

L'EMPLOI DES LANGUES À LA LUMIÈRE DE LA RÉFORME «COPERNIC»

par

Sophie WEERTS

Assistante à l'Université catholique de Louvain
Avocate au barreau de Bruxelles

INTRODUCTION

1. Rompant avec la conception de l'Etat articulée autour de l'unité du territoire, du peuple et de la langue¹, l'Etat belge se caractérise par le multilinguisme. Il est ainsi confronté au défi perpétuel d'assurer la cohabitation harmonieuse des groupes linguistiques qui le composent². Pour y parvenir, l'Etat s'impose différentes règles portant notamment sur son organisation et son action, c'est-à-dire sur sa dimension administrative. Il s'agit véritablement de «devoirs linguistiques»³.

De telles règles découlent d'un long processus de perfectionnement du schéma d'organisation au sein duquel les communautés linguistiques ont cherché à s'épanouir⁴. Elles figurent essentiellement dans les lois sur

l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 – ci-après les lois coordonnées. Elles trouvent des prolongements dans d'autres législations et ce, pour chacune des collectivités fédérées. A chaque fois, s'y trouvent des dispositions touchant directement la fonction publique⁵.

2. L'adoption de la loi du 12 juin 2002 modifiant les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, – ci-après la loi du 12 juin 2002⁶ – paraît être en rupture par rapport à ce processus historique. En effet, cette modification législative ne s'inscrit pas dans la logique d'aménagement des rapports entre les deux groupes linguistiques dominants. Elle s'est imposée au cours de la réforme de la fonction publique fédérale – connue sous le nom de réforme Copernic⁷ –

¹ H. GUILLOREL et G. KOUBI, *Langues & Droits. Langues du droit et Droit des langues*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 12-13.

² E. WITTE et H. VANVELTHOVEN, *Langue et Politique. La situation en Belgique dans une perspective historique*, Bruxelles, VUB University press, 1999, pp. 21 à 30.

³ Lors des travaux parlementaires relatifs à l'adoption de la loi du 28 juin 1932, le législateur s'exprimait ainsi «Rien ne reflète mieux la volonté d'un pays d'assurer la parfaite égalité entre les groupements linguistiques dont il se compose que le respect scrupuleux de cette égalité dans les administrations et les services publics» (Projet de loi relatif à l'emploi des langues en matière administrative, Rapport, *Doc. Parl.*, Ch., 1931-1932, n° 67, p. 1). Il considérait que la loi du 31 juillet 1921 comprenait «quelques règles concernant les devoirs linguistiques de ces administrations vis-à-vis du public et des administrations subordonnées» (*ibid.*, p. 16). Le projet était dès lors considéré comme «la preuve que tous les belges peuvent parfaitement obtenir satisfaction de leurs droits linguistiques, sans qu'il faille porter atteinte à l'intégrité du pays» et «ces différents régimes sont constitués par un ensemble de restrictions et d'obligations qui sont imposées aux administrations publiques, et qui réduisent, dans une certaine mesure, la liberté de ces dernières en matière linguistique» (Projet de loi relatif à l'emploi des langues en matière administrative, Rapport, *Doc. Parl.*, Sén., 1931-1932, n° 100, pp. 2-3).

⁴ Quatre législations linguistiques en matière administrative se sont succédé depuis l'indépendance de l'Etat belge. La première date du 22 mai 1878, il s'agit de la loi relative à l'emploi de la langue néerlandaise en matière administrative (*M.B.*, 24 mai 1878). La seconde a été adoptée le 31 juillet 1921, il s'agit de la loi du 31 juillet 1921 en matière administrative. La troisième est la loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative (*M.B.*, 29 juin 1932). Les documents parlementaires indiquent que cette loi du 28 juin 1932 a été adoptée afin de «dégager plus nettement les principes que consacre la loi du 31 juillet 1921 et de préciser les modalités essentielles d'application de ces principes. (...) de mieux définir, au point de vue linguistique, le mode d'organisation des administrations publiques» (Projet de loi relatif à l'emploi des langues en matière administrative, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord., 1930-1931, n° 197, p. 1). Enfin, est intervenue la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative (*M.B.*, du 22 août 1963). Celle-ci visait à «(...) apporter dans le cadre d'une révision générale de la législation linguistique en matière administrative, une solution aux problèmes qui ont trait à

l'agglomération bruxelloise, aux communes périphériques et aux administrations centrales. (...) Le projet contient en outre des dispositions qui tendent à assurer l'application loyale de la nouvelle législation par la mise en œuvre de sanctions adéquates et d'un contrôle efficient.» (Projet de loi relatif à l'emploi des langues en matière administrative, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord., 1961-1962, n° 331/1, p. 365. Elle fera l'objet, avec la loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen (*M.B.*, du 22 novembre 1962), de la coordination du 18 juillet 1966 laquelle constitue aujourd'hui les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Pour une analyse détaillée de ces différentes législations, voy. J. CLEMENT, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Een constitutionele zoektocht naar de oorsprong van het territorialiteitsbeginsel en de minderheidsrechten in de bestuurstaalwetgeving*, Anvers, Intersentia, 2003, pp. ou pour une approche plus synthétique R. RENARD, *Talen in bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen*, Gent, Story-Scientia, 1983, pp. 8-16.

⁵ Loi ordinaire du 9 août 1980 des réformes institutionnelles (spéc. les articles 35 à 44 qui organisent le régime linguistique des services centraux des Ministères de la Communauté française, de la Communauté flamande et de la Région wallonne; loi ordinaire du 31 décembre 1983 de réforme institutionnelle pour la Communauté germanophone (les articles 68 à 72 règlent l'emploi des langues des services centraux de la Communauté germanophone); loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles (les articles 32 à 37 règlent l'emploi des langues des services centraux de la Région de Bruxelles-Capitale). Concernant cette dernière, voy. P. VAN DER NOOT, «La législation linguistique applicable à Bruxelles», in *Het statuut van Brussel- Bruxelles et son statut*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 1999, pp. 353 et s. A propos de l'articulation avec l'article 129 de la Constitution, voy. J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, Brugge, Die Keure, 2001, pp. 81-82; égal. E. GILLET, «La fonction publique régionale et communautaire», in J. SAROT (éd.), *Précis de droit de la fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 120 à 126

⁶ *M.B.*, 12 octobre 2002.

⁷ Sur l'origine de cette dénomination, voy. F. FRANCEUS, «Na Copernicus Kepler? De stand van de zon in het federaal openbaar ambt», *T.B.P.*, 2004/1, note 3.



dont l'objectif premier consistait seulement à améliorer l'organisation de la fonction publique par l'introduction du *management de ligne*⁸. Dans ce contexte, deux aspects de la législation linguistique devaient être modifiés. Il fallait, d'une part, mettre fin à l'unilinguisme dans la fonction publique dirigeante en instaurant une autre connaissance linguistique – la connaissance fonctionnelle – que celle déjà en vigueur pour le cadre bilingue et, d'autre part, supprimer la fonction d'adjoint bilingue et le cadre bilingue.

3. Il convient dès lors de s'interroger sur l'impact de ce changement de *ratio legis*, et tenter de saisir la portée générale de cette modification survenue, sur le plan linguistique, en raison de la réforme de la fonction publique.

La réflexion s'articulera en trois temps. Dans un premier temps, on examinera le contexte de la modification de la législation linguistique (Chapitre I). Dans un second temps, on se concentrera sur son contenu (Chapitre II). Finalement, il s'agira d'apprécier l'impact de la modification sur l'organisation linguistique générale de la fonction publique (Chapitre III).

Il faut encore signaler qu'à la différence des autres contributions, les contours de cette analyse se limiteront à la dimension linguistique de la seule fonction publique fédérale. En effet, seule cette dernière a été affectée, au cours des diverses réformes qui ont, ces dernières années, affecté les différentes fonctions publiques belges.

CHAPITRE I. LE CONTEXTE DE LA MODIFICATION LINGUISTIQUE

4. Les lois coordonnées constituent la «pierre angulaire» de l'organisation administrative fédérale, voire de la structure institutionnelle de l'Etat. Toute modification est dès lors de nature à entraîner l'apparition d'autres questions. L'adoption de la loi du 12 juin 2002 ne paraît pas avoir échappé à cette logique. Elle fut en effet traversée par divers éléments tantôt se rapportant directement à son objet (I.), tantôt lui étant clairement extérieurs (II.). Il s'agit de faire état des avatars survenus au cours de la modification de la législation linguistique.

SECTION I. LES ÉLÉMENTS ENDOGÈNES

5. Initialement, la modification des lois coordonnées ne figurait pas dans les projets des pères de la réforme de la fonction publique fédérale. Tant la déclaration gouvernementale du 12 juillet 1999 que la note du 16 février 2000 élaborée par le Premier Ministre et le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Adminis-

tration portant sur les fondements de la réforme de la fonction publique restaient silencieuses sur la dimension linguistique du projet qui devait redynamiser la fonction publique.

Cet aspect s'est imposé dès l'instant où il s'est agi de traduire les concepts de management au plan réglementaire et, plus spécialement, d'organiser la haute fonction publique par la mise en place de fonctions de management. Il est alors traduit à l'article 6 de l'arrêté royal du 2 mai 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management, lequel prévoit l'exigence d'une connaissance fonctionnelle de l'autre langue dans le chef des «managers»⁹. Cela conduira à l'annulation de l'arrêté royal par le Conseil d'Etat¹⁰. La réforme de la fonction publique fédérale connaissait ainsi son premier avatar linguistique¹¹.

6. Un nouvel arrêté royal relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management est adopté le 29 octobre 2001¹². Celui-ci est, cette fois, silencieux sur les exigences linguistiques auxquelles devront satisfaire les titulaires de fonction de management. Se conformant au prescrit constitutionnel¹³, c'est le législateur qui est pressé d'introduire la connaissance linguistique fonctionnelle de la deuxième langue dans les lois coordonnées¹⁴. Un projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois coordonnées est déposé le 19 octobre 2001 à la Chambre des représentants. Il aboutira à l'adoption de la loi du 12 juin 2002 modifiant les lois coordonnées.

7. La modification des lois coordonnées exigée au nom de la réforme de la fonction publique est rapidement mêlée à d'autres éléments témoignant de l'exercice d'équilibre auquel le législateur doit s'astreindre.

⁹ Voy. égal. rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 2 mai 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management, *M.B.*, 8 mai 2001.

¹⁰ C.E., 7 décembre 2001, *Jadot*, n° 98.735.

¹¹ Le second avatar linguistique qui a frappé la réforme de la fonction publique est dû à l'arrêt du 17 décembre 2003, *Dewaide*, n° 126.511, par lequel le Conseil d'Etat a constaté que les articles 10 et 11 de la Constitution étaient violés par la procédure de sélection, prévue dans l'arrêté royal du 22 janvier 2003 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management au sein des établissements scientifiques de l'Etat, laquelle avait été reprise de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management.

¹² L'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management (*M.B.*, 31 octobre 2001) a été modifié quant à la dimension linguistique de la commission de sélection par l'arrêté royal du 15 juin 2004 modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux (*M.B.*, 23 juillet 2004).

¹³ L'article 30 de la Constitution indique que «l'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires». Voy. F. DELPÉRÉE et S. DEPRE, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 163; égal. J. VELAERS, *o.c.*, pp. 51-53.

¹⁴ Le Gouvernement demanda le bénéfice de l'urgence conformément à l'article 80 de la Constitution. Voy. Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *o.c.*, p. 1.

⁸ Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch., sess.ord., 2001-2002, n° 1458/001, pp. 4 et s.

SECTION II. LES ÉLÉMENTS EXOGÈNES

8. Trois autres facteurs, d'ordre politique, ont troublé le travail d'élaboration de la loi. Il s'agit de la réforme des polices, de la réforme de l'armée¹⁵ et de l'arriéré judiciaire à Bruxelles.

9. Concernant la réforme des polices, la fusion de la gendarmerie avec les différentes polices, opérée par la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police, soustrait partiellement la gendarmerie du champ d'application de la loi du 30 juillet 1938 concernant l'usage des langues à l'armée et la soumet aux lois coordonnées. Des nouvelles obligations linguistiques sont imposées à des personnes déjà en service. Il fallait dès lors proposer une période transitoire pour ces agents.

L'introduction d'une disposition à cet effet dans le projet de loi modifiant les lois coordonnées n'était pas sans risque. La Commission permanente de contrôle linguistique et la section de législation du Conseil d'Etat ont, à ce propos, considéré que la disposition relative à la réforme des polices impliquait une adoption à la majorité spéciale visée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution¹⁶. La remarque n'a pas été retenue par le législateur qui répondit que la mesure portait uniquement sur la connaissance des agents ce qui, à son sens, était distinct des dispositions en matière d'emploi des langues¹⁷.

Cette disposition aboutit à la fixation d'une période transitoire de cinq ans. Elle figure à l'article 69 des lois coordonnées.

10. La réforme de l'armée constitue un second facteur d'ordre politique ayant eu une influence juridique sur la modification de la législation linguistique¹⁸. Elle conduit

¹⁵ Voy. *infra*, n° 15.

¹⁶ Les deux instances ont estimé que dès l'instant où la modification en matière d'emploi des langues en matière administrative avait des conséquences dans des communes dans lesquelles l'usage de l'autre langue est prévu, l'adoption de la nouvelle norme à une majorité spéciale s'imposait en vertu de l'article 129, §2 de la Constitution. Voy. Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, avis de la Commission permanente de contrôle linguistique, *o.c.*, p. 49 et avis du Conseil d'Etat, *o.c.*, pp. 58-59.

¹⁷ Le législateur s'appuya sur un arrêt de la Cour d'arbitrage (C.A., 30 mai 2000, n°62/2000). Voy. L. VÉNY et F. VAN DEN DRIESSCHE, «Het arbitragehof, de taalkennisvereisten voor de vrederechters en hoofdgriffiers in de taalfaciliteiten in bestuurszakken: het verloren evenwicht», *C.D.P.K.*, 2001, pp. 1-8. Egal. T. DE PELSMAEKER, «De aanpassing van de taalwetgeving in bestuurszaken aan de Copernicus – en de politiehervorming», *R.W.*, 2003-2004, p. 129. La Cour d'arbitrage a ultérieurement dû se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 69 des lois coordonnées. Elle ne constata pas son inconstitutionnalité au motif que la différence de traitement entre les agents des services locaux de la Région de Bruxelles-capitale et les agents de la police fédérale reposait sur un critère objectif, la nature de l'emploi, et qui était justifiée eu égard aux difficultés qui découleraient d'une application immédiate. La Cour a en outre ajouté que la mesure n'entraînait pas de conséquences disproportionnées puisque la mesure ne pouvait excéder cinq ans. Elle deviendrait en revanche disproportionnée au-delà de l'échéance du 1^{er} avril 2006 explicitement mentionnée dans les travaux préparatoires. Voy. C.A., du 17 mars 2004, n° 42/2004.

¹⁸ La réforme de l'armée figurait dans la déclaration gouvernementale du 12 juillet 1999.

le Gouvernement fédéral à postposer l'application de la réforme de la fonction publique à l'organisation administrative de l'armée. Une telle décision a pour conséquence d'exclure le ministère de la Défense de la transformation en service public fédéral qui affectait tous les autres ministères¹⁹. Cette décision a entraîné l'instauration de deux régimes parallèles au sein des lois coordonnées²⁰.

11. Le dernier élément résulte de l'engagement du gouvernement à combattre l'arriéré judiciaire à Bruxelles. Il conduit notamment à un projet de modification de l'article 43quinquies de la loi du 15 juin 1935 en matière judiciaire. Ce projet est initialement lié à la modification des lois coordonnées. L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat en témoigne²¹. Ce rapprochement est motivé par la volonté, d'une part, d'imposer, comme dans le cas des hauts fonctionnaires, une connaissance fonctionnelle de l'autre langue aux magistrats et, d'autre part, de confier à SELOR l'organisation de tels examens²². Un tel rapprochement est néanmoins de courte durée. D'une part, la modification de la législation linguistique en matière judiciaire imposait de recourir au bicaméralisme intégral, ce qui impliquait théoriquement un travail parlementaire plus long et aurait immanquablement freiné l'aboutissement de la réforme de la fonction publique. D'autre part, cette modification a rapidement débouché sur une procédure de conflit d'intérêt à l'initiative du Parlement flamand, attisant ainsi les tensions communautaires²³.

12. Ces différents éléments indiquent déjà que, malgré la *ratio legis* qui anima le législateur à l'occasion de l'adoption de la loi du 12 juin 2002, la modification des lois coordonnées reste un exercice difficile. Ils témoignent de la dimension politique et juridique de cette législation qui n'a pu être écartée par les seuls objectifs managériaux de la réforme Copernic.

¹⁹ Voy. le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 2 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral. Egal. Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *Doc. Parl.*, Ch., sess. ord., 2001-2002, n° 1458/008, p. 40.

²⁰ Voy. *infra*, n° 14.

²¹ Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, avis du Conseil d'Etat, *o.c.*, p. 58.

²² Ainsi, on observe que le 23 juillet 2001, la section de législation du Conseil a été saisie d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi «modifiant l'article 43 et insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis et 69 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 et modifiant l'article 43 quinquies de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire». (*Doc. Parl.*, *o.c.*, p. 53). L'article 7 visait à adapter l'examen de la connaissance de la langue autre que celle du diplôme aux exigences de la fonction concernée et à confier également à Selor l'organisation des examens linguistiques des magistrats de l'ordre judiciaire (*Doc. Parl.*, *o.c.*, p. 58).

²³ Motie van 21 december 2000 betreffende een belangenconflict, *Vl. Parl.*, zitting 2000-2001, st. 520, n° 1, blz. 2 en 3.



CHAPITRE II. LE CONTENU DE LA MODIFICATION LINGUISTIQUE

13. Pour cerner la mise au diapason des lois coordonnées à la philosophie managériale, on propose, d'une part, d'identifier l'étendue du champ d'application de la loi du 12 juin 2002 (I.) et, d'autre part, de cerner à travers son objet les lignes de forces qui sont les siennes (II.).

SECTION I. LE CHAMP D'APPLICATION

14. L'organisation linguistique de la fonction publique fédérale est fixée par l'article 43 des lois coordonnées. Cette disposition porte sur les services centraux. Elle est complétée par l'article 46 des mêmes lois qui vise les services d'exécution. Les deux concernent les services dont l'activité s'étend à tout le pays²⁴.

Cette division, en services centraux et services d'exécution, découle de la distinction entre les services dont émane une direction et ceux seulement chargés d'une mission d'exécution. Cette distinction se traduit sur le plan organisationnel par une obligation dans le chef des premiers d'assurer une unité de jurisprudence. Celle-ci est garantie soit par un fonctionnaire supérieur bilingue, soit par la présence, aux côtés du fonctionnaire supérieur unilingue, d'un adjoint bilingue²⁵.

L'ensemble de ces services est tenu par les obligations découlant des articles 39 à 41 des lois coordonnées. Ceux-ci garantissent, pour chaque affaire se rapportant à ces services, le traitement dans la langue de sa localisation, dans la langue de l'agent – pour les dossiers des agents – et pour les usagers, le droit d'obtenir une réponse dans la langue qu'ils ont utilisée. Ils impliquent le bilinguisme des services tout en offrant l'unilinguisme aux agents.

15. Initialement, la réforme Copernic vise seulement l'administration générale fédérale²⁶. Elle ne concerne donc qu'une partie des autorités soumises à l'article 43 précité qui vise les ministères, les institutions publiques de sécurité sociale ou encore les organismes d'intérêt public²⁷. Elle conduit à l'insertion dans les lois coordonnées de l'article 43^{ter} qui prévoit que «les dispositions du présent article sont applicables aux services centraux des services publics fédéraux centralisés, excepté les ministères auxquels les dispositions de l'article 43 restent

applicables»²⁸. Un article 44^{bis} est également inséré dans les lois coordonnées afin de pouvoir appliquer pleinement les principes de la réforme Copernic à SELOR, service d'exécution dont le siège est établi dans Bruxelles-Capitale au sens des lois coordonnées ainsi que par l'adoption d'un article 46^{bis} pour les services d'exécution dont le siège est établi en dehors de Bruxelles-Capitale.

La loi du 12 juin 2002 conduit ainsi à la coexistence de deux régimes d'organisation linguistique au niveau des services centraux et des services d'exécution fédéraux²⁹. Le premier, découlant des articles 43, 44 et 46, est applicable aux services centraux et aux services d'exécution des services dont l'activité s'étend à tout le pays. Le second, consacré par les articles 43^{ter}, 44^{bis} et 46^{bis}, est applicable aux services centraux et aux services d'exécution des services publics fédéraux, c'est-à-dire les anciens ministères. Elle n'interfère donc pas avec d'autres dispositions d'organisation linguistique du droit de la fonction publique telles que celles qui respectent le principe de territorialité dans les régions unilingues ou celles qui sont appliquées dans les services de la Région de Bruxelles-Capitale.

SECTION II. L'OBJET

16. Sachant que la réforme Copernic repose sur un seul mot d'ordre, la responsabilisation des fonctionnaires – «le management de ligne»³⁰ –, l'organisation linguistique instaurée par les lois coordonnées, fondée sur le principe de l'unilinguisme des agents et le caractère exceptionnel de leur bilinguisme, apparaît comme un frein à cette consécration. Elle ne permet pas une communication directe entre le titulaire d'une fonction de management et ses collaborateurs³¹. Pour y remédier, la loi du 12 juin 2002 opte pour un nouveau type de connaissance linguistique – la connaissance fonctionnelle – imposée à tous les fonctionnaires dirigeants, titulaires d'une fonction de management, et met fin à l'organisation administrative linguistique fondée sur l'unilinguisme.

²⁸ Les ministères visés se ramènent au seul ministère de la défense nationale qui reste soumis à l'art. 43, §1^{er} des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Les ministères transformés en services publics fédéraux relèvent, quant à eux, du nouvel article 43^{ter}, lequel a par ailleurs été complété par la loi-programme du 5 août 2003 (M.B., 7 août 2003) qui en étend l'application aux cellules stratégiques des services publics fédéraux. En outre, l'article 44^{bis} prévoit que les services d'exécution des services publics fédéraux appliqueront les articles 39, 40, 41, 42 et 43^{ter}.

²⁹ Au cours des travaux parlementaires, il sera précisé que le régime adopté par l'article 43^{ter} ne pourra être étendu à d'autres autorités qu'à la suite d'une nouvelle intervention du législateur. Projet de loi insérant les articles 43^{ter}, 44^{bis}, 46^{bis}, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, o.c., n° 1458/008, p. 17.

³⁰ Projet de loi insérant les articles 43^{ter}, 44^{bis}, 46^{bis}, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, o.c., n° 1458/001, p. 4.

³¹ T. DE PELSMACKER, o.c., p. 123.

²⁴ R. RENARD, o.c., p. 119.

²⁵ Ainsi les services centraux sont organisés par l'article 43 des lois coordonnées, lequel prévoit au §6, la nomination d'un adjoint bilingue. En revanche, les services d'exécution – qui se distinguent encore selon qu'ils sont établis à Bruxelles-Capitale ou en dehors de Bruxelles-Capitale – sont régis par les articles 44 et 46 des lois coordonnées, lesquels se réfèrent aux dispositions applicables aux services centraux à l'exception de la disposition relative à la nomination d'un adjoint bilingue.

²⁶ Certains principes tels que la gestion par mandat furent appliqués à d'autres institutions telles que les institutions publiques de sécurité sociale.

²⁷ Voy. pour une liste des services : F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, Bruxelles, Kluwer, 2003, p. 173.

§1^{er}. La connaissance fonctionnelle

17. Il faut souligner que le débat sur l'étendue de la connaissance de l'autre langue dans le domaine de la fonction publique constitue une problématique récurrente dans l'organisation linguistique³². Pour y répondre, la loi du 2 août 1963 a consacré l'unilinguisme à tous les niveaux de la hiérarchie et a généralisé le système de l'adjoint bilingue, chargé d'assister le dirigeant qui est unilingue dans la direction du service et dans le maintien de l'unité de jurisprudence³³.

18. En adoptant la loi du 12 juin 2002, le législateur est revenu sur ce choix. L'article 43^{ter}, §7, constitue la disposition-clé de la modification³⁴. Il prévoit que, pour évaluer des agents de l'autre rôle linguistique, l'évaluateur doit au préalable fournir la preuve de la connaissance de la deuxième langue, adaptée à la nature de la tâche. Cette «connaissance fonctionnelle (...) vise une connaissance orale active et passive ainsi qu'une connaissance écrite passive de cette langue». Elle est exigée non seulement des titulaires des fonctions de management pour lesquels «l'évaluation fait partie intégrante de leur fonction», mais également de ceux qui assument de manière générale une fonction d'évaluation. Elle est, selon les termes du législateur, de nature «à améliorer la communication et la collaboration entre le management, l'évaluateur et ses collaborateurs»³⁵.

19. Il s'agit en soi d'une «petite révolution». Les débats qui ont entouré son adoption en témoignent³⁶. En clair, les craintes se sont focalisées sur le degré de connaissance linguistique oscillant entre un «bilinguisme parfait», tel que celui en vigueur pour le cadre bilingue, et l'insuffisance linguistique pouvant causer préjudice à chacune des communautés linguistiques. Quant aux critiques, elles se sont concentrées sur l'exigence de cette connaissance indéterminée en vue d'exercer la fonction d'évaluateur³⁷.

A ce propos, il faut préciser que l'application de la connaissance fonctionnelle n'a pas encore été testée. Les

batteries de tests qui permettront de l'apprécier n'ont pas encore été approuvées³⁸. L'usage du terme «fonctionnel» renvoie en outre à un autre type de connaissance linguistique que la connaissance approfondie, suffisante et élémentaire déjà pratiquée dans le cadre des lois coordonnées³⁹. Il rappelle par ailleurs la méthode d'analyse des fonctions et des domaines d'emploi de la langue⁴⁰. Le niveau de connaissance linguistique devrait dès lors varier pour chaque fonction ou type de fonction⁴¹ et devrait se démarquer d'une connaissance linguistique strictement grammaticale.

20. Partant de l'instauration d'une connaissance fonctionnelle généralisée, une restructuration de l'organisation administrative des services centraux devait s'en suivre. Elle a porté sur le système des adjoints bilingues et des cadres bilingues.

§2. Le cadre bilingue et l'adjoint bilingue

21. Le système du cadre bilingue et de l'adjoint bilingue est consacré à l'article 43, §§ 2, 3 et 6, des lois coordonnées.

Le cadre bilingue peut être défini, comme les cadres français et néerlandais, comme une quotité d'emplois du cadre organique réservée à des personnes disposant d'une connaissance suffisante de l'autre langue⁴² ou dont le diplôme atteste que la seconde langue a été la langue véhiculaire des études qu'ils ont faites. Cette quotité est fixée à 20% des emplois et cela, à partir du grade de rang 13 ou supérieur ou d'un grade équivalent.

³⁸ L'article 43^{ter}, §7, al. 7, prévoit que les conditions et le programme de l'examen visé à l'alinéa 1^{er} et à l'alinéa 5 ainsi que la composition de la commission d'examen sont fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Au cours des travaux parlementaires, le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration déclara que les universités de Liège et de Leuven détermineront conjointement les compétences linguistiques pertinentes, elles développeront les batteries de tests adéquats qui ne pourront être validés qu'après une série de tests d'essai. Voy. Projet de loi insérant les articles 43^{ter}, 44^{bis}, 46^{bis}, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *o.c.*, n° 1458/008, p. 15.

³⁹ Voy. arrêté royal du 8 mars 2001 fixant les conditions de délivrance des certificats de connaissances linguistiques prévus à l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966 (*M.B.*, 31 mars 2001). En outre, l'usage de ce vocable renvoie, dans son sens courant, à ce qui est pertinent pour la communication (*Le Petit Robert*, v° fonctionnel).

⁴⁰ Celle-ci impose de prendre en compte la dynamique sociale de l'objet. Elle renvoie ainsi au domaine de la linguistique qui se concentre sur le discours, c'est-à-dire sur son efficacité sociale, distinct du domaine de l'analyse de la langue au sens saussurien. Voy. M. GRAWITZ, *Méthodes de sciences sociales*, 11^e édition, Paris, Dalloz, 2001, pp. 321 et s., ainsi que sur la notion de complémentarité fonctionnelle, M.-L. MOREAU (éd.), *Sociolinguistique. Concepts de base*, Sprimont, Mardaga, 1997, p. 94.

⁴¹ L'ajout d'un alinéa 2 à l'article 61, §4, des lois sur l'emploi des langues confirme une telle analyse puisqu'il y est notamment stipulé que «elle (la C.P.C.L.) doit en outre apprécier l'adéquation du contenu de l'examen avec la nature de la fonction ou de la tâche qu'exerce ou exercera le titulaire de la fonction et l'aptitude linguistique requise».

⁴² Art. 43, § 3, al. 3, des lois coordonnées et l'article 12 de l'arrêté royal du 8 mars 2001 fixant les conditions de délivrance des certificats de connaissances linguistiques prévus à l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966.

22. L'adjoint bilingue représente un emploi – en sur-nombre par rapport aux emplois fixés dans le cadre organique – qui est institué aux côtés du chef de l'administration lorsque ce dernier est unilingue. Institué dès la loi du 28 juin 1932 pour assurer le bilinguisme des services⁴³, il garantit l'unité de jurisprudence, laquelle constitue une réelle obligation d'égalité linguistique pour l'administration⁴⁴. Cette fonction permet en effet d'assurer le respect des lois linguistiques à l'égard non seulement de l'usager du service, mais également des fonctionnaires qui se voient ainsi assurés que leur dossier sera traité par une autorité de leur rôle linguistique⁴⁵.

L'identification des fonctions assurant l'unité de jurisprudence est dès lors déterminante. A ce propos, Claude Wilwerth reprenait le prescrit de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 6 avril 1954 selon lequel «dans les administrations centrales de l'Etat, les fonctionnaires supérieurs assurant une direction d'un service (...) sont uniquement ceux qui assument directement vis-à-vis du ministre la responsabilité de l'unité de jurisprudence administrative»⁴⁶. Une telle idée a, selon cet auteur, été reprise dans la loi du 2 août 1963 et exécutée par l'adoption de l'arrêté royal du 30 novembre 1966 relatif à la désignation d'adjoints bilingues.

23. La réforme Copernic, axée sur une meilleure communication entre les agents, s'accommode difficilement de ces systèmes de cadre bilingue et d'adjoint bilingue⁴⁷. La logique qui l'inspire conduit le législateur à opter pour une organisation impliquant une connaissance fonctionnelle de l'autre langue et pour un recours aux traducteurs⁴⁸.

⁴³ Le système de l'adjoint bilingue était déjà présent dans la loi du 28 juin 1932. La loi du 2 août 1963 généralise le système. La mission de l'adjoint bilingue de garantir l'unité de jurisprudence lorsque le chef de l'administration est unilingue, est précisée par l'arrêté royal du 30 novembre 1966 (III) relatif à la désignation d'adjoints bilingues dans les services centraux. Cette intervention s'impose pour assurer l'égalité de traitement entre néerlandophones et francophones puisque le chef d'administration est celui investi de l'autorité supérieure dans l'examen de certaines affaires des deux régimes linguistiques et est directement rendu responsable, devant le ministre, de toutes décisions intervenues ou préparées, c'est-à-dire de l'unité de gestion et de jurisprudence administrative. voy. Cl. WILWERTH se référant à l'arrêt *Woes-tijn* du Conseil d'Etat, n° 13.120 du 25 juillet 1968. In *Le statut linguistique de la fonction publique*, o.c., p. 46.

⁴⁴ Voy. à ce propos l'arrêt du 3 juin 2003, *Terwagne*, n° 120.122, rendu par le Conseil d'Etat dans lequel il indique simplement que «les articles 39, § 1^{er} et 17, § 1^{er}, B, 1^o desdites lois imposent d'instruire les affaires concernant un agent dans la langue de cet agent, sans recours aux traducteurs; que cette obligation a pour effet de garantir que tous les éléments d'une affaire qui le concerne sont directement compris par celui qui les traite; que l'article 39, § 3, des mêmes lois impose la rédaction en français et en néerlandais des instructions au personnel, ainsi que les formulaires et imprimés destinés aux services intérieurs».

⁴⁵ S. GHELEN, «La carrière», in J. SAROT, *Précis de droit de la fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 307-308.

⁴⁶ Cl. WILWERTH, o.c., p. 43.

⁴⁷ Un tel système résulte du processus qualifié de double unilinguisme par L. DOMENICHELLI (*Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 42-45 et 60-62), c'est-à-dire cette volonté de la part de chacun des groupes linguistiques d'opter pour un système privilégiant sa langue.

⁴⁸ Voy. *infra*, n° 41.

Toutefois, elle prévoit encore que certaines fonctions assureront l'unité de jurisprudence⁴⁹. Ces fonctions sont celles, selon les travaux parlementaires précédant l'adoption de la loi du 12 juin 2002, «qui veillent à l'interprétation de la législation et de la réglementation en vigueur qui est d'application aux dossiers traités par le service public centralisé»⁵⁰ ou pour lesquelles «la connaissance linguistique devant garantir que les décisions prises par les autorités publiques (règlements, décisions individuelles) traduisent une application uniforme de la loi en français et en néerlandais»⁵¹. La fonction d'unité de jurisprudence renvoie à la mission déjà assumée par l'adjoint bilingue mais, à la différence de la connaissance approfondie dont doit témoigner l'adjoint bilingue, l'exercice de la fonction d'unité de jurisprudence implique seulement une connaissance fonctionnelle de l'autre langue et une connaissance du vocabulaire administratif et judiciaire⁵². Elle n'impose pas une connaissance écrite active de l'autre langue.

Par conséquent, la réforme Copernic rompt avec la garantie pour l'agent à un traitement de ses affaires par une personne du même rôle linguistique. Elle revient sur l'interdiction du recours aux traducteurs découlant des articles 17, B, 1^o et 39 des lois coordonnées⁵³, ce qui constitue une dérogation à la règle généralement appliquée dans un service bilingue⁵⁴. Elle prévoit une nouvelle fonction, la fonction d'unité de jurisprudence, dont la mission s'apparente à celle d'adjoint bilingue sans pour autant contenir les mêmes exigences linguistiques.

⁴⁹ Voy. l'arrêté royal du 18 mars 2004 portant désignation de certaines administrations des services centraux des services publics fédéraux qui assurent l'unité de jurisprudence (*M.B.*, 26 mars 2004).

⁵⁰ Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, o.c., n° 1458/001, p. 19.

⁵¹ Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, Rapport, o.c., n° 1458/008, p. 14.

⁵² Le législateur prévoit en outre que la réussite de l'examen de la connaissance du vocabulaire administratif et juridique exigé pour l'exercice d'une fonction assurant l'unité de jurisprudence n'est pas requise pour les agents ayant réussi l'examen visé au §5, alinéa 1^{er}, à savoir l'examen préalable à l'entrée dans la fonction publique attestant que l'agent a une aussi bonne connaissance de l'autre langue que la langue véhiculaire de son diplôme. Une telle dispense permet de songer qu'il s'agit dès lors d'un niveau de connaissance similaire. Or, force est de constater que l'exigence de connaissance linguistique prévue pour l'exercice d'une fonction assurant l'unité de jurisprudence ne porte pas sur une connaissance active de l'écrit de l'autre langue et ce, alors que le recours aux traducteurs n'est pas expressément, à la différence des fonctions d'évaluation et de management, prévu pour l'exercice de cette fonction.

⁵³ L'article 17, B, 1^o, auquel l'article 39 renvoie, prévoit que pour les services locaux établis à Bruxelles-capitale et les services centraux, les affaires qui concernent des agents sont traitées, sans recours aux traducteurs, dans la langue dans laquelle celui-ci a présenté son examen d'admission ou, à défaut de semblable examen, la langue du groupe auquel la langue principale de l'intéressé se rattache.

⁵⁴ Le recours aux traducteurs est expressément prévu, à l'article 43ter, §7, al. 4, pour les évaluateurs et les titulaires d'une fonction de management. Cette dérogation rompt ainsi le parallélisme jusque-là existant entre l'emploi des langues à Bruxelles et au niveau fédéral. Il en résulte une différence de traitement entre les agents fédéraux dans les services publics fédéraux et les agents bruxellois, travaillant chacun dans un service bilingue.

24. Notons cependant que le système initial de l'adjoint bilingue subsiste encore partiellement. D'une part, l'organisation unilingue reste en vigueur pour les services centraux qui ne ressortissent pas des services publics fédéraux. D'autre part, il s'impose encore en raison des mesures transitoires rendues nécessaires étant donné l'absence de tests permettant d'évaluer la connaissance fonctionnelle des titulaires des fonctions de management et des évaluateurs auxquels incombent toujours l'obligation de garantir un traitement dans la langue de l'intéressé⁵⁵.

CHAPITRE III. L'IMPACT DE LA MODIFICATION LINGUISTIQUE

25. Dans ce dernier chapitre, il faut tenter de mesurer les implications de la modification des lois coordonnées opérées par la loi du 12 juin 2002 sur quelques notions-clés des lois coordonnées. Parmi ceux-ci, on distinguera ceux touchant le statut linguistique des agents et ceux organisant le déroulement de leur carrière.

SECTION I. LE STATUT LINGUISTIQUE

26. Sur le plan du statut linguistique de l'agent, on distingue généralement les notions de rôle linguistique et de cadre linguistique.

§1^{er}. Le rôle linguistique

27. Il s'agit de l'affectation linguistique de l'agent⁵⁶. Il se traduit par l'appartenance soit au groupe néerlandophone – le rôle néerlandophone – soit au groupe francophone – le rôle francophone⁵⁷. Une telle détermination s'opère lors du recrutement.

Les règles permettant d'enrôler linguistiquement les agents ont été fixées par le législateur. Elles se réfèrent en règle à la langue véhiculaire des études faites⁵⁸. Elles prennent exceptionnellement en considération la langue

véhiculaire de l'examen d'admission imposé à l'agent lorsque celui-ci a le droit de choisir la langue dans laquelle il présente l'examen. Elles offrent toutefois une alternative à l'intéressé qui ne souhaiterait pas l'enrôlement correspondant à la langue de ses études. Il incombe alors à ce dernier de présenter préalablement à son examen d'admission une épreuve linguistique lui permettant de prouver qu'il connaît aussi bien l'autre langue que la langue véhiculaire de ses études.

Dès l'instant où le rôle est établi, il est interdit de changer de rôle sauf à démontrer une erreur d'affectation⁵⁹.

28. Certes, l'article 43^{ter}, §5, des lois coordonnées y inséré par la loi du 12 juin 2002 ne modifie pas ces règles d'enrôlement. La question de l'enrôlement mérite pourtant d'être mentionnée tant le contexte de la réforme Copernic a été l'occasion d'en apprécier les faiblesses. Ainsi, une candidate déboutée à l'occasion de sa participation à la sélection d'une fonction de président de comité de direction a introduit une requête en suspension devant le Conseil d'Etat⁶⁰. Issue du secteur privé, elle était notamment employée auprès d'une institution privée néerlandophone et titulaire de plusieurs diplômes d'études en langue néerlandaise. Elle n'appartenait donc à aucun rôle linguistique. Conformément à l'article 43, §4 des lois coordonnées, elle avait fait le choix de présenter avant la procédure de sélection un test de connaissance de la langue française lequel lui permettait de participer à la sélection opérée par la commission francophone. D'un autre côté, la candidate participait aussi à la sélection organisée pour la même fonction par la commission néerlandophone. Devant se prononcer sur cette double participation, le Conseil d'Etat observa alors qu'«aucune disposition des lois coordonnées (...) ne lui interdit, si l'occasion se présente et s'il remplit les conditions, de présenter l'examen d'admission dans les deux langues; que, ce faisant, le candidat n'opère pas de choix ni de changement d'un rôle linguistique mais se réserve seulement une chance supplémentaire d'être nommé; que l'inscription à un rôle linguistique intervient au moment de la nomination et ne peut être décidée que par l'autorité (...)».

Sans doute, une interdiction de présenter l'examen d'admission dans les deux langues ne figure pas explicitement dans les lois coordonnées. Toutefois, l'on s'interroge sur la conformité d'une telle pratique par rapport à l'esprit des lois coordonnées visant notamment à éviter une concurrence entre les deux communautés⁶¹. Elle

⁵⁵ Voy. *infra*, n° 40. On notera par ailleurs qu'en vertu tant de l'article 46 qu'aujourd'hui de l'article 46bis, le système de l'adjoint bilingue n'est pas appliqué aux services d'exécution tel que le Selor alors que son administrateur-délégué a exercé des fonctions de direction de procédure de sélection dans les deux langues et qu'aucune connaissance linguistique spécifique n'est imposé au titulaire de cette fonction.

⁵⁶ M. HENRARD, *L'emploi des langues dans l'administration et dans les entreprises privées*, Heule, éditions administratives UGA, 1963, p. 61.

⁵⁷ L'administration fédérale ne connaît que deux rôles linguistiques : le rôle néerlandophone et le rôle francophone. Cela implique, selon l'article 43, §4, al. 4 des lois coordonnées, que le candidat germanophone qui souhaite intégrer la fonction publique devra préalablement à son entrée satisfaire à un examen de la langue du rôle auquel il souhaite être rattaché. La notion de rôle linguistique a été introduite lors de la loi du 2 août 1963 après avoir été utilisée dans l'arrêté royal du 6 janvier 1933 d'exécution de la loi du 28 juin 1932 laquelle utilisait encore l'expression «groupe linguistique». Voy. Cl. WILWERTH, *Le statut linguistique de la fonction publique belge*, Bruxelles, éd. ULB, 1980, pp. 26-27.

⁵⁸ Art. 43, §4, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. L'application d'une telle règle pose question lorsque le candidat est titulaire de plusieurs diplômes décrochés dans des régimes linguistiques différents. M. Henrard note que la section de législation du Conseil d'Etat opte pour le libre choix de l'intéressé alors que le Ministre, lors des travaux parlementaires, considère que c'est la langue du diplôme final. Voy. M. HENRARD, *o.c.*, p. 61.

⁵⁹ De telles situations ont en effet pu apparaître en raison du caractère administratif de l'opération qui n'est pas nécessairement porté à la connaissance de l'agent.

⁶⁰ C.E., 22 octobre 2002, *Nuyens*, n° 111.777.

⁶¹ De telles situations ne pouvaient se produire autrefois puisque soit les emplois à pourvoir étaient identifiés dans un cadre linguistique, soit il était pourvu à ces emplois par une seule commission de sélection. Voy. F. MORISSENS, «Gebruik van de talen in bestuurszaken – centrale diensten en uitvoeringsdiensten waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt – tweetalig kader», *T.B.P.*, 1978, p. 229; égal. J. PROOST, «Taalkaders – de wet van 19 oktober 1998 tot wijziging van artikel 43 van de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van der talen in bestuurszaken», *T.B.P.*, 1999, p. 421.

conduit d'autant plus à s'interroger que l'équilibre linguistique entre les fonctions de président de comité de direction a été consacré à l'article 43ter, §4. Cela étant, une telle situation n'est pas imputable à la loi du 12 juin 2002. Elle résulte de la mise sur pied de deux commissions de sélection – l'une francophone et l'autre néerlandophone – par l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et ce, pour un même poste à pourvoir. Cet arrêté a depuis lors été déclaré inconstitutionnel par le Conseil d'Etat et ultérieurement abrogé⁶².

§2. Le cadre linguistique

29. Un second élément touchant au statut de l'agent est l'affectation linguistique de l'emploi qu'il exerce. Cette affectation résulte du cadre linguistique. Celui-ci fixe, par arrêté, le nombre d'emplois revenant à chaque groupe linguistique après que le cadre organique du service a été déterminé. Il tient 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 néerlandaise⁶³. En revanche, à partir des rangs 13 et supérieurs et des grades équivalents⁶⁴, il est réparti en pourcentage égal entre les deux cadres et est également complété d'un cadre bilingue.

30. Le dispositif de l'article 43ter des lois coordonnées reprend cette logique tout en adoptant la nouvelle terminologie⁶⁵ et en supprimant les références au cadre bilingue. Il instaure deux nouvelles règles générales de répartition⁶⁶. Ces règles concernent les fonctions de président de comité de direction. La première consiste à comptabiliser la fonction de président dans l'équilibre linguistique à atteindre à l'intérieur du cadre si le chiffre de ce dernier est impair. La seconde vise à répartir de manière égale toutes les fonctions de président de comité de direction des services publics fédéraux verticaux, entre les deux groupes linguistiques. Ces deux nouvelles règles d'équilibre linguistique comportent deux tempéraments. Pour les services publics fédéraux horizontaux, seul un emploi de président de comité de direction est garanti à l'autre groupe linguistique⁶⁷. En outre, si le nombre total des emplois de président de comité de direction des ser-

vices publics fédéraux est impair, l'emploi d'administrateur délégué du Selor est compté afin d'obtenir un nombre pair d'emplois.

31. Il en résulte que l'insertion de l'article 43ter par la loi du 12 juin 2002 consacre la règle de l'équilibre linguistique en l'introduisant au niveau des fonctions de président. Cette affirmation de la règle de l'équilibre n'est toutefois pas absolue comme en témoigne le partage inégal des fonctions de direction des services publics horizontaux⁶⁸ et la prise en compte de la fonction d'administrateur délégué du Selor dans la répartition des postes entre les deux groupes linguistiques dans le cas d'un nombre impair de fonctions de président⁶⁹.

Le champ d'application de la règle de l'équilibre linguistique, appliquée cette fois dans l'organisation verticale de la fonction publique, est également modifié. En effet, le dispositif de l'article 43 prévoit qu'il s'agit des emplois de rang 13 et supérieurs et des grades équivalents couvrant presque entièrement le niveau 1 de la fonction publique. L'article 43ter, §4, se conformant à la nouvelle haute fonction publique, se limite aux fonctions de management et aux fonctions y équivalentes lesquelles s'apparentent dans une certaine mesure aux fonctions de rangs 15, 16 et 17. La parité théoriquement garantie est ainsi appliquée à un nombre plus limité de fonctions. En outre, si ces fonctions sont toujours réunies par degrés linguistiques, ceux-ci s'avèrent moins nombreux que ceux identifiés pour l'exécution de la règle de parité prévue à l'article 43 des lois coordonnées⁷⁰.

32. On peut donc déjà conclure qu'au regard du statut linguistique des agents, la modification législative a réellement un impact. La réforme Copernic, en modifiant des éléments de l'organisation administrative, perturbe des

⁶² Voy. depuis lors l'arrêt, 17 décembre 2003, *Dewaide*, n° 126.511, et l'arrêté royal du 15 juin 2004 modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux (*M.B.*, 23 juillet 2004).

⁶³ Cette adaptation est mise en relief notamment dans le cadre linguistique du ministère des communications où les emplois affectés au département des affaires maritimes sont majoritairement réservés à des emplois affectés au cadre néerlandophone.

⁶⁴ Art. 43, §3, des lois coordonnées. Le rang 13 correspondait au grade de conseiller adjoint.

⁶⁵ La réforme de la fonction publique instaurant quatre niveaux de fonctions de management en lieu et place des hautes fonctions publiques de rang 15, 16 et 17.

⁶⁶ Art. 43ter, §4, al. 2, 3 et 4.

⁶⁷ La réforme de la fonction publique prévoyait, dans le cadre de l'élaboration de sa matrice, la création de dix services publics fédéraux verticaux (le

SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, le SPF Intérieur, le SPF Justice, le SPF Finances, le SPF Sécurité sociale et Institutions publiques de sécurité sociale, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, le SPF communications, le SPF Mobilité et Transports et de quatre services publics horizontaux (le SPF Chancellerie, le SPF Budget et Contrôle, le SPF Personnel et Organisation et le SPF Fedict). Seul le Roi est habilité à organiser les services de son administration. La règle de la parité n'est donc pas absolue.

⁶⁸ Les quatre services sont en effet d'inégale importance. Il y a d'une part les services publics budget et contrôle et personnel et organisation qui constituent les anciens ministères du Budget et de la Fonction publique, lesquels ont fait vie commune pendant de nombreuses années avant d'être scindés en 1988. Leur rôle administratif est en outre connu. Il y a d'autre part les services de la Chancellerie et ceux de Fedict. Si le premier a une fonction d'assistance du premier ministre, le second a été mis en place dans le but d'intégrer les nouvelles technologies de l'information dans l'administration fédérale. Son rôle est plus novateur et son service est beaucoup plus limité.

⁶⁹ Or, la fonction d'administrateur-délégué est fonction de rang N-1 et n'est donc manifestement pas équivalente à une fonction de président une fonction de management de niveau N-1. A ce propos, voy. l'arrêté royal du 7 octobre 1937 qui prévoit que l'administrateur délégué est assisté d'un titulaire d'une fonction de management N-2. Le grade d'administrateur délégué était antérieurement attribué à des rangs 16 dans la hiérarchie administrative. voy. C. WILWERTH, *o.c.*, pp. 44-45.

⁷⁰ Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *o.c.*, n° 1458/008, p. 68.



règles inscrites dans les lois coordonnées comme ont pu en témoigner l'accès de personnes extérieures à certaines fonctions de management et la nouvelle structure managériale de la fonction publique. Il reste encore à apprécier son impact sur la carrière des agents.

SECTION II. LA CARRIÈRE

33. Deux éléments influencent le déroulement de la carrière : la promotion et l'évaluation. L'une et l'autre doivent être abordées au travers de la modification apportée par la loi du 12 juin 2002.

§1^{er}. La promotion

34. Le système de carrière implique une succession de promotions, celles-ci s'inscrivant dans les cadres linguistiques. L'agent poursuit sa carrière dans le rôle qu'il a choisi. L'article 43, § 5, des lois coordonnées confirme cette idée en indiquant que «les promotions ont lieu par cadre»⁷¹. La jurisprudence y a décelé deux autres règles en termes de nomination et de promotion⁷². La première consiste à relever d'abord le cadre le plus éloigné de l'effectif légalement fixé jusqu'au niveau des autres cadres; la seconde règle vise à mettre en place une répartition équilibrée des emplois la plus avancée possible⁷³.

35. L'article 43^{ter}, § 6, nouveau reprend le libellé de l'article 43, § 5, selon lequel «les nominations ont lieu par cadre» et il y ajoute «les désignations». Cette précision a son importance puisque l'accès aux fonctions de management n'a pas lieu sur promotion mais en vertu d'une désignation temporaire. Par conséquent, la titularisation à une telle fonction ne peut avoir lieu en dehors de la logique de carrière linguistique que l'agent s'est choisie lors de son entrée dans la fonction publique.

36. Si la logique du système de promotion organisé sur le plan linguistique est maintenue, sa mise en parallèle avec les éléments déjà abordés que sont la connaissance fonctionnelle et la limitation des emplois devant être répartis de manière égale entre les deux groupes démontrent cependant que les règles d'accès à la promotion ont, quant à elles, changé.

§2. L'évaluation

37. L'évaluation est le second élément déterminant dans le déroulement de la carrière de l'agent, et notam-

ment pour l'accès aux promotions⁷⁴. Les articles 17, §1^{er}, B, 1^o, et 39 des lois coordonnées⁷⁵ prescrivent que, d'une part, les évaluations sont effectuées dans la langue de l'agent et, d'autre part, les pièces versées à son dossier sont rédigées dans sa langue.

38. Concernant le respect de la règle de l'usage de la langue de l'agent, le régime de l'unilinguisme a impliqué qu'il ne puisse être assuré que si l'évaluateur appartenait au même rôle linguistique que l'agent ou si l'évaluateur était, conformément à l'article 43, § 6, assisté par un adjoint bilingue⁷⁶.

L'article 43^{ter} des lois coordonnées y inséré par la loi du 12 juin 2002, en ne reprenant pas la règle de l'assistance de l'adjoint bilingue et en introduisant la connaissance fonctionnelle, remet en cause la règle générale qui s'était dégagée selon laquelle l'agent est évalué par une personne du même rôle linguistique⁷⁷. Deux hypothèses sont dès lors possibles : soit l'évaluateur ne doit évaluer que des personnes du même rôle linguistique – il ne doit démontrer aucune connaissance linguistique –; soit il doit évaluer des personnes de l'autre rôle linguistique – il doit fournir la preuve de la connaissance fonctionnelle. Dans ce dernier cas, l'article 43^{ter}, § 7, prévoit que «pour pouvoir évaluer des agents de l'autre rôle linguistique, l'agent doit au préalable fournir la preuve, devant une commission d'examen constituée par l'administrateur délégué de Selor, de la connaissance fonctionnelle de la deuxième langue, adaptée à l'exercice de cette tâche d'évaluation ce qui implique qu'il doit pouvoir comprendre ses collaborateurs et être compris d'eux (...)»⁷⁸.

⁷⁴ Il faut remarquer que la réforme Copernic a pourtant tenté de scinder la question de l'évaluation de celle de la promotion. Voy. Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux, *M.B.*, 13 août 2002.

⁷⁵ L'article 17, §1^{er}, B, 1^o prévoit que si l'affaire concerne un agent d'un service, la langue utilisée par le service à son égard est la langue dans laquelle celui-ci a présenté son examen d'admission ou, à défaut de semblable examen, la langue du groupe auquel la langue principale de l'intéressé le rattache. L'article 39 prévoit que les services centraux se conforment à l'article 17 lequel est applicable aux services de Bruxelles-Capitale.

⁷⁶ C.E., 10 août 1998, *Reyser*, n° 75.575; C.E., 20 novembre 1998, *Rosez*, n° 77.060; C.E., 26 novembre 1999, *Mahy*, n° 83.675; C.E., 16 février 2000, *Mauray*, n° 85.333; C.E., 11 avril 2003, *Demotte*, n° 118.280; C.E., 19 mars 2004, *Gustin*, n° 129.497.

⁷⁷ L'article 43, § 7, trouve son origine dans le projet d'arrêté royal instituant un cycle d'évaluation pour lequel la section de législation avait observé que la disposition permettant l'évaluation opérée par une personne d'un autre rôle linguistique relevait de la compétence du législateur. Voy. avis de la section de législation précédant l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux (*M.B.* 13 août 2002).

⁷⁸ L'exigence linguistique imposée à tous les évaluateurs et fixée à l'article 43^{ter}, § 7, n'est toujours pas en vigueur. Des mesures transitoires ont, pour cette raison, été adoptées conformément à l'article 43^{ter}, § 8. Ainsi, le système d'adjoint bilingue a été rétabli, d'abord jusqu'au 31 décembre 2004 et, ensuite, prolongé déjà deux fois jusqu'au 31 décembre 2006, de manière à permettre aux titulaires des fonctions de management de procéder aux évaluations (Art. 10, A.R. du 16 mai 2003 portant la désignation d'adjoints bilingues à titre de mesures transitoires dans les services centraux des services publics fédéraux, *M.B.*, 13 juin 2004). Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 16 mai 2003 portant la désignation d'adjoints bilingues à titre de mesure transitoire dans les services centraux des services publics fédéraux indique que le projet d'arrêté royal relatif à la connaissance fonctionnelle de la deuxième langue adaptée à la tâche d'évaluation et à la connaissance linguistique exigée afin d'assurer l'unité de jurisprudence qui a

Cette exigence est imposée à tous les évaluateurs qu'ils exercent ou non une fonction de management⁷⁹. Elle consiste en une connaissance orale active et passive et en une connaissance écrite passive de l'autre langue. Elle traduit le concept de management de ligne dans les lois coordonnées en imposant à tous ceux qui doivent intervenir dans l'évaluation, d'être en mesure de pouvoir communiquer avec les agents subordonnés. Mais elle ne suffit pas pour assurer une fonction d'unité de jurisprudence⁸⁰. L'article 43ter, §7, alinéa 5, distingue en effet la fonction d'unité de jurisprudence des fonctions de management et d'évaluation.

39. Reste la seconde obligation qui est de respecter l'unilinguisme des pièces du dossier d'évaluation des agents. Cette obligation avait été assurée, dans le cas d'une évaluation par une personne de l'autre rôle linguistique, soit par la connaissance approfondie de l'autre langue par celle-ci, soit par la présence d'un adjoint bilingue à ses côtés.

Limitant la connaissance linguistique de l'autre langue à une connaissance fonctionnelle et supprimant le système des adjoints bilingues, la loi du 12 juin 2002 doit pallier l'incapacité des évaluateurs à rédiger dans l'autre langue et ce, afin d'assurer l'unilinguisme des pièces du dossier. Pour cela, elle permet le recours aux traducteurs jusque-là proscrits et ce, dans le seul cas des services centraux des services publics fédéraux⁸¹. La section de législation du Conseil d'Etat a toutefois constaté que la dérogation à l'interdiction de recourir aux traducteurs devait encore être entourée de modalités garantissant à l'agent qu'il puisse contredire tout document résultant d'une traduction⁸². Aucune modification en ce sens n'a

pour objet l'entrée en vigueur de l'article 43ter, §7 «a été soumis pour avis à la commission permanente de contrôle linguistique (...) et qu'il devra être finalisé au début de la prochaine législature» (M.B., 13 juin 2003). En outre, la mise en œuvre de la connaissance fonctionnelle implique que le Selor puisse être en mesure d'organiser de tels tests. Ceux-ci doivent non seulement être établis mais également être approuvés par le Conseil des ministres. La loi du 12 juin 2002 introduit à ce sujet un article 70 dans les lois coordonnées lequel dispose que l'article 43ter, §7, entre en vigueur à une date déterminée par arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres. Comme le déduit F. FRANCEUS, il faudra d'abord que le test de connaissance fonctionnelle soit approuvé avant qu'il ne soit imposé aux titulaires des fonctions de management. In «Na Copernicus Kepler?», o.c., p. 11. Voy. égal. Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, o.c., n° 1458/001, p. 10.

⁷⁹ L'identification de ces fonctions d'évaluation est toutefois confiée au Roi qui a eu lieu dans le cadre de l'arrêté royal du 18 mars 2004 portant désignation de certaines administrations des services centraux des services publics fédéraux qui assurent l'unité de jurisprudence (M.B., 26 mars 2004). A ce propos, on ne peut manquer d'opérer un rapprochement avec l'arrêté royal du 30 novembre 1966 relatif à la désignation d'adjoints bilingues dans les services centraux (M.B., 3 décembre 1966) qui identifiait les fonctions qui devaient assurer l'unité de jurisprudence.

⁸⁰ Voy. *supra*, n° 23.

⁸¹ Les documents parlementaires précisent que les traducteurs ne sont pas des interprètes. Leur mission s'exerce à partir d'un support écrit alors que les interprètes travaillent à partir d'un support oral. Voy. projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, exposé des motifs, o.c., n° 1458/001, p. 19.

⁸² Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, avis du Conseil d'Etat, o.c., n° 1458/001, p. 57.

été apportée au projet⁸³. La réforme Copernic optait en effet pour un nouveau type d'évaluation qui devait consister en un instrument de progression pour l'agent⁸⁴. Elle ne devait pas être de nature à produire des effets juridiques sur la carrière de l'agent. Force est de constater qu'une telle logique n'a manifestement pas été maintenue. L'arrêté royal du 18 mars 2004 portant certaines dispositions réglementaires relatives à la carrière par accession au niveau supérieur a à nouveau lié la promotion à l'évaluation et ce, sans que le législateur n'adopte alors les garanties nécessaires.

40. En outre, la dérogation à l'interdiction de recourir à un traducteur doit, comme toute disposition en matière d'emploi des langues, faire l'objet d'une interprétation stricte⁸⁵. Elle ne vaut que pour l'évaluation. Une telle procédure peut pourtant être de nature à prolonger ses effets sur le plan disciplinaire⁸⁶. L'évaluateur peut être l'autorité disciplinaire⁸⁷. Dans un tel cas, il s'agit encore d'une affaire qui intéresse un agent comme une affaire de gestion interne et qui doit dès lors satisfaire aux prescrits des articles 39, §1^{er} et 17, §1^{er}, B, 1^o des lois coordonnées qui imposent donc que l'affaire soit instruite dans la langue de l'agent et sans recours aux traducteurs. La consultation du dossier de l'agent, l'audition de celui-ci dans ses explications et ses moyens de défense impliquent une connaissance effective⁸⁸, réelle et légalement constatée⁸⁹. Une telle connaissance semble correspondre à celle imposée aux évaluateurs tenus de devoir être compris et de comprendre leurs interlocuteurs. En revanche, la rédaction de notes, de documents annexés au dossier disciplinaire ou encore de la sanction disciplinaire ne pourra être faite dans la langue de cet agent que pour autant que l'autorité ait attesté de sa connaissance écrite active de l'autre langue. Tel ne sera pas le cas pour les évaluateurs. Cette connaissance est encore exigée pour les adjoints bilingues qui assistent les titulaires des fonctions de management ou des évaluateurs qui n'ont pas encore démontré leur connaissance fonctionnelle⁹⁰. Ces fonctions ont cependant été supprimées des lois coordonnées⁹¹. Sur ce

⁸³ T. DE PELSMAEKER, o.c., p. 127.

⁸⁴ Voy. l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux, M.B., 13 août 2002.

⁸⁵ S. GHELEN, o.c., p. 302.

⁸⁶ C.E., 15 mai 1998, n° 73.698, *Demotte*.

⁸⁷ Voy. sur la désignation de l'autorité disciplinaire, D. BATSELE, «Le régime disciplinaire», in J. SAROT, *Précis de Fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 393-395.

⁸⁸ C.E., du 13 juillet 1967, n° 12.527, *Van Cotthem*.

⁸⁹ C.E., du 11 décembre 1978, n° 19.322, *De Beck*.

⁹⁰ Lors de l'exposé des motifs du projet de loi, il a été précisé qu'«en cas d'affaires disciplinaires, qui sont des affaires quasi-juridictionnelles, le titulaire d'une fonction de management est assisté, dans le cadre du respect des droits de la défense, par une personne qui est désignée dans l'avenir pour assurer l'unité de jurisprudence. En attendant, il sera assisté par son adjoint bilingue et dès qu'il aura fourni la preuve de son bilinguisme fonctionnel par un bilingue officiel, aussi longtemps qu'il n'y a pas une personne qui a fourni la preuve de la connaissance de l'unité de jurisprudence» (Projet de loi insérant les articles 43ter, 44bis, 46bis, 69 et 70 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, exposé des motifs, o.c., n° 1458/001, p. 21).

⁹¹ Voy. *supra*, n°21 à 24.

point, on peut douter que la connaissance linguistique du vocabulaire administratif et judiciaire imposée aux personnes assumant l'unité de jurisprudence suffise à garantir une connaissance écrite active, c'est-à-dire leur aptitude à rédiger des pièces d'un dossier disciplinaire dans la langue de l'agent.

41. Par conséquent, on peut retenir qu'au regard de la carrière des agents, la réforme Copernic traduite dans la modification législative a un impact majeur. Tout d'abord, il est clair que tous les agents assumant des fonctions d'évaluation seront tenus de fournir la connaissance fonctionnelle pourtant initialement annoncée pour les seuls titulaires des fonctions de management. Ensuite, si elle a préservé le droit de l'agent à voir ses affaires traitées dans sa langue, elle n'offre aucune garantie à ceux dont l'évaluation aurait impliqué le recours à un traducteur. Enfin, elle n'a pas conduit à s'interroger précisément sur l'impact de ses modifications sur le plan disciplinaire.

CONCLUSION

42. Aux termes de cette contribution, il apparaît que la modification des lois coordonnées dans le seul objectif d'adapter celles-ci à la logique managériale n'a pas résisté au caractère juridico-politique qui caractérise les lois coordonnées et au rôle instrumental qu'y joue la fonction publique.

Un tel constat a pu être mis en exergue de manière générale lorsqu'on a répertorié les diverses problématiques qui ont traversé tant le projet de loi modifiant les lois

coordonnées que les incidents linguistiques qui ont secoué la réforme Copernic.

L'objectif importé de la réforme de la fonction publique était clair. Pour l'atteindre, deux aspects de la législation linguistique devaient être modifiés. Il fallait mettre fin à l'unilinguisme dans la fonction publique dirigeante en instaurant une autre connaissance linguistique – la connaissance fonctionnelle – que celle déjà en vigueur pour le cadre bilingue et supprimer le système de l'adjoint bilingue et du cadre bilingue. Il a pourtant conduit à diversifier les régimes linguistiques de l'administration fédérale.

On a cependant dû constater que la réforme de la fonction publique imposait un changement plus profond des lois coordonnées. Ces changements ont parfois été intégrés par le législateur. L'on songe à la réforme de l'évaluation. L'on songe encore au nombre des fonctions pour lesquelles la parité linguistique était garantie. Ces changements ont parfois été tus par le législateur. La question de l'enrôlement pour les personnes extérieures à la fonction publique n'a pas été abordée.

43. Finalement, si on peut dire que le système a, sur un plan théorique, le mérite de simplifier l'organisation administrative, il faut reconnaître que sur le plan pratique, il redessine la carrière de nombreuses personnes. N'étant pas encore pleinement en vigueur, il reste aussi porteur d'interrogations. Dans un tel contexte, seule sa mise à l'épreuve permettra de mesurer l'incidence de la réforme sur l'équilibre linguistique caractérisant la fonction publique fédérale par rapport à la réalité du bénéfice annoncé pour le fonctionnement de celle-ci.