

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.781 du 25 octobre 2018

A. 215.225/VIII-10.712

En cause : **l'association sans but lucratif Vlaams Komitee Brussel**,
ayant élu domicile chez
M^e Luc VAN CANEGHEM, avocat,
boulevard du Jubilé 96
1080 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Schaerbeek,
représenté par son collègue de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et Cédric MOLITOR, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 mars 2015, l'association sans but lucratif Vlaams Komitee Brussel demande l'annulation de "la délibération du conseil de l'action sociale du c.p.a.s. de Schaerbeek du 17 septembre 2014 désignant [J. D.] comme employé contractuel pour une durée indéterminée, en qualité d'agent d'insertion à temps plein, à partir du 1^{er} octobre 2014".

II. Procédure

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

Un arrêt n° 240.220 du 18 décembre 2017 a rouvert les débats et renvoyé l'affaire au rôle général.

Il a été notifié aux parties.

Par décision du 9 janvier 2018, le Premier Président du Conseil d'État a attribué l'affaire à la VIII^e chambre.

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 6 août 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 octobre 2018.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Luc VAN CANEGHEM, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Cédric MOLITOR, avocats, 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. J. D. est membre du personnel de la partie adverse depuis le 25 septembre 2012. Il a d'abord été engagé sous contrat de travail à durée déterminée.

Il appartient au rôle linguistique français et possède, depuis le 27 janvier 2014, un certificat de connaissances linguistiques attestant qu'il "a satisfait aux tests de néerlandais". Il est précisé que "les modules de ce brevet ont été conçus pour pouvoir correspondre aux niveaux suivants du Cadre européen commun de référence pour les langues : compréhension à l'audition B1 et compréhension à la lecture B1" et que "ces tests ont été organisés conformément à l'article 8 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".

2. Par une délibération du 17 septembre 2014, le conseil de l'action sociale de la partie adverse décide "d'engager au 01.10.2014, Monsieur [J. D.] [...] en qualité d'agent d'insertion (niveau BH), dans le cadre subsidié des moyens financiers dégagés par l'exonération des cotisations patronales visées aux articles 33 et 34 de la loi du 22.12.1995, au Département d'Insertion socio-professionnelle, sous les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée avec clause résolutoire liée à la réussite d'un examen de recrutement et de lui attribuer à partir de la même date, l'échelle barémique de traitement B et une indemnité pour les frais de route liés à l'exécution de ses fonctions".

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme il suit :

" Considérant que le Conseil, en sa séance du 30.08.2012 a décidé d'engager, au plus tôt le 15.09.2012, Monsieur [J. D.] [...] en qualité d'agent d'insertion (niveau BH) «accompagnateur des articles 60 § 7 vers le marché du travail» en application de l'acte d'adhésion, par le CPAS de Schaerbeek au projet fond social européen accompagnateurs, sous les liens d'un contrat de travail à durée déterminée liée à la durée du subside;

Considérant que le subside précité est venu à échéance en date du 30.06.2014;

Considérant que le Conseil, en sa séance du 04.06.2014 a décidé d'engager, à l'issue de son contrat dans le cadre du projet fond social européen accompagnateurs, soit au plus tôt le 01.07.2014, Monsieur[J. D.], préqualifié, en qualité d'agent d'insertion (niveau BH), au Département d'Insertion socio Professionnelle, sous les liens d'un contrat de travail de remplacement, de Madame [...], pour la durée de son absence;

Considérant que quatre nouveaux postes d'agent d'insertion niveau (niveau B/BH) ont été créés, au 01.07.2014, au cadre du Département ISP, dans le cadre subsidié par les moyens financiers dégagés par l'exonération des cotisations patronales visées aux articles 33 et 34 de la loi du 22.12.1995;

Considérant qu'il est proposé d'engager, au 01.10.2014, Monsieur [J. D.], préqualifié, en qualité d'agent d'insertion (niveau BH), dans le cadre subsidié par les moyens financiers dégagés par l'exonération des cotisations patronales visées aux articles 33 et 34 de la loi du 22.12.1995, au Département d'Insertion socio-professionnelles, sous les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée avec clause résolutoire liée à la réussite d'un examen de recrutement;

Considérant que cet engagement est prévu au budget de l'exercice 2014 et qu'il est indispensable afin d'assurer la continuité et le bon fonctionnement du service;

Statuant au scrutin et approuvé par 12 voix pour,

[...]" .

Le 25 septembre 2014, un contrat de travail d'employé est signé entre la partie adverse et J. D. L'article 6 du contrat dispose qu' "il est accordé au travailleur un délai de 2 ans à partir de la date de son engagement pour satisfaire aux dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative,

conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur en Région bruxelloise" et que "le travailleur s'engage à suivre une formation en langues et à présenter l'examen linguistique du Selor, pour lequel il reconnaît avoir reçu copie de la note de service relative à l'inscription à ces examens".

3. Le 3 novembre 2014, le commissaire du Gouvernement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, vice-gouverneur, décide de suspendre l'exécution de la décision du 17 septembre 2014.

Cette décision est motivée notamment par la considération que "chaque fonctionnaire est appelé à répondre au téléphone et qu'il est dès lors raisonnable de supposer qu'un contact, même occasionnel avec le public (fournisseurs et/ou citoyens) n'est pas à exclure, sauf à preuve contraire; que le contact avec le public est inhérent à certaines fonctions telles que celles exercées entre autre par le personnel soignant", que "la Commission Permanente de Contrôle Linguistique a estimé dans son avis n° 1915 du 19 octobre 1967 que le terme «nomination» au sens des lois linguistiques signifie tout apport de nouveau personnel malgré son statut; que le Conseil d'État a, en outre, jugé dans son arrêt n° 24.982 du 18 janvier 1985 que la connaissance de la seconde langue est liée à la fonction et non au statut" et que "l'intéressé n'a pas, avant sa nomination, satisfait aux épreuves écrite ou informatisée et orale sur la connaissance élémentaire de la seconde langue prescrite par l'article 21, §§ 2 et 5, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966".

4. Par une nouvelle délibération du 10 décembre 2014, le conseil de l'action sociale de la partie adverse prend acte de l'arrêté de suspension précité et décide de maintenir sa décision du 17 septembre 2014, aux motifs notamment que "l'engagement de Monsieur J. D. a été réalisé en vue d'assurer la continuité et le fonctionnement du service", que "le principe de bilinguisme actif reste assuré dans le service nonobstant cet engagement", que "les services d'Actiris l'ont informé qu'aucun demandeur d'emploi inscrit sous la profession de l'intéressé n'était détenteur du brevet linguistique requis", qu' "il est accordé au travailleur un délai de 2 ans à partir de la date de son engagement pour satisfaire aux dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative", que "le travailleur s'engage à suivre une formation en langues et à présenter l'examen linguistique au Selor, pour lequel il reconnaît avoir reçu copie de la note de service relative à l'inscription à ces examens", que "l'article 9 [lire : 6] du contrat de travail de l'intéressé [fait expressément mention de cet engagement]", que "les relations de travail sont régies par la loi du 03.07.1978 relative aux contrats de travail" et que "l'intéressé n'est donc pas pourvu d'une nomination à titre définitif".

À défaut d'annulation de cette décision par l'autorité de tutelle compétente, la suspension de l'exécution de la délibération du 17 septembre 2014 a été levée, conformément à l'article 65, § 3, alinéa 4, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966.

5. Dans un courriel du 5 avril 2018 répondant à une demande de complément d'informations envoyée par l'auditeur rapporteur, les conseils de la partie adverse ont précisé que "Monsieur [J. D.] fait toujours partie du personnel du c.p.a.s. de Schaerbeek depuis son engagement au 1.10.2014 en qualité d'agent d'insertion sous les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée à temps plein" et qu' "à la connaissance de [leur] cliente, il ne dispose que du brevet linguistique précédemment produit au dossier administratif, à savoir l'article 8".

Conformément à la demande formulée par l'auditeur rapporteur, les conseils de la partie adverse ont joint, à leur courriel, une description de la fonction exercée par J. D. Ce document fait clairement état de ce que la fonction d' "agent d'insertion" met son titulaire en contact avec le public.

IV. Emploi des langues

IV.1. Thèse de la partie requérante

En réponse au point de vue développé dans le rapport de l'auditeur-rapporteur du 31 mars 2017 selon lequel l'affaire à l'examen devait être examinée par une chambre de langue française du Conseil d'État, la partie requérante s'est référée, dans le dernier mémoire déposé à la suite de ce rapport, à l'article 93, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été modifié par la loi du 19 juillet 2012 "modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques".

Elle soutient que cette disposition confère aux personnes physiques et morales établies dans les communes périphériques le droit de soustraire l'examen de leur affaire à la chambre (de langue néerlandaise) normalement compétente du Conseil d'État lorsque les conditions prévues à cet effet sont remplies. Elle relève qu'une possibilité comparable a toutefois été refusée aux personnes établies dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, alors que "le but de la disposition en question, qui est de tenir compte du caractère linguistique sensible des litiges

administratifs qui peuvent surgir dans ces communes, est tout aussi parfaitement pertinent pour la situation bruxelloise". Elle estime qu' "il s'agit donc [à première vue] d'une discrimination manifeste", le législateur n'ayant pas jugé utile de préciser les raisons sous-jacentes de cette distinction. Elle suggère donc de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

" L'article 93, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où il permet aux habitants des communes périphériques de faire examiner des litiges devant le Conseil d'État par l'assemblée générale, alors que les habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale sont privés de cette possibilité ?".

IV.2. Appréciation

Dans son arrêt n° 240.220 du 18 décembre 2017, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

" [...]

7. Artikel 53 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt met betrekking tot het gebruik van de talen door de organen van de Raad van State :

« De verzoeken om schadevergoeding, de beroepen tot nietigverklaring en de cassatieberoepen, gegrond op de artikelen 11, 11^{bis} en 14 worden behandeld in de taal die de diensten waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt krachtens de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken, moeten gebruiken in hun binnendiensten.

Indien die wetgeving het gebruik van een bepaalde taal niet voorschrijft, geschiedt de behandeling in de taal van de akte waarbij de zaak bij de Raad van State werd ingediend».

8. Artikel 39, § 1, van de bestuurstaalwet bepaalt dat de centrale diensten – die diensten zijn waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt, zoals bedoeld in het zo-even aangehaalde artikel 53 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State – zich onder meer in hun binnendiensten gedragen naar artikel 17, § 1, «met dien verstande dat de taalrol bepalend is voor het behandelen van de zaken vermeld onder A, 5° en 6°, en B, 1° en 3°, van genoemde bepaling».

9. In dit geval is artikel 17, § 1, B, 1°, van de bestuurstaalwet van toepassing. Het gaat immers om een zaak die «een ambtenaar van de dienst» betreft, namelijk de aanstelling van een ambtenaar die tot de Franse taalrol behoort.

Aangezien overeenkomstig artikel 39, § 1, van de bestuurstaalwet de taalrol dan bepalend is en deze in casu de Franse is, dient de voorliggende zaak door de Raad van State in de Franse taal te worden behandeld.

De vergelijking die de verzoekende partij maakt met de behandeling van de zaak die bij arrest nr. 65.885 van 15 april 1997 door de Raad van State werd beslecht, gaat niet op aangezien die zaak niet een ambtenaar van de dienst, maar een stedenbouwkundige vergunning betrof.

10. De door de verzoekende partij gesuggereerde vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof over de bestaansbaarheid van artikel 93, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, «in zoverre het inwoners van de randgemeenten de mogelijkheid biedt geschillen voor de Raad van State te laten behandelen door de algemene vergadering, terwijl deze mogelijkheid wordt ontzegd aan inwoners van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad» is vreemd aan de bepalingen in de

gecoördineerde wetten op de Raad van State die het gebruik regelen van de talen door de organen van de Raad van State betrokken bij de werking van de afdeling Bestuursrechtspraak. Ook de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak zou, met andere woorden, voor het gebruik van de talen in de voorliggende zaak zich moeten richten naar het bepaalde in artikel 53 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag kan er derhalve hoe dan ook niet toe leiden, welk antwoord ze ook moge krijgen, dat de verzoekende partij alsnog aanspraak zou kunnen maken op een behandeling van haar zaak in het Nederlands door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

11. Uit wat voorafgaat volgt dat de voorliggende zaak dient te worden verwezen naar de algemene rol, teneinde aan een Franstalige kamer te worden toegewezen. Het valt aan die kamer toe, te oordelen of er reden is om het verzoek in te willigen tot prejudiciële vraagstelling over het verschil in behandeling van verzoekers die inwoner zijn van de randgemeenten en verzoekers die inwoner zijn van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, voor de toepassing van artikel 93 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. [...]"

Cet arrêt a rouvert les débats et renvoyé l'affaire au rôle général. Par sa décision du 9 janvier 2018, le Premier Président a attribué l'affaire à la VIII^e chambre, en application de l'article 87, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que "Les chambres de langue française, composées de membres justifiant de la connaissance de la langue française, connaissent de toutes les affaires qui doivent être traitées en langue française".

Si la partie requérante demande d'interroger la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de l'article 93, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État avec les articles 10 et 11 de la Constitution, c'est pour que l'affaire soit traitée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif plutôt que par une chambre de langue française.

En vertu de l'article 26, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, "lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi [...], d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution".

En l'espèce, la partie requérante invoque une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lesquels, comme cela fut relevé lors des travaux préparatoires de cette disposition, consacrent le principe d'égalité et de non-discrimination de façon totalement ou partiellement analogue à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 14 de la Convention européenne de

sauvegarde des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Sénat, commentaire des articles, s.e. 2007, n° 4/12, p. 6).

L'article 26, § 4, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale précitée stipule toutefois que, par dérogation à l'alinéa 1^{er}, "l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas [...] lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée". Il convient, partant, de vérifier si l'article 93 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole manifestement pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'article 93, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme il suit :

" § 1^{er}. Par dérogation aux articles 17, § 1^{er}, alinéa 2, § 3, alinéa 5, §§ 4 et 7, 18, alinéas 2 à 4, 52, alinéa 2, et 61, les demandes, difficultés, recours en annulation ou recours en cassation, visés aux articles 11, 12, 13, 14, 16, 1° à 8°, 17, 18 et 36 ainsi que les oppositions, tierces oppositions et recours en révision, qui sont portés par une personne qui est établie dans une des communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative sont traités à la demande de cette personne par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, lorsque les conditions suivantes sont cumulativement remplies :

1° l'objet de la demande, de la difficulté ou du recours est localisé ou localisable dans ces communes;

2° la personne demande, dans l'intitulé de son écrit par lequel elle porte l'affaire devant la section du contentieux administratif conformément à l'article 19, que son affaire soit traitée par l'assemblée générale;

3° cet écrit contient une référence formelle aux garanties, régimes juridiques et droits linguistiques qui sont d'application dans ces communes.

Si l'assemblée générale est d'avis que les conditions visées à l'alinéa 1^{er} ne sont pas remplies, elle renvoie l'affaire à une chambre, conformément aux dispositions du titre VI, chapitre II, section 1^{re}, sans préjudice du renvoi à l'assemblée générale en application des articles 91 et 92, § 1^{er}."

Cet article a été introduit par la loi du 19 juillet 2012 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques. Dans l'avis qu'elle a remis, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État constate que cette loi "a pour objet de faire en sorte que les litiges administratifs qui relèvent de la compétence du Conseil d'État, section du contentieux administratif [...] qui concernent les six communes [...] dites périphériques et les personnes physiques ou morales qui y sont localisées, soient désormais portés devant l'assemblée générale de cette section", et "doit être lue en combinaison avec une proposition de révision de l'article 160 de la Constitution" avec qui elle entretient un "lien très étroit". Poursuivant son analyse, la section de législation observe ce qui suit:

" [...]

La circonstance que le texte proposé a force de loi implique que le Conseil d'État est compétent pour apprécier si la proposition de loi est compatible avec la Constitution et les traités internationaux pertinents en la matière.

Il va sans dire que, pour cette appréciation, le Conseil d'État doit tenir compte des développements relatifs à la proposition de révision de la Constitution. Il en ressort en effet que le constituant est lui-même d'avis que la proposition de loi est conforme à la Constitution et que, notamment, aucun problème ne se pose en ce qui concerne la compatibilité de la proposition de loi avec les principes d'égalité et de non-discrimination, garantis entre autres par les articles 10 et 11 de la Constitution. Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause cette appréciation du constituant.

Même si le Conseil d'État prenait en considération exclusivement le texte de l'article 160, alinéa 3, proposé, de la Constitution, son appréciation ne serait d'ailleurs pas autre, eu égard à ce qui suit.

Comme l'indique notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, lorsque l'on apprécie divers éléments d'une réforme de l'État, il importe de considérer à l'ensemble de la réforme (voir C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.16.6 ; 27 mars 2003, n° 36/2003, B.7 ; 26 mai 2004, n° 96/2004, B.12.3 ; 27 avril 2005, n° 78/2005, B.22.3.). Lorsque l'on cherche à atteindre un équilibre au sein de l'État fédéral au moyen d'un ensemble complexe de règles (consulter Cour eur. D.H., 2 mars 1987, Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, *Série A*, vol. 113, § 57, qui fait état d'un « ensemble complexe de freins et de contrepoids »), une certaine limitation des droits fondamentaux ou une certaine différence de traitement entre des catégories de personnes peut se justifier au regard de l'objectif poursuivi par l'ensemble de la réforme (consulter C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2; 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3. Les développements de la proposition de révision de l'article 160 de la Constitution indiquent que la réforme proposée « touche au cœur des grands équilibres qui œuvrent à la paix communautaire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1564/1, p. 2) - « [la sauvegarde d'] un intérêt public supérieur » (consulter C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2; 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3.) -, à tout le moins dans la mesure où les mesures prises peuvent être raisonnablement considérées comme n'étant pas disproportionnées à l'objectif général poursuivi par le législateur (consulter C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2.). C'est d'autant plus vrai lorsque « l'équilibre ainsi créé repose sur un large consensus entre les communautés » (consulter C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.4.).

Dans une telle matière, c'est par essence au législateur qu'il appartient de juger de quelle manière il y a lieu d'atteindre l'équilibre recherché (consulter C.C., 26 mai 2003, n° 73/2003, B.9.6.).

Eu égard à la proposition de révision de la Constitution qui doit être adoptée en même temps que la proposition de loi - à la majorité requise à cet effet par la Constitution -, à la marge d'appréciation étendue dont dispose le législateur en cette matière, à l'objectif que les auteurs de la proposition de loi poursuivent, à savoir la pacification communautaire, et au statut particulier des communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, le Conseil d'État est également d'avis que la proposition de loi à l'examen n'est pas contraire à la Constitution, et en particulier qu'elle n'emporte pas de violation des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Conseil d'État n'aperçoit en outre pas de motif de conclure différemment en ce qui concerne l'appréciation de la proposition de loi au regard du droit international conventionnel.

[...]" (*doc. parl.*, Sénat, session 2011-2012, avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 51.215/AG du 2 mai 2012, n° 5-1563/2, p. 5).

Il résulte de cet avis, et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme à laquelle il se réfère, que l'article 93, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole manifestement pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne s'applique qu'aux seuls requérants établis dans les communes périphériques pour les litiges qui y sont localisés.

Il n'y a donc pas lieu de poser la question préjudicielle sollicitée en l'espèce.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La requérante expose qu'elle est une association sans but lucratif qui a pour but de promouvoir la vie flamande à Bruxelles. Se référant aux arrêts n° 212.788 du 27 avril 2011 et n° 203.752 du 6 mai 2010, elle fait valoir que le Conseil d'État a reconnu son intérêt de principe à poursuivre l'annulation de recrutements d'agents dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale décidés en violation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, qui sont d'ordre public.

La partie adverse répond que l'arrêt n° 203.752 du 6 mai 2010 ne se prononce pas sur l'intérêt de la partie requérante à agir dans ce type de procédure alors que, dans l'arrêt n° 212.788 du 27 avril 2011, le Conseil d'État a jugé que la partie requérante n'avait plus intérêt au recours, dès lors que l'agent dont la nomination était attaquée s'était vu délivrer par le Selor une attestation établissant qu'en raison de la réussite de l'examen prévu par la réglementation, elle disposait de la connaissance élémentaire du néerlandais requise pour pouvoir exercer une fonction dans les services locaux établis dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Selon la partie adverse, tel est également le cas de J. D., dont l'engagement a été décidé par l'acte attaqué, et qui a satisfait à l'épreuve relative à la connaissance élémentaire de la langue néerlandaise (article 8 de l'arrêté royal du 8 mars 2001 et 21, § 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative). Elle ajoute, pour le surplus, que l'acte attaqué ne porte pas atteinte aux garanties reconnues aux utilisateurs néerlandophones des services publics locaux établis sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, dont la

partie requérante défend les intérêts, celle-ci ne démontrant nullement qu'un néerlandophone s'adressant au c.p.a.s. de Schaerbeek ne pourrait pas faire usage du néerlandais et être accueilli dans cette langue. Elle en déduit que l'intérêt au recours de la partie requérante n'est pas établi.

La partie requérante réplique que J. D. ne satisfait pas aux conditions de l'article 21, § 5, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle ajoute que l'affirmation selon laquelle les néerlandophones peuvent s'adresser dans leur langue au c.p.a.s. de Schaerbeek n'est établie par aucune pièce. Elle fait également valoir que les lois sur l'emploi des langues, qui touchent à l'ordre public, visent précisément à protéger les intérêts des habitants et fonctionnaires néerlandophones en imposant le bilinguisme de chaque agent et qu'il n'appartient pas à la partie adverse de décider que ces garanties peuvent être offertes sans respecter la loi.

La partie adverse fait valoir, dans son dernier mémoire, que l'acte attaqué n'affecte pas, de manière défavorable, les utilisateurs néerlandophones qui souhaitent s'adresser dans leur langue à ses services pour régler leurs relations avec elle. Elle précise que J. D. exerce une fonction particulière, dans la mesure où celle-ci le met en contact avec un public qui ne parle aucune des langues nationales. Elle joint, à cet égard, à son mémoire l'analyse présentée au conseil de l'action sociale du 17 septembre 2014, soit la réunion à l'occasion de laquelle l'acte attaqué a été adopté, lequel détermine le cadre de l'exercice de la fonction précise de l'intéressé, à savoir l'accueil et la conduite d'entretien avec les usagers souhaitant faire l'apprentissage d'une langue nationale, l'accompagnement social autour du projet d'apprentissage et la gestion de partenariat et la veille institutionnelle et documentaire dans le domaine de l'alphabétisation. Elle soutient que ceci résulte expressément de la "description succincte" du poste à pourvoir et auquel a été affecté J. D. par l'acte attaqué, à savoir :

" Accueil et conduite d'entretien avec les usagers souhaitant faire l'apprentissage d'une langue nationale. Accompagnement social autour du projet d'apprentissage. Gestion de partenariat et veille institutionnelle et documentaire dans le domaine de l'alphabétisation".

Elle en déduit que, dans la mesure où le public auquel est confronté J. D. dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ne maîtrise, par essence, aucune des langues nationales, le néerlandais n'est pas sollicité dans le cadre de ses fonctions et que compte tenu de ces spécificités, il faut considérer que celui-ci n'est pas, dans l'exercice de ses fonctions, "en contact avec le public", au sens de l'article 21, § 5, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle maintient que la fonction particulière "d'agent d'insertion des langues" exercée par J. D. n'implique pas des contacts avec la population et que, dans ces conditions, il faut

conclure que l'acte attaqué ne porte pas, d'une quelconque manière, et certainement pas de manière directe et certaine, atteinte à l'objectif que poursuit la partie requérante de préserver et de promouvoir la vie flamande à Bruxelles.

Dans son dernier mémoire la partie requérante relève que la partie adverse tente de vider de son contenu le concept de "contact avec le public", au sens de l'article 21, § 5, des lois sur l'emploi des langues, en divisant la notion de public dont une partie ferait usage du néerlandais et l'autre pas. Elle estime qu'il est par trop simpliste de considérer qu'un agent dont la tâche principale est de travailler avec des personnes d'origine étrangère qui veulent apprendre une des langues du pays, n'aurait, le cas échéant, pas plus de contact avec le public francophone qu'avec le public néerlandophone. Elle ajoute qu'il est de notoriété publique que les réfugiés, avec lesquels J. D. travaille, entre autres, peuvent compter, dans le cadre de leur programme d'intégration, sur le soutien de nombreux bénévoles avec lesquels celui-ci est vraisemblablement également en contact dans le cadre de ses activités.

V.2. Appréciation

Les associations peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime. En particulier, le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

L'article 1^{er} des statuts de la partie requérante indique qu'elle a pour but "de préserver et de promouvoir la vie flamande à Bruxelles". L'objet social de la partie requérante n'est pas défini dans des termes à ce point larges qu'il se confonde avec l'intérêt général. Par ailleurs, une association qui consacre son activité à la préservation et à la promotion de la vie d'une communauté linguistique dans une région géographique déterminée défend un intérêt collectif qui ne se confond pas avec l'intérêt particulier de ses membres. La partie requérante ne doit pas démontrer qu'elle compte en son sein des personnes qui seraient affectées par l'acte entrepris. Il importe seulement que l'acte attaqué par l'association affecte son objet social et que ce dernier soit réellement poursuivi.

Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, toute décision à portée individuelle, prise dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, en méconnaissance des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, n'affecte

pas nécessairement l'objectif qu'elle se donne. Le recours en annulation doit être en relation directe avec son objet social, à peine de s'apparenter à une action populaire.

Ainsi, la partie requérante ne peut se substituer à la Commission permanente de contrôle linguistique qui, sans devoir justifier d'un intérêt, peut solliciter du Conseil d'État qu'il constate "la nullité de tous les actes, règlements et documents administratifs ainsi que de toutes les nominations, promotions et désignations contraires aux présentes lois coordonnées ou aux arrêtés royaux qui s'y rapportent" (article 61, § 4, alinéa 3, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matières administrative). Du reste, l'article 58, alinéa 2, des mêmes lois coordonnées confirme que, sans préjudice de l'application de l'article 61, § 4, alinéa 3, précité, la nullité d'un acte contraire à la législation linguistique est constatée à la requête de "toute personne intéressée". Ceci implique qu'à l'égard de toute personne, sauf la Commission permanente de contrôle linguistique, les règles de droit commun concernant la recevabilité d'un recours en annulation, notamment la possession d'un intérêt direct, personnel et certain, sont applicables.

Il se déduit de ce qui précède que la partie requérante ne peut faire valoir un intérêt de principe à poursuivre l'annulation de tout recrutement d'agents dans la Région de Bruxelles-Capitale, décidé en violation des lois sur l'emploi des langues. Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, les arrêts n° 203.752 du 6 mai 2010 et n° 212.788 du 27 avril 2011 ne lui reconnaissent pas un intérêt de principe à agir dans ce type de procédure. Une telle reconnaissance serait d'ailleurs contraire à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à l'article 58, alinéa 2, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Il appartient, dès lors, à la partie requérante d'établir que la décision attaquée porte directement atteinte à son objet social, c'est-à-dire concrètement qu'un tel acte affecte, de manière défavorable, les utilisateurs néerlandophones qui souhaitent s'adresser dans leur langue aux services de la partie adverse pour régler leur relation avec elle.

En l'occurrence, il ressort du descriptif générique de poste établi par la partie adverse que la fonction exercée par J. D. le met directement en contact avec le public. La mission d' "agent d'insertion" consiste à "maximiser les chances des citoyens bénéficiaires de trouver un emploi, par un accompagnement de leur recherche individuel et/ou collectif". Plus précisément, il s'agit notamment d' "animer le module d'aide à la recherche d'emploi", "lors d'entretiens individuels, mettre en place et poursuivre un plan d'accompagnement spécifique en lien avec le projet défini par la personne", de "soutenir les personnes au cours des permanences

organisées à la Table emploi", d' "accompagner la personne dans le suivi de ses différentes candidatures" et de "maintenir un soutien actif tout au long du parcours de recherche emploi de la personne et lui fournir un coaching constructif et adapté à ses difficultés".

Cela ressort encore plus précisément du contrat d'engagement de J. D. en qualité de "consultant apprentissage des langues" dont l'objet est l' "accueil et [la] conduite d'entretien avec les usagers souhaitant faire l'apprentissage d'une langue nationale", pouvant donc être également le néerlandais. Le contrat de travail précise en outre comme "charge de travail liée à la fonction", "la responsabilité de partenariats dans le cadre de collaboration entre le centre et des organismes de formation", ce qui entraîne nécessairement, en cas d'apprentissage du néerlandais, des contacts avec la population, en ce compris les utilisateurs néerlandophones des services de la partie adverse. Dès lors, la décision prise le 17 septembre 2014 d'engager J. D. à ce poste, pour une durée indéterminée, sans que celui-ci ne justifie d'aucune façon d'une connaissance orale du néerlandais, porte, de manière directe et certaine, atteinte à l'objectif que poursuit la partie requérante de préserver et de promouvoir la vie flamande à Bruxelles.

La question de savoir si J. D. satisfait aux conditions linguistiques requises pour exercer la fonction d'agent d'insertion au sein du c.p.a.s. de Schaerbeek est contestée. Elle est toutefois liée au fond et sera examinée dans ce cadre.

La circonstance que le bilinguisme serait assuré au sein des services de la partie adverse, de sorte que les habitants néerlandophones auraient toujours la possibilité de s'adresser dans leur langue à un travailleur social n'est pas démontrée. En toute hypothèse, les données que pourrait produire la partie adverse ne seraient jamais que le reflet d'une situation ponctuelle (organisation actuelle du service) qui, en tant que telle, ne permet pas d'exclure l'intérêt de la partie requérante à obtenir l'annulation de l'acte qui lui cause grief.

Enfin, la partie requérante justifie d'un intérêt suffisant à poursuivre l'annulation de l'acte détachable d'engager un travailleur sous contrat, dès lors que l'autorité qui est soumise au respect tant du principe de légalité que de l'autorité de la chose jugée d'un arrêt d'annulation devra nécessairement tirer les conséquences du vice de légalité retenu par le Conseil d'État.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 21, §§ 2 et 5, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle fait valoir que J. D. n'a pas, avant son engagement, démontré qu'il justifiait légalement de la connaissance du néerlandais, exigée par la disposition légale précitée.

La partie adverse répond que J. D. a bien, préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, réussi l'examen visé à l'article 21, § 2, des lois coordonnées précitées. Quant à la prétendue violation de l'article 21, § 5, des lois coordonnées, elle affirme que le moyen est irrecevable, à défaut pour la requérante de développer une argumentation spécifique en lien avec cette disposition. Elle rappelle, pour le reste, que l'article 9, § 1^{er}, 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 a été annulé par le Conseil d'État dans l'arrêt n° 217.481 du 24 janvier 2012. Elle estime que, dans ces conditions, il ne peut lui être reproché d'avoir engagé un membre du personnel sans que celui-ci ait présenté un examen linguistique qui, en raison de l'annulation prononcée par l'arrêt précité, n'est actuellement plus organisé et dont l'illégalité devrait nécessairement être constatée.

La requérante renonce, en termes de réplique, à son moyen en tant qu'il est pris de la violation de l'article 21, § 2, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 et maintient celui-ci en tant qu'il invoque une violation du paragraphe 5 de la même disposition. Elle fait valoir, à cet égard, que la question qui se pose n'est pas de savoir si des reproches peuvent être adressées à la partie adverse mais bien de savoir si l'acte attaqué est ou non légal. Elle se réfère à l'arrêt n° 156.436 du 16 mars 2006 dans lequel le Conseil d'État a considéré que la continuité du service public ne permettait pas de justifier qu'il soit dérogé à des règles d'ordre public, telles les lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle relève qu'en l'espèce, la partie adverse n'invoque pas, pour justifier l'illégalité commise, la continuité du service public, mais seulement l'absence de cadre légal relatif à l'organisation de l'examen permettant de justifier de la connaissance linguistique requise par l'article 21, § 5, des lois coordonnées du 18 juillet 1966. Elle estime que la partie adverse devait attendre l'adoption d'un nouvel arrêté rétablissant l'organisation de cet examen et que le raisonnement de l'arrêt n° 156.436 précité doit *a fortiori* être appliqué.

La partie adverse maintient, dans son dernier mémoire, que la fonction exercée par J. D., à laquelle il a été affecté par l'acte attaqué, ne le met pas en contact avec le public, au sens de l'article 21, § 5, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle en déduit qu'il n'y a pas lieu de considérer que celui-ci devait justifier "oralement, par une épreuve complémentaire ou un examen spécial, qu'il possède de la seconde langue une connaissance suffisante ou élémentaire, appropriée à la nature de la fonction à exercer". Elle estime que compte tenu précisément des usagers de la partie adverse auxquels J. D. est confronté dans l'exercice de sa fonction, dont la particularité est de ne pas parler l'une des langues française ou néerlandaise, la connaissance de l'autre langue que celle du diplôme de l'intéressé n'est donc pas "appropriée à la nature de la fonction exercée". Elle ajoute que même s'il fallait considérer que les fonctions exercées par J. D. le mettaient en contact avec le public au sens de l'article 21, § 5, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administratives, encore ne pourrait-on reprocher en l'espèce à la partie adverse d'avoir violé cette disposition à l'occasion de l'acte attaqué puisque, depuis l'annulation par un arrêt du Conseil d'État du 24 janvier 2012 de l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 mars 2001 fixant les conditions de délivrance des certificats de connaissance linguistiques prévus à l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966, à défaut d'intervention du Roi pour rétablir cette disposition, l'examen linguistique requis par l'article 21, § 5, des lois coordonnées ne peut plus être organisé. Elle soutient qu'en s'abstenant, sans que l'on puisse en discerner la raison, d'adopter une disposition réglementaire organisant et déterminant le contenu de l'examen linguistique visé à l'article 21, § 5, précité, le Roi empêche que cette disposition puisse être appliquée et que celle-ci est donc, tant qu'Il n'exercera pas son pouvoir réglementaire d'exécution, dénuée de toute effectivité. Elle estime que, dans ces conditions, et dès lors qu'il n'est pas possible aux agents publics et membres du personnel contractuel des services publics concernés, ou aux candidats à l'exercice d'une fonction ou d'un emploi dans les services publics concernés, de présenter l'examen visé à l'article 21, § 5, précité, il ne peut être reproché aux autorités publiques concernées et, en l'occurrence, à la partie adverse, de nommer ou d'engager une personne qui n'est pas titulaire de l'attestation de réussite d'un examen qui n'existe pas et que cette dernière ne peut donc présenter. Elle considère qu'une telle conclusion doit d'autant plus être tirée en l'espèce que l'acte attaqué a été adopté le 17 septembre 2014, que l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 mars 2001 a été annulé par un arrêt du Conseil d'État du 24 janvier 2012 et que J. D. possède, depuis le 27 janvier 2014, un certificat de connaissance attestant de la réussite des tests linguistiques organisés conformément à l'article 8 de l'arrêté du 8 mars 2001 précité. Elle soutient enfin que l'abstention du

Roi à rétablir un article 9, § 1^{er}, dans l'arrêté du 8 mars 2001 précité, prive d'effets l'article 21, § 5, des lois coordonnées sur l'emploi des langues.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir que l'impossibilité de procéder à des nominations légales en raison de l'impéritie de l'autorité fédérale peut éventuellement engager sa responsabilité, mais n'a pas pour effet de rendre légale la décision attaquée.

VI.2. Appréciation

Le moyen qui invoque la violation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative revêt un caractère d'ordre public et doit, au besoin, être soulevé d'office. Il importe donc peu que la requérante ne développe pas une argumentation spécifique en lien avec cette disposition.

L'article 21 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative dispose comme il suit :

" § 1^{er}. Tout candidat qui sollicite une fonction ou un emploi dans les services locaux établis dans Bruxelles-Capitale subit, s'il est imposé, l'examen d'admission en français ou en néerlandais, suivant que d'après le diplôme exigé, le certificat d'études requis ou la déclaration du directeur d'école, il a fait ses études dans l'une ou l'autre de ces langues.

S'il n'est pas imposé d'examen d'admission, la langue principale du candidat est déterminée par le régime linguistique des études faites, tel qu'il résulte des documents susmentionnés.

[...]

§ 2. S'il est imposé, l'examen d'admission comporte pour chaque candidat une épreuve écrite ou informatisée sur la connaissance élémentaire de la seconde langue. S'il n'est pas imposé d'examen d'admission, le candidat est soumis, avant sa nomination, à un examen écrit ou informatisé portant sur la même connaissance.

§ 3. Les §§ 1^{er} et 2 ne sont pas applicables au personnel de métier et ouvrier.

§ 4. Est subordonné[e] à la réussite d'un examen écrit ou informatisé portant sur la connaissance suffisante de la seconde langue, toute nomination ou promotion à une fonction qui rend son titulaire responsable, vis-à-vis de l'autorité dont il relève, du maintien de l'unité de jurisprudence ou de gestion dans le service dont la haute direction lui est confiée.

§ 5. Sans préjudice des dispositions qui précèdent, nul ne peut être nommé ou promu à un emploi ou à une fonction mettant son titulaire en contact avec le public, s'il ne justifie oralement, par une épreuve complémentaire ou un examen spécial qu'il possède de la seconde langue une connaissance suffisante ou élémentaire, appropriée à la nature de la fonction à exercer.

§ 6. Les examens ou épreuves linguistiques susvisés ont lieu sous le contrôle du secrétaire permanent au recrutement.

§ 7. Lors du recrutement de leur personnel les administrations des communes et celles des personnes publiques subordonnées aux communes doivent répartir à parité entre les deux groupes linguistiques, 50 % au moins des emplois à conférer.

[...]"

L'article 53 des mêmes lois coordonnées, dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, dispose comme il suit :

" Le Secrétaire permanent au recrutement est seul compétent pour délivrer des certificats en vue d'attester les connaissances linguistiques exigées par la loi du 2 août 1963.

Dans un délai de deux ans, à compter du 1^{er} septembre 1963, le Roi fixe les conditions suivant lesquelles ces certificats peuvent être requis en lieu et place des épreuves prévues par la loi pour le recrutement du personnel qui doit posséder des connaissances linguistiques spéciales.

Le délai susvisé est porté à cinq ans, quand il s'agit de conférer par promotion des emplois pour lesquels des connaissances linguistiques spéciales sont exigées.

[...]"

L'article 8 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 prévoit ce qui suit :

" L'examen linguistique visé aux articles 21, § 2 et 38, § 4, des lois coordonnées, porte sur la compréhension à l'audition de messages élémentaires et la compréhension à la lecture de textes élémentaires".

Quant à l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 mars 2001 précité, censé déterminer le contenu de l'examen linguistique visé notamment à l'article 21, § 5, il est inexistant depuis plusieurs années. En effet, par un arrêt n° 217.481 du 24 janvier 2012, le Conseil d'État a annulé l'article 6 de l'arrêté royal du 12 juillet 2009 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, en ce qu'il modifiait l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 mars 2001. La version antérieure de cette disposition avait déjà été annulée par un arrêt n° 190.241 du 5 février 2009. Quant à l'ancien arrêté royal du 30 novembre 1966 pris en exécution de l'article 53 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, il a été abrogé par l'article 22 de l'arrêté royal du 8 mars 2001 précité.

Certes, l'article 21, §§ 2, 4 et 5, vise expressément les "nominations" et les "nominations et promotions", ce qui *a priori* exclut les agents contractuels. Cela étant, le paragraphe 1^{er} de la même disposition vise "tout candidat qui sollicite une fonction ou un emploi dans les services locaux établis dans Bruxelles-Capitale", le paragraphe 2 "l'examen d'admission [qui est imposé à] chaque candidat" et le paragraphe 7, de manière générale, le "recrutement [du] personnel [des]

administrations des communes et [de] celles des personnes publiques subordonnées aux communes". Par ailleurs, le paragraphe 3 dispense le seul "personnel de métier et ouvrier" de l'obligation de satisfaire à l'épreuve écrite ou informatisée de la connaissance élémentaire de la seconde langue visée au paragraphe 2.

À la lecture des travaux préparatoires (*Doc. Parl.*, Ch., 331/27, session 1961-1962, pp. 18-20), il est clair que le législateur de l'époque a entendu instaurer un bilinguisme intégral dans le nouvel arrondissement de Bruxelles-Capitale et, pour réaliser cet objectif, voulu soumettre tous les agents des services locaux à l'exigence d'un certain niveau de bilinguisme.

S'agissant d'instaurer un bilinguisme intégral dans le nouvel arrondissement de Bruxelles-Capitale, le législateur a précisé ce qui suit :

" B. – «Bruxelles-Capitale»

Votre rapporteur voudrait tenter d'analyser ici succinctement les divers courants d'opinion dont le Gouvernement eut à tenir compte pour dégager une nouvelle solution.

1) [...]

2) [...]

3) [...]

4) Malgré ces courants opposés, apparaissait une position commune aux Flamands, aux Wallons et aux Bruxellois :

la nécessité de créer dans l'agglomération bruxelloise, par l'instauration d'un bilinguisme effectif des administrations, un régime et un climat réalisant l'égalité des deux communautés.

Il saute aux yeux que c'est sur cette communauté de vues que le Gouvernement a cru pouvoir fonder la nouvelle solution proposée.

Elle peut se résumer en quatre points :

- a) la périphérie, tant flamande que wallonne reste strictement homogène, d'où suppression de nombreuses difficultés;
- b) les minorités francophones les plus importantes sont seules protégées, mais elles bénéficient du bilinguisme intégral de la capitale;
- c) l'entrée d'importantes populations flamandes dans la capitale doit y favoriser le développement du bilinguisme;
- d) la création d'un nouvel arrondissement de Bruxelles-Capitale et d'un commissaire du Gouvernement spécialement en charge de veiller au développement d'un bilinguisme réel doit être de nature à rassurer l'opinion flamande.

Discussion des articles

[...]

[Le Gouvernement] envisage la création de deux arrondissements administratifs : Bruxelles-Capitale, arrondissement bilingue, et Hal-Vilvorde, arrondissement homogène flamand [...]

D'après les amendements du Gouvernement, Bruxelles devient un arrondissement administratif distinct et intégralement bilingue. La sanction la plus sévère est prévue pour faire respecter ce bilinguisme : c'est la nullité des actes qui ne sont pas conformes à la loi.

Le Ministre estime que l'intégration des 6 communes flamandes dans l'agglomération bruxelloise est nécessaire pour que Bruxelles devienne bilingue, pour que la capitale devienne une véritable entité bilingue nationale. C'est pourquoi la représentation flamande au sein de cette agglomération est une nécessité impérieuse. Dans la mesure où le Gouvernement veut que l'agglomération bruxelloise devienne véritablement bilingue – ce qui n'a jamais été, le Ministre le reconnaît, voulu jusqu'ici – il faut logiquement que les communes flamandes aient leur place dans cette agglomération.

Le Ministre comprend que les Flamands aient une optique différente, vu le poids du passé. Ils craignent que la loi ne soit pas appliquée à Bruxelles, et que les six communes ne finissent – comme dans le passé – par se franciser.

C'est pourquoi, le Gouvernement veut apporter toutes les garanties nécessaires dans le texte. Celles-ci sont les suivantes :

- 1° l'obligation du bilinguisme interne dans les communes de l'agglomération bruxelloise;
- 2° sanctions sévères, notamment la nullité des actes non conformes à la loi;
- 3° [...];
- 4° [...];
- 5° nomination d'un Commissaire du Gouvernement destiné à veiller au développement international de Bruxelles et au respect du nouveau régime linguistique.

[...] ".

Pour que l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale devienne une véritable entité bilingue, le législateur a entendu imposer à tous les agents des services locaux de cet arrondissement qu'ils justifient d'un certain niveau de connaissance de la seconde langue, désormais fixé par l'article 21 des lois coordonnées du 18 juillet 1966. Les travaux préparatoires ne font aucune distinction selon la nature de la relation de travail qui lie l'agent au service local concerné :

"

Section II
Bruxelles-Capitale
(Art. 15 à 19^{bis})

[...]

Les prescriptions concernant les connaissances linguistiques du personnel (article 19) sont, comme ailleurs, adoptées au régime auquel les services sont soumis. Elles ne s'écartent que légèrement des règles actuelles.

[...]

Mais alors que dans la loi du 1932, l'épreuve linguistique de l'examen d'admission portait pour tous les candidats sur la connaissance élémentaire orale et écrite de la seconde langue nationale, à l'avenir, cette épreuve sera uniquement écrite pour ceux qui n'entrent pas en contact avec le public.

Un examen écrit portant sur la connaissance suffisante de la seconde langue sera imposé au candidat qui brigue un emploi dont le titulaire est responsable de

l'unité de jurisprudence ou de gestion du service de commandement ou d'exécution à la tête duquel il sera placé. Si dans l'exercice de cette fonction, il entre en contact avec le public, il devra subir une épreuve complémentaire sur la connaissance parlée de cette même langue.

Un examen semblable sera d'ailleurs exigé lors de la collation de tout emploi dont le titulaire est en rapport avec le public.

Il est superflu de soumettre le personnel de métier et ouvrier à un examen écrit sur la connaissance de la seconde langue. Lorsque ce personnel est en rapport avec le public, un test oral suffira dans la généralité des cas.

Les examens et épreuves linguistiques ont lieu sous le contrôle du Secrétaire permanent du recrutement et évidemment sous celui de la Commission permanente de contrôle linguistique. Il n'est pas porté atteinte aux prérogatives des autorités communales, mais le contrôle garantira l'impartialité et l'effectivité des examens.

Le Gouvernement a adopté le système exposé ci-dessus parce qu'il est plus souple et tient compte des intérêts en présence. Du fait que fondamentalement il s'écarte peu de celui qui existe, il présente en outre l'avantage de rendre possible l'application immédiate de la loi. Il évite les difficultés insurmontables dans les services de police et des mesures inutiles dans les services de guichets par exemple, où l'unilinguisme s'accommode mal des exigences du public qui s'adresse au guichet où il sera, à son avis, le plus rapidement servi. Le régime proposé offre enfin l'énorme avantage de ne pas multiplier les emplois, ce qui, sur le plan des finances publiques, revêt une importance considérable.

La loi du 28 juin 1932 étant muette au sujet du personnel nommé sans examen d'admission, le projet comble cette lacune".

Suivant la volonté du législateur, le Conseil d'État a déjà été amené à juger que les exigences de connaissances linguistiques prévues par l'article 21, précité, s'appliquent tant au personnel statutaire que contractuel, des services locaux de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ainsi, dans un arrêt c.p.a.s. de Schaerbeek, n° 24.982 du 18 janvier 1985, le Conseil d'État indique clairement que "l'obligation de connaître la seconde langue est liée par la loi à la fonction exercée par l'agent et non pas au statut de celui-ci", que "la connaissance de la seconde langue est ainsi imposée aux agents par les articles 21, §§ 2 et 5, des lois coordonnées précitées, quel que soit le régime sous lequel ils ont été placés" et que "c'est avant de nommer à certains emplois ou de recruter pour ceux-ci du personnel engagé par contrat que l'autorité doit vérifier si le candidat qu'elle retient satisfait à toutes les conditions d'aptitude pour occuper cet emploi". Le Conseil d'État arrive au même constat dans plusieurs arrêts postérieurs.

Suivant les différents arrêts du Conseil d'État rendus en la matière, il faut considérer que l'article 21 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 s'applique aux agents contractuels - comme aux agents statutaires - des services locaux de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

En l'espèce, J. D. était, au moment de l'adoption de l'acte attaqué le 17 septembre 2014, titulaire d'un certificat de connaissances linguistiques délivré le 27 janvier 2014 attestant qu'il a satisfait aux tests de néerlandais organisés conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 8 mars 2001 précité, lequel détermine le contenu de l'épreuve écrite ou informatisée sur la connaissance élémentaire de la seconde langue visée à l'article 21, § 2, des lois coordonnées du 18 juillet 1966.

Il reste que, pour l'exercice d'une fonction qui met son titulaire en contact avec le public, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 21, § 5, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 exige de justifier oralement d'une connaissance élémentaire ou suffisante de la seconde langue, appropriée à la nature de la fonction à exercer. Cet examen oral doit, à l'instar de l'examen écrit portant sur la connaissance élémentaire, être réussi avant le recrutement, la nomination ou la promotion de tout agent.

Comme le relève la partie adverse, à défaut d'intervention du Roi pour rétablir un article 9, § 1^{er}, dans l'arrêté royal du 8 mars 2001, l'examen linguistique requis par l'article 21, § 5, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, ne peut plus être organisé.

L'absence de mesures d'exécution ne prive cependant pas d'effet l'article 21, § 5, précité, qui s'applique à tout recrutement, nomination et promotion d'agents dans les services locaux de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, d'autant que la Cour de Justice de l'Union européenne a condamné le monopole de l'organisation des examens linguistiques conféré au Selor par l'article 53, précité, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 (C.J.U.E., 5 février 2015, *Commission c. Belgique*, C-317/14; voy. également C. const., 109/2017 du 5 octobre 2017, B.14.1 et 14.2), et qu'il est donc possible de prouver la connaissance linguistique légalement requise par d'autres voies.

Le recrutement de J. D. en qualité d'agent d'insertion, sans que celui-ci n'ait satisfait à l'épreuve orale devant attester d'une connaissance élémentaire ou suffisante du néerlandais viole l'article 21, § 5, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

Le moyen unique est dès lors fondé et le recours est recevable.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros.
Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La délibération du conseil de l'action sociale du centre public d'action sociale de Schaerbeek du 17 septembre 2014 désignant J. D. comme employé contractuel pour une durée indéterminée, en qualité d'agent d'insertion à temps plein, à partir du 1^{er} octobre 2014, est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 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-cinq octobre deux mille dix-huit, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
David DE ROY,
Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA.

Jacques VANHAEVERBEEK.