

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 220.207 du 5 juillet 2012

A. 194.876/V-1789

A. 194.877/V-1788

En cause : **ETIENNE** Christophe,
ayant élu domicile
rue du Mont 61
5000 Beez,

contre :

l'Etat belge, représenté par :

1. le Vice-Premier Ministre et
Ministre des Finances,
2. le Ministre des Entreprises publiques,
de la Politique scientifique et de
la Coopération au développement,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,
3. le Jardin Botanique National de Belgique,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

SCHAILLEE Marc,
ayant élu domicile
Amelgemweg 20
1780 Wemmel.

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 décembre 2009 par Christophe ETIENNE qui demande l'annulation "des décisions de date et d'auteur inconnus, de promouvoir Messieurs Gerrit DE JONGE et Marc SCHAILLEE au grade d'assistant technique (rang 22C)" (affaire 194.876/V-1789);

Vu la requête introduite le 10 décembre 2009 par Christophe ETIENNE qui demande l'annulation "des décisions de date et d'auteur inconnus, de promouvoir Messieurs Gerrit DE JONGE et Marc SCHAILLEE au grade d'assistant technique (rang 22B)" (affaire 194.877/V-1788);

Vu les requêtes introduites le 15 février 2010 par lesquelles Marc SCHAILLEE demande à être reçu en qualité de partie intervenante dans les deux affaires;

Vu les ordonnances du 5 mars 2010 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat, établis sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu les notifications des rapports aux parties et les derniers mémoires de la partie requérante, des deuxième et troisième parties adverses et de la partie intervenante;

Vu les ordonnances du 6 mars 2012, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 17 avril 2012 à 10.30 heures, date à laquelle celles-ci ont été mises en continuation à l'audience du 18 juin 2012 à 14.00 heures;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, premier président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me M. DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, M^{me} F. ROLAND, premier attaché, comparaissant pour la première partie adverse et Me Fr. VAN DE GEJUCHTE, loco Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties adverses;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

I. EXPOSE DES FAITS

Considérant que les faits utiles à la solution du litige sont les suivants :

1. Par un arrêté du 1^{er} septembre 1995 du Ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises, le requérant est nommé à titre définitif en qualité de premier ouvrier qualifié, dans le cadre linguistique français, au Jardin botanique national de Belgique, à partir du 1^{er} mars 1995.

2. L'arrêt n° 187.272 du 22 octobre 2008 annule les arrêtés ministériels non datés décidant de nommer Gerrit DE JONGE et Marc SCHAILLEE au grade de chef d'atelier au Jardin botanique national de Belgique, à dater du 1^{er} janvier 2003, pour absence de cadre linguistique.

3. Une note au personnel du 31 octobre 2008 du directeur annonce qu'à la suite de l'arrêt d'annulation de la promotion des deux chefs d'atelier, une nouvelle procédure est mise en route et invite les membres du personnel qui remplissent les conditions d'accès à cette promotion à la date du 1^{er} janvier 2003, à introduire leur candidature pour le 3 décembre 2008.

4. Le 31 octobre 2008, la note suivante du directeur est remise au requérant :

" Le Jardin botanique national de Belgique est un service d'exécution dont l'activité couvre l'entière du pays et qui est situé en dehors de Bruxelles-Capitale (sections réunies de la Commission permanente de contrôle linguistique; notification en chambre commune [du] 23 avril 1998).

Suite à l'arrêt du Conseil d'Etat (réf.: n° 187.172 prononcé le 22 octobre 2008), je me vois obligé d'appliquer strictement les lois linguistiques. De ce fait, l'article 10 est applicable à vous. Comme vous êtes régulièrement en contact avec du personnel ouvrier, vous devriez passer un test de néerlandais au service SELOR et y obtenir 5 points sur 10.

Ci-joint la fiche d'inscription pour cet examen. [...] Le test sera encore organisé avant la fin de l'année. [...]"

5. Le 23 novembre 2008, le requérant pose sa candidature au poste de chef d'atelier.

6. Lors de sa réunion du 24 décembre 2008, le conseil de direction du Jardin botanique national de Belgique examine les quatre candidatures introduites.

Le procès-verbal indique notamment ce qui suit :

" La candidature de M. ETIENNE n'est pas recevable. Elle ne répond pas à l'exigence statutaire de la réussite à l'épreuve de la connaissance élémentaire du néerlandais. Même si pour l'instant, il n'y a pas de cadre linguistique pour le Jardin botanique, il aurait déjà dû obtenir le certificat durant la période pendant laquelle il existait un cadre unilingue francophone légal.

[...] J. DEGREEF met en doute l'irrecevabilité de la candidature de M. ETIENNE basée sur l'exigence statutaire de la réussite à l'épreuve de connaissance élémentaire du néerlandais auquel l'intéressé ne répond pas. En effet, M. ETIENNE a été nommé le 1/9/1994 comme agent statutaire dans le cadre unilingue francophone. Les cadres linguistiques successifs publiés le 27/11/1985 puis le 22/11/1996 et en vigueur jusqu'au 18/12/2000, s'appliquaient au Jardin botanique national en tant que service central. Par conséquent, l'article 46 des lois coordonnées du 18/7/1966 n'était pas d'application pour le personnel du Jardin botanique national. L'avis rendu par la Commission permanente de contrôle linguistique le 23 avril 1998 et se référant à l'arrêté royal du 18/7/1966 est en contradiction avec les arrêtés royaux du 27/11/1985 et du 22/11/1996, d'application jusqu'à la publication de l'arrêté royal du 19/12/2000. A aucun moment au cours de sa carrière au Jardin botanique national, la réussite d'une épreuve de connaissance élémentaire du néerlandais ne devait légalement et n'a d'ailleurs été exigé[e] [de] M. ETIENNE par ses supérieurs hiérarchiques. J. DEGREEF considère que la candidature de l'intéressé au poste de chef d'atelier est recevable et doit dès lors être examinée par le Conseil de Direction".

Le conseil de direction établit deux classements des candidats.

Si la candidature du requérant n'est pas recevable :

1. SCHAILLEE Marc
2. DE JONGE Gerrit
3. VERLINDEN Willy.

Si la candidature du requérant est recevable :

1. SCHAILLEE Marc
2. DE JONGE Gerrit
3. ETIENNE Christophe
4. VERLINDEN Willy.

Le directeur est chargé d'obtenir des informations complémentaires afin de déterminer si le requérant doit avoir satisfait à l'épreuve de connaissance du néerlandais.

7. Le 23 janvier 2009, le directeur du Jardin botanique national de Belgique expose au président du comité de direction du Service public fédéral (S.P.F.) Personnel et Organisation la situation particulière de son établissement à la

suite de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés et lui demande son avis sur la recevabilité de la candidature du requérant.

8. Le 29 janvier 2009, le président du comité de direction du S.P.F. Personnel et Organisation répond au directeur du Jardin botanique national de Belgique que la détention d'un certificat de connaissance linguistique est une condition de promotion dans un emploi qui nécessite des contacts réguliers avec le personnel ouvrier, conformément à l'article 46, § 3, des lois coordonnées précitées.

9. Lors de sa réunion du 16 février 2009, le conseil de direction du Jardin botanique national de Belgique propose de promouvoir Marc SCHAILLEE et Gerrit DE JONGE aux deux emplois vacants de chef d'atelier, à la date du 1^{er} janvier 2003.

10. Lors de sa réunion du 23 mars 2009, le conseil de direction examine la lettre adressée le 13 mars précédent par le président du comité de direction du S.P.F. Personnel et Organisation au directeur du Jardin botanique national de Belgique, qui confirme que cet établissement est un service d'exécution situé en région unilingue, et, partant, l'exigence de réussir un test de néerlandais pour pouvoir postuler l'emploi de chef d'atelier.

11. Le 26 mars 2009, le président du conseil de direction notifie au requérant que sa candidature ne peut être retenue, et l'informe de la possibilité d'introduire une réclamation dans les dix jours ouvrables.

12. Le 8 avril 2009, le requérant adresse une réclamation fondée sur l'argumentation suivante :

" [...] le Jardin botanique national n'est pas un service d'exécution mais un service central. Le Jardin botanique national est un établissement scientifique de l'Etat relevant du Ministre ayant l'agriculture dans ses fonctions et n'est donc le service d'exécution d'aucune administration. Pour qu'une institution soit un service d'exécution, il faudrait qu'il ait à exécuter les instructions d'une administration centrale qui le chapeauterait. Or ce n'est manifestement pas le cas du Jardin botanique. [...]"

13. Lors de sa réunion du 7 mai 2009, le conseil de direction examine la réclamation du requérant.

Le procès-verbal indique notamment ce qui suit :

" Le directeur indique que selon le comité permanent de contrôle des langues en matière administrative, réf. VCT, n° 666 du 1^{er} octobre 1964 et n° 1211 A et B du 13 janvier 1966, ainsi que d'après l'arrêt du Conseil d'Etat n° 17.210, DE DYCKER, du 14 octobre 1975 et selon la théorie générale du droit [T. De Pelsmaecker, L. Deridder, F. Judo, J. Proot, F. Vandendriessche, *Taalgebruik in bestuurszaken* (Die Keure, 2004, blz 39) : «Vaak betreft het hier erg gespecialiseerde instituten, die een ondersteunende taak hebben in het kader van de algemene uitvoering van de overheidstaak»], le Jardin botanique de Belgique est un service d'exécution, comme d'ailleurs les autres institutions scientifiques fédérales et culturelles.

La nomination ou la désignation de l'un ou l'autre ministre de tutelle n'a aucune influence sur le statut de l'institution (service d'exécution)".

La position du conseil de direction est communiquée le 8 mai 2009 au requérant.

14. Par des arrêtés du 11 mai 2009, signés par le directeur, J. RAMMELOO, au nom du Ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, Marc SCHAILLEE et Gerrit DE JONGE, assistants techniques (CT3), sont promus au grade de chef d'atelier (rang 22) à la date du 1^{er} janvier 2003. Ces arrêtés font l'objet de la requête en annulation dans l'affaire référencée A. 194.876/V-1789.

15. Par des arrêtés du 5 juin 2009, signés par le directeur, J. RAMMELOO, au nom du Ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, Marc SCHAILLEE et Gerrit DE JONGE, assistants techniques (CT3), sont promus dans l'échelle barémique 22B, à la date du 1^{er} janvier 2009. Ces arrêtés font l'objet de la requête en annulation dans l'affaire référencée A. 194.877/V-1788;

II. EN DROIT

Considérant que, dans l'intérêt d'une bonne justice, il y a lieu de joindre, en raison de leur connexité, les recours référencés A. 194.876/V-1789 et A. 194.877/V-1788 afin qu'il soit statué sur eux par un seul et même arrêt;

Considérant que les arrêtés attaqués ont été pris par le directeur du Jardin botanique national de Belgique mais au nom du Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances et du Ministre de la Politique scientifique, lesquels exercent conjointement le pouvoir de nomination à l'égard du personnel de cet établissement scientifique fédéral; que ce dernier, aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêt royal du 12 novembre 1997 déterminant les conditions dans lesquelles le Jardin botanique national de Belgique reçoit la personnalité juridique, ne dispose de la personnalité

juridique qu'en ce qui concerne la gestion de son patrimoine; qu'il y a dès lors lieu de faire droit à sa demande d'être mis hors de cause;

Considérant que les parties restant à la cause ne contestent pas que le requérant ne justifie pas de la connaissance élémentaire de la langue néerlandaise qui serait requise de lui aux termes de l'article 46, § 3, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, si le Jardin botanique national de Belgique devait être qualifié de service d'exécution dont le siège est établi en dehors de Bruxelles-Capitale et dont l'activité s'étend à tout le pays; que dans cette hypothèse le requérant ne justifierait pas de l'intérêt légal requis à l'annulation des actes attaqués à défaut de vocation à occuper des fonctions telles que prévues par cette disposition légale, en l'occurrence celle de chef d'atelier (actuellement assistant technique), laquelle implique en effet d'être régulièrement en contact avec du personnel ouvrier; que cette question est dès lors déterminante pour la solution du litige;

Considérant que les parties restant à la cause sont en désaccord quant à la qualification à donner au Jardin botanique national de Belgique; que le requérant y voit un service central dont l'activité s'étend à tout le pays au sens de la section 1 du chapitre V des lois coordonnées précitées tandis que l'Etat belge et l'intervenant considèrent qu'il s'agit d'un service d'exécution dont le siège est établi en dehors de Bruxelles-Capitale et dont l'activité s'étend à tout le pays au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre V desdites lois coordonnées;

Considérant qu'à l'appui de leur thèse, l'Etat belge et l'intervenant font en substance valoir que le Jardin botanique national de Belgique ne peut être qualifié de service central dès lors qu'il a son siège à Meise et que le critère de localisation du siège constitue un critère général qui n'a pas été choisi en fonction de la situation de l'un ou de l'autre service; qu'il ne dispose pas d'un pouvoir de direction ou de commandement l'habilitant à donner des ordres, directives ou instructions qu'un autre service serait chargé d'exécuter; qu'au contraire, il est lié, sous certains aspects, au Service public fédéral (S.P.F.) de Programmation Politique scientifique, lequel constitue un service central (est cité à titre d'exemple l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 5 février 2009 désignant pour le Jardin botanique national de Belgique, les supérieurs hiérarchiques compétents habilités à émettre une proposition provisoire en matière disciplinaire ou une proposition de suspension dans l'intérêt du service); qu'en tout état de cause, la circonstance qu'il aurait cessé de dépendre d'une direction générale du Ministère de l'Agriculture est sans incidence sur sa nature, ses missions n'ayant pas été modifiées et ne pouvant être assimilées à des tâches de commandement ou de direction pas plus qu'à des tâches de conception ou de réglementation; que sont également invoqués l'autorité de la doctrine et

plusieurs avis de la Commission permanente de contrôle linguistique ainsi que l'arrêté royal du 8 mars 2010 déterminant, en vue de l'application de l'article 46 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les emplois des agents du Jardin botanique national de Belgique, qui, à la différence de deux arrêtés royaux du 22 novembre 1996, relatifs l'un aux cadres linguistiques, l'autre à la détermination des emplois constituant un même degré de hiérarchie de l'ensemble des établissements scientifiques du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, qui se fondaient sur l'article 43 desdites lois coordonnées, est propre au Jardin botanique national de Belgique et se fonde sur l'article 46 de ces mêmes lois;

Considérant que, pour le requérant, la circonstance que le Jardin botanique national a cessé de dépendre d'une quelconque autorité supérieure pour l'essentiel de sa mission est déterminante; que si les missions de l'institution ne sont pas modifiées dans les textes, par contre dans les faits, elle a acquis par défaut une autonomie dont elle ne disposait pas auparavant et a dû s'organiser en un service central, faute d'être dirigée par une administration supérieure; que l'arrêté ministériel du 5 février 2009 auquel l'Etat belge se réfère ne porte que sur une compétence tout à fait marginale quant au fonctionnement de l'établissement, d'autant que le S.P.F. de Programmation Politique scientifique est un service de type transversal dont les compétences ont vocation à s'appliquer à tous les services publics fédéraux; que si, par ailleurs, le Jardin botanique national n'a plus son siège à Bruxelles-Capitale, ceci est également sans incidence sur sa nature de service central dès lors qu'il n'existe pas de critère légal selon lequel les services centraux doivent nécessairement y avoir leur siège;

Considérant que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, ne contiennent pas de définition du service central ni du service d'exécution dont l'activité s'étend à tout le pays; qu'il ressort de l'économie générale de la législation et des travaux parlementaires de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative que le service public central est celui dont émane une direction, un commandement et dont le siège est établi dans Bruxelles-Capitale; qu'en l'espèce, il y a lieu de s'en tenir à une analyse strictement juridique et de constater que le Jardin botanique national de Belgique continue à être un établissement qui relève du Ministre ayant l'agriculture dans ses attributions, même si, à la suite de la régionalisation des compétences en matière agricole, les compétences de ce dernier se sont considérablement amenuisées à un point tel que la gestion transitoire du Jardin botanique national de Belgique a été confiée au S.P.F. de Programmation Politique scientifique et même si le Jardin botanique national de Belgique est, comme le prévoit l'article 92bis, § 4quinquies, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, appelé à

être transféré aux communautés; que ses missions telles qu'elles sont définies à l'article 4 de l'arrêté royal du 20 juin 1997 fixant la liste, le niveau, la structure et les attributions des établissements scientifiques de l'Etat relevant du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture sont restées les mêmes et ne peuvent être qualifiées juridiquement de tâches de direction ou de commandement; qu'en plus, il est patent que le Jardin botanique national de Belgique, à la suite d'une décision de transfert complet de ses services prise à la fin de l'année 1972 par le Ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, à l'époque L. TINDEMANS, a actuellement son siège en dehors de Bruxelles-Capitale; qu'il s'ensuit que le Jardin botanique national de Belgique ne peut être qualifié de service central dont l'activité s'étend à tout le pays; qu'il y va en réalité d'un service d'exécution ayant son siège en dehors de Bruxelles-Capitale et dont l'activité s'étend à tout le pays; qu'à ce titre, l'article 46, § 3, des lois coordonnées lui est, notamment, applicable; que le requérant n'ayant pas la connaissance élémentaire du néerlandais n'a dès lors pas vocation à occuper l'un des emplois auxquels l'intervenant et Gerrit DE JONGE ont été nommés et promus et ne justifie dès lors pas de l'intérêt légal requis à postuler l'annulation des actes attaqués,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires inscrites sous les n^{os} A. 194.876/V-1789 et A. 194.877/V-1788 sont jointes.

Article 2.

Le Jardin botanique national de Belgique est mis hors de cause.

Article 3.

Les requêtes en annulation sont rejetées.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge de la partie requérante à concurrence de 350 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 250 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la V^e chambre, le cinq juillet deux mille douze, par :

MM.	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'Etat,
	D. MOONS,	conseiller d'Etat,
	J. JAUMOTTE,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	M.-Chr. MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Premier Président du Conseil d'Etat,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.