, déroger à la règle de l'égalité numérique des emplois de direction, 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 ».

B.2. L'égalité entre les deux rôles linguistiques pour les fonctions supérieures a été justifiée comme suit durant les travaux préparatoires de l'article 32 de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, renuméroté ultérieurement article 43 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative :

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

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

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

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

' Les fonctionnaires de la première catégorie appartiennent en nombre égal à l'un ou l'autre des deux rôles linguistiques :

- le comité de direction comprend une section néerlandaise et une section française, numériquement égales;
- les comités du personnel comprennent un nombre égal de fonctionnaires de langue néerlandaise et de langue française. '

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

Mais quels sont ces fonctionnaires de ' conception et de direction générale ' ?

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

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

Nous pensons toutefois que lors de l'établissement des cadres, l'idée fondamentale de cette disposition ne devra pas être perdue de vue, c'est-à-dire que si, pour tout ce qui relève de l'exécution, les cadres doivent être composés en tenant compte des besoins de chaque service, pour chaque région; par contre dans les matières qui couvrent à la fois tout le pays, c'est-à-dire ce qui relève de la conception ou de la direction générale, l'égalité des cadres devrait être la règle » (*Doc. parl.*, Sénat, 1962-1963, n° 304, pp. 26-27).

B.3. Le législateur a réparti les emplois au sein du corps de fonctionnaires des services centraux entre les fonctionnaires appartenant respectivement au rôle linguistique néerlandais et au rôle linguistique français et il a établi, à partir du rang de directeur, une égalité de principe entre les rôles linguistiques respectifs à tous les degrés de la hiérarchie.

Il revient à la Cour de vérifier si cette mesure n'est pas discriminatoire.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. Le traitement identique, dans les services centraux, des fonctionnaires appartenant respectivement au rôle linguistique néerlandais et au rôle linguistique français, par l'attribution égale des emplois - à partir du rang de directeur - aux deux cadres, répond à un objectif légitime, celui d'assurer suffisamment d'emplois à un niveau élevé qui permettent de garantir l'accomplissement des tâches de conception et de direction générale dans chacun des deux cadres au sein de ces services. Le critère d'égalité utilisé est l'appartenance au cadre néerlandais ou français, ce qui constitue un critère pertinent pour réaliser l'objectif poursuivi par le législateur en ce qui concerne le fonctionnement des services centraux.

La mesure n'a d'effets disproportionnés ni pour les citoyens qui doivent recourir aux services centraux et appartiennent à la région linguistique à laquelle a trait la plus grande partie du volume de travail, ni pour les fonctionnaires appartenant au rôle linguistique correspondant à cette région linguistique. En effet, l'avantage supplémentaire qu'une attribution inégale des emplois de direction aux deux cadres procurerait aux citoyens précités ne saurait l'emporter sur le préjudice que subiraient de ce fait les citoyens appartenant à la région linguistique dont relève la plus petite partie du volume de travail du service central concerné et qui consiste en ce que les tâches de conception et de direction générale ne pourraient être accomplies de manière satisfaisante au sein de ce cadre. De même, les possibilités individuelles de carrière des fonctionnaires qui s'estiment préjudiciés par l'attribution égale des emplois de direction aux deux cadres ne sauraient primer l'intérêt collectif du bon fonctionnement des deux cadres des services centraux visé par la mesure en cause. L'attribution égale de ces emplois n'est en outre pas absolue : la disposition en cause contient un mécanisme de correction au cas où l'attribution égale des emplois de direction aux deux cadres ne serait plus conciliable avec le bon fonctionnement des services centraux visé par cette mesure. En effet, sur la base de l'article 43, § 3, alinéa 6, le Roi peut, par un arrêté motivé et délibéré en Conseil des ministres, déroger à la règle de l'égalité numérique des emplois de direction si les attributions ou les activités des services centraux concernés intéressent de façon inégale la région de langue française et la région de langue néerlandaise.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 43, § 3, alinéas 1er et 6, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, avant son remplacement et sa modification par l'article 2, 2° et 3°, 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, par l'article 504, 2° et 5°, de la loi-programme du 27 décembre 2004 et par l'article 18, 2° et 4°, de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, ne viole pas l'article 10 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 mai 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts