CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 241.872 du 21 juin 2018

A. 221.402/VIII-10.388

En cause : **KARAKAYA** Huri,
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics (C.G.S.P.)
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Josse-ten-Noode,
représentée par son collège
des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es^ Pierre JOASSART et
Aurore PERCY, avocats,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 février 2017, Huri KARAKAYA demande l'annulation de "la décision adoptée le 28 novembre 2016 par le Conseil communal de la partie adverse, en ce qu'elle retire la décision du 30 mai 2016 de promouvoir la requérante au grade de Conseillère à titre définitif".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^me^ Florence PIRET, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 mai 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 juin 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et et M^e^ Aurore PERCY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Florence PIRET, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 19 mai 2003, la requérante, qui relève du rôle linguistique français, entre au service de la partie adverse en qualité de secrétaire d'administration dans les liens d'un contrat de travail. Le 1^er^ juillet 2012, elle est nommée à ce poste à titre définitif.

2. Le 28 septembre 2015, le conseil communal de la partie adverse décide de la promouvoir en qualité de conseillère (A6) à l'essai, avec une période de stage de douze mois, prenant cours le 1^er^ septembre 2014. Cette décision est notamment motivée par la considération que "l'intéressée a satisfait à l'examen linguistique sur la connaissance suffisante écrite (niveau 1) de la seconde langue prévu par la loi sur l'emploi des langues en matière administrative".

3. Le 27 octobre 2015, le commissaire du gouvernement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, vice-gouverneur, suspend l'exécution de cette décision au motif que la requérante "n'a pas, avant sa nomination, satisfait à l'épreuve orale sur la connaissance élémentaire et appropriée à la nature de la fonction de la seconde langue prescrite par l'article 21, § 5, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966".

4. Le 14 décembre 2015, la partie adverse décide "de prendre acte de l'arrêté de suspension" mais "de maintenir la décision incriminée" aux motifs notamment que "[…] l'intéressée a satisfait aux épreuves écrite et orale de niveau élémentaire portant sur la connaissance de la seconde langue au Selor" et qu'elle "a satisfait à l'épreuve écrite de niveau suffisant portant sur la connaissance de la seconde langue au Selor".

5. Le 30 mai 2016, la partie adverse décide de "promouvoir M^me^ Huri KARAKAYA, Conseillère à l'essai, au grade de Conseillère à titre définitif, à partir du 1^er^ septembre 2015".

6. Le 30 juin 2016, le vice-gouverneur suspend l'exécution de la délibération précitée du 30 mai 2016, au motif que la requérante "n'a pas, avant sa nomination, satisfait à l'épreuve orale sur la connaissance suffisante, appropriée à la nature de la fonction, de la seconde langue prescrite par l'article 21, § 5 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966".

La partie adverse réceptionne cet arrêté de suspension le lendemain.

7. Le 28 novembre 2016, la partie adverse décide de "prendre acte de l'arrêté de suspension du 30 mai 2016 […]" et de "retirer l'acte incriminé", selon la motivation suivante :

" Séance à huis-clos
Le Conseil,
Vu sa décision du 28 septembre 2015 de promouvoir M^me^ Huri KARAKAYA au grade de Conseillère à l'essai, à partir du 1^er^ septembre 2014;
Vu sa décision du 30 mai 2016 de nommer M^me^ Huri KARAKAYA au grade de Conseillère à titre définitif, à partir du 1^er^ septembre 2015;
Vu l'arrêté du 30 juin 2016 de M. le Vice-Gouverneur de l'Arrondissement de Bruxelles-Capitale suspendant l'exécution de la délibération du Conseil précitée;
Que l'arrêté de suspension invoque que M^me^ KARAKAYA n'a pas, avant sa promotion, satisfait à l'épreuve orale sur la connaissance suffisante, appropriée à la nature de la fonction de la seconde langue prescrite par l'article 21, § 5 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966;
que dès lors, ladite délibération est contraire à la loi;
Vu ses certificats du Selor, article 9, § 1, élémentaire obtenu le 13 décembre 2011 et article 11 obtenu le 21 octobre 2013;
Considérant que l'intéressée doit être en possession du certificat du Selor article 9 § 2, correspondant à l'examen oral suffisant, afin de pouvoir accéder au grade de Conseillère;
Décide […]".

Il s'agit de l'acte attaqué.

La requérante déclare que cette décision ne lui a jamais été notifiée mais qu'elle en a pris connaissance et levé copie le 6 décembre 2016 dans les locaux de l'administration communale.

8. Par un courrier de son syndicat du 9 décembre 2016, la requérante met la partie adverse en demeure de lui verser son traitement de conseillère.

9. Par une délibération du 14 février 2017, la partie adverse décide d'attribuer à la requérante une allocation pour fonction supérieure de conseillère.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse des parties

Le moyen est pris de la "violation et application abusive de l'article 65, § 3, des lois coordonnées le 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative; - Violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure, en particulier de délai raisonnable, de sécurité juridique et de diligence; - Violation du principe d'intangibilité des situations définitivement acquises et de la théorie du retrait des actes administratifs; - Excès de pouvoir".

La requérante expose que l'article 65, § 3, alinéa 3, précité, fait exception au principe de la théorie du retrait des actes administratifs dès lors qu'il autorise l'administration à retirer un acte suspendu par le vice-gouverneur durant la période de suspension. Elle fait valoir que lorsque la suspension est levée, l'autorité ne bénéficie plus de l'exception instaurée par cette disposition. Elle estime que si la loi dispose que la suspension n'est levée qu'après un délai de quarante jours suivant la réception au gouvernement de l'acte par lequel l'autorité communale a pris connaissance de la suspension, celle-ci ne peut différer *sine die* la "prise d'acte" et bénéficier indéfiniment de l'exception précitée puisqu'elle doit, en application de la même disposition, prendre connaissance de l'arrêté de suspension "sans délai". Elle en conclut que l'autorité doit "notifier à bref délai cette prise de connaissance au gouvernement régional", et constate qu'en l'espèce, la partie adverse a mis plus de quatre mois avant de prendre acte de l'arrêté de suspension, dépassant ainsi manifestement le délai dans lequel elle était autorisée à retirer son acte en vertu de l'article 65, § 3, précité. Elle ajoute qu'un délai de quatre mois pour prendre acte de l'arrêté de suspension constitue, à lui seul, une violation du principe du délai raisonnable. Elle fait encore valoir que l'acte attaqué, qui retire une décision de promotion plus de soixante jours après son adoption, viole la théorie du retrait, les

principes de sécurité juridique, de délai raisonnable et d'intangibilité des situations définitivement acquises.

La partie adverse répond que, dès lors qu'elle a pour objet la nomination d'un fonctionnaire en violation des lois coordonnées précitées, la décision du 30 mai 2016 est entachée d'une nullité absolue. Elle relève que cette nullité a été décelée par le vice-gouverneur dans son arrêté du 30 juin 2016, suivi par la partie adverse qui, conformément à l'article 58, alinéa 5, des lois précitées, pouvait constater la nullité de la décision de promotion dans un délai de cinq ans. Elle ajoute que si le Conseil d'État devait considérer que l'acte attaqué ne contient pas de constat de nullité de la délibération du 30 mai 2016, elle lui demande d'effectuer lui-même ce constat, en application de l'article 58, alinéa 2, desdites lois. Selon la partie adverse, cette disposition oblige en effet le Conseil d'État à constater la nullité d'un acte administratif adopté en violation de la réglementation de l'emploi de langues, lorsqu'une demande est faite en ce sens par une personne intéressée, ce qui inclut celle qui a commis l'irrégularité linguistique. Elle ajoute qu'en tout état de cause, l'acte attaqué a été adopté dans les délais prévus par la théorie du retrait, lequel, selon elle, "est possible tant qu'un recours peut être introduit devant [le] Conseil [d'État]". Elle expose que l'acte retiré du 30 mai 2016 est un acte irrégulier "créateur d'effets avantageux" et qu'il pouvait être retiré dans le délai de recours au Conseil d'État, soit, à défaut de mentionner les voies de recours, dans un délai de quatre mois et soixante jours, conformément à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle en déduit que la décision de promouvoir la requérante n'est devenue définitive que le 30 novembre 2016 et pouvait donc être retirée jusqu'à cette date et en conclut que la décision de retrait attaquée, datée du 28 novembre 2016, a été prise dans le délai imparti. Elle ajoute que "la circonstance que le retrait a été opéré en dehors du délai prévu par l'article 65, § 3, [...] n'a pas d'incidence" dès lors qu' "on reconnaît à la théorie du retrait, élaborée par Votre Conseil, une valeur législative, d'ordre public".

Dans son dernier mémoire, elle estime que l'article 58 des lois coordonnées précitées est clair et ne suppose aucune interprétation en ce qu'il précise, d'une part, que la nullité est constatée par l'autorité dont émane l'acte et, d'autre part, que ce constat de nullité se prescrit par cinq ans. Elle constate que le texte ne fait aucune distinction en fonction de l'auteur du constat de nullité et ne prévoit pas que le délai de prescription ne s'appliquerait pas à toutes les autorités visées par cet article. Elle considère que s'agissant d'une disposition claire, il n'y a pas lieu de suivre l'interprétation déduite des travaux préparatoires qui s'avère, selon elle, *contra legem*. Elle en conclut qu'elle était habilitée à constater la nullité de la délibération du 30 mai 2016 dans les cinq ans. Elle ajoute que ce délai de

prescription s'applique aussi au Conseil d'État. Subsidiairement, elle rejoint le rapport de l'auditeur et l'interprétation selon laquelle l'article 65, § 3, alinéa 3, précité, autorise l'autorité dont l'acte est suspendu par le vice-gouverneur à le retirer dans un délai raisonnable après réception de l'arrêté de suspension, et estime que ce délai est raisonnable en l'espèce dès lors qu'il y a lieu de tenir compte de la période des vacances d'été et que le conseil communal ne se réunit qu'une fois par mois. Elle précise qu'elle a reçu l'arrêté de suspension le 1er juillet 2016, pendant une période d'activité administrative ralentie, qu'une réunion a été organisée avec la requérante le 24 août 2016, que les parties ont tenté de trouvé une solution pour éviter qu'elle perde le bénéfice de sa promotion, et que "des discussions ont ensuite eu lieu au sein de la commune, notamment au regard de l'insistance de [la requérante] pour conserver son poste de Conseillère à titre définitif". Elle estime que les trois mois qui se sont écoulés entre la réunion précitée et l'adoption de l'acte attaqué ne constituent pas un délai déraisonnable au regard des circonstances de l'espèce.

IV.2. Appréciation

L'article 58 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, est rédigé comme suit :

" Sont nuls tous actes et règlements administratifs contraires, quant à la forme ou quant au fond, aux dispositions des présentes lois coordonnées.
Sans préjudice de l'application de l'article 61, § 4, alinéa 3, la nullité de ces actes ou règlements est constatée à la requête de toute personne intéressée, soit par l'autorité dont ces actes ou règlements émanent, soit, selon le cas et l'ordre de leurs compétences respectives, par l'autorité de tutelle, les cours et tribunaux ou le Conseil d'État.
Les actes ou règlements dont la nullité est ainsi constatée en raison d'irrégularités quant à la forme sont remplacés en forme régulière par l'autorité dont ils émanent: ce remplacement sortit ses effets à la date de l'acte ou du règlement remplacé.
Ceux dont la nullité est constatée en raison d'irrégularités quant au fond interrompent la prescription ainsi que les délais de procédure contentieuse et administrative impartis à peine de déchéance.
Le constat de nullité des actes et règlements, visés par le présent article, se prescrit après cinq ans".

L'article 65, § 3, des mêmes lois coordonnées prévoit ce qui suit :

" Le commissaire du gouvernement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, vice-gouverneur, peut, par arrêté motivé, suspendre l'exécution de l'acte par lequel l'autorité communale d'une des communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ou un centre public d'aide sociale d'une de ces communes viole les lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative.
L'arrêté de suspension doit intervenir dans les quarante jours de la réception de l'acte au gouvernement; il est immédiatement notifié à l'autorité communale ou au centre, qui en prend connaissance sans délai et peut justifier l'acte suspendu.
L'autorité dont l'acte est régulièrement suspendu peut le retirer.
La suspension est levée après un délai de quarante jours suivant la réception au gouvernement de l'acte par lequel l'autorité communale ou le conseil du centre public d'aide sociale a pris connaissance de la suspension".

Lorsque le vice-gouverneur met en œuvre la procédure particulière prévue par l'article 65, § 3, disposition introduite dans les lois coordonnées après l'article 58 et qui organise une tutelle spécifique, la sécurité juridique commande à l'autorité dont la décision est suspendue d'agir avec diligence et en tout cas dans un délai raisonnable au regard de cette procédure spéciale. Cette disposition met en effet sur pied un mécanisme de contrôle du respect desdites lois qui se caractérise par une célérité certaine, dès lors que l'arrêté de suspension doit intervenir dans les quarante jours de la réception de l'acte communal par le vice-gouverneur, que cet arrêté est "immédiatement notifié" à la commune, et que celle-ci peut le justifier ou le retirer par une décision dont il lui incombe de transmettre une expédition au vice-gouverneur "dans la huitaine" en vertu de l'article 65, § 2. L'économie de ce contrôle *sui generis* par un "organe particulier de surveillance" (section 2 du chapitre VIII des lois coordonnées) serait par ailleurs réduite à néant s'il suffisait pour l'autorité communale d'accuser réception d'un arrêté de suspension puis de s'abstenir de statuer pendant quarante jours, pour que la suspension de son acte soit automatiquement levée par application du dernier alinéa de l'article 65, § 3. Dès lors que l'arrêté de suspension du vice-gouverneur fait naître à tout le moins un doute quant à la légalité de l'acte incriminé au regard des lois linguistiques, la sécurité juridique impose concrètement qu'une justification ou un retrait de ce dernier intervienne dans les meilleurs délais, et en tout cas dans un délai raisonnable, la diligence de son auteur devant être d'autant plus accrue dans les circonstances de mise en œuvre de cette procédure spéciale.

En l'espèce, l'acte attaqué s'inscrit incontestablement dans la situation particulière régie par l'article 65, § 3, dès lors que l'admission au stage de la requérante avait déjà fait l'objet d'une suspension par le gouverneur le 27 octobre 2015 pour violation desdites lois coordonnées, que sa désignation définitive a été suspendue le 30 juin 2016 à nouveau pour méconnaissance des mêmes lois, et que l'acte attaqué est exclusivement motivé par ce deuxième arrêté de suspension dont il déduit que la délibération du 30 mai 2016 "est contraire à la loi" parce la requérante "doit être en possession du certificat du Selor article 9, § 2, correspondant à l'examen oral suffisant, afin de pouvoir accéder au grade de Conseillère". La partie adverse a eu connaissance de l'arrêté de suspension de sa décision du 30 mai 2016 dès le 1er juillet 2016, mais n'a décidé de la retirer que le 28 novembre 2016, soit près de six mois après l'adoption de sa propre décision et cinq mois après la réception dudit arrêté, sans aucune explication. Le dossier administratif ne contient pas le moindre élément qui permettrait de justifier ce délai. Ni la période des vacances ni les discussions alléguées entre parties ne sont de nature à autoriser

l'écoulement d'un tel laps de temps, incompatible avec la sécurité juridique qui se déduit de l'article 65, § 3, précité.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Premier moyen

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

VII. Demande de constat d'illégalité fondée sur l'article 58 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative

VII.1.Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande au Conseil d'État de constater la nullité de sa décision de promotion du 30 mai 2016 pour violation des lois linguistiques, étant d'avis que pareil constat peut, même après expiration du délai de recours contentieux de soixante jours, intervenir dans les cinq ans de cette décision et que le texte clair de l'article 58 ne prévoit pas que ce délai de prescription ne s'appliquerait pas à toutes les autorités qu'il énumère.

VII.2. Appréciation

Dès lors qu'elles restreignent la liberté de l'emploi des langues consacrée par l'article 30 de la Constitution, les lois cordonnées du 18 juillet 1966 doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive. Si le dernier alinéa de l'article 58, reproduit ci-avant, peut, *a priori*, sembler clair, il convient de vérifier si l'interprétation qu'en revendique la partie adverse est compatible avec cette interprétation restrictive, qui, en l'espèce, nécessite d'examiner la *ratio legis* du délai de prescription extraordinaire de cinq ans institué par cette disposition au regard de la sécurité juridique. Il ressort des travaux préparatoires des lois coordonnées que ce délai de cinq ans procède du souci exclusif du législateur de permettre à la commission permanente de contrôle linguistique d'exercer son pouvoir de contrôle du respect des lois linguistiques (*doc. parl*., Chambre, 1961-1962, amendement, n° 331/29, pp. 2-3). Dès le moment où le délai de prescription de cinq ans n'a été inséré dans les lois coordonnées qu'au seul profit de ladite commission, la thèse visant à étendre ce délai à d'autres autorités ou juridictions s'avère inconciliable avec l'interprétation restrictive qui s'impose à leur égard.

La demande de constat de nullité de la décision de la partie adverse du 30 mai 2016, formulée dans son mémoire en réponse du 21 avril 2017, est irrecevable.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de cent quarante euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision prise le 28 novembre 2016 à l'égard de Huri KARAKAYA par laquelle le conseil communal de Saint-Josse-ten-Noode décide de "prendre acte de l'arrêté de suspension du 30 mai 2016 de M. le Vice-Gouverneur de l'Arrondissement de Bruxelles-capitale et de retirer l'acte incriminé", est annulée.

Article 2.

La demande de constat d'illégalité fondée sur l'article 58 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 140 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le vingt et un juin deux mille dix-huit, par :

Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État, président f.f.,
Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Nathalie ROBA.	Frédéric GOSSELIN.