

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.373 du 10 janvier 2019

A. 216.266/VIII-10.715

En cause : **l'association sans but lucratif
VLAAMS KOMITEE BRUSSEL,**
ayant élu domicile chez
M^e Luc VAN CANEGHEM, avocat,
boulevard du Jubilé 98
1080 Bruxelles,

contre :

la commune de Ganshoren,
représentée par son collègue
des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

LAMON Laure,
ayant élu domicile
rue du Berger 11
1428 Lillois-Witterzée.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 juin 2015, l'association sans but lucratif VLAAMS KOMITEE BRUSSEL demande l'annulation de "[d]e beslissing van de raad van [de gemeente Ganshoren] d.d. 22 december 2014, strekkende tot aanwerving van mevrouw Laure LAMON voor onbepaalde duur in de functie van bestuurssecretaris, met ingang van 1 januari 2015".

II. Procédure

Par une requête introduite le 6 novembre 2015, Laure LAMON demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 27 novembre 2015.

Un arrêt n° 240.283 du 22 décembre 2017 a rouvert les débats et renvoyé l'affaire au rôle général. Il a été notifié aux parties.

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 2 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Jochen VRANCKX, *loco* M^e Luc VAN CANEGHEM, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Mathieu DE MÛELENAERE, *loco* M^e Cédric MOLITOR, avocat, comparaisant 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. Par une délibération du 22 décembre 2014, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse décide "[d]'engager Madame Laure LAMON [...] en qualité de secrétaire administratif (niveau B) - assistante en prévention au service "Prévention" temps plein sous contrat à durée indéterminée à partir du 1^{er} janvier 2015".

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

" [...]

Vu la décision du 3.11.2008 du Conseil d'Administration de l'ASBL «Activités Sportives, Culturelles et de Loisirs de Ganshoren» d'engager Madame Laure LAMON sous contrat à durée indéterminée en qualité d'assistante en prévention en date du 1.12.2008;

Considérant que l'équipe des gardiens de la paix a été transférée de l'ASBL à la Commune suite à la décision du Conseil d'Administration et du Collège échevinal en date du 7.03.2011;

Considérant que Madame LAMON exerce la fonction d'assistante en prévention avec la responsabilité de gérer l'équipe des gardiens de la paix;

Considérant qu'un lien hiérarchique est censé être exercé au sein de la même entité juridique, à savoir l'administration communale, et qu'il est donc logique que Madame LAMON relève de la même autorité que l'équipe qu'elle dirige;

Considérant que la dépense estimée à 45370 € est inscrite à l'article budgétaire 300/11105 de l'exercice ordinaire 2015, que le poste occupé par Madame LAMON est subsidié par le plan pluriannuel régional de prévention quel que soit son employeur, ABSL ou Commune et que sont transfert à la commune n'a donc aucun impact budgétaire;

Vu la décision du Conseil communal du 21 janvier 2013 déléguant au Collège échevinal le pouvoir d'engager du personnel contractuel;

[...]".

2. Le 11 février 2015, le Commissaire du Gouvernement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, Vice-Gouverneur, décide de suspendre l'exécution de la décision du 22 décembre 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 du contraire; que le contact avec le public est inhérent à certaines fonctions telles que agent de sécurité, employé de guichet, gardien de parc et autres", 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'intéressée n'a pas, avant sa nomination, satisfait aux épreuves écrite ou informatisée et orale respectivement 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".

3. Par une délibération du 2 mars 2015, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse prend acte de l'arrêté de suspension précité et décide de maintenir sa décision du 22 décembre 2014, aux motifs notamment que "madame Laure LAMON est inscrite aux épreuves linguistiques informatisées de la connaissance élémentaire du néerlandais auprès du Selor" et que "si d'une part l'administration doit veiller au respect de la législation en matière d'emploi des langues, elle doit d'autre part également assurer la continuité du service".

À défaut d'annulation de cette décision par l'autorité de tutelle compétente, la suspension de l'exécution de la délibération du 22 décembre 2014 a été levée.

4. Dans un courriel du 16 avril 2018 répondant à une demande de complément d'informations envoyée par l'auditeur rapporteur, le conseil de la partie adverse a précisé que "la situation administrative de Madame Laure LAMON n'a pas été modifiée depuis le début de la procédure" et qu' "elle n'a pas obtenu de brevet de connaissances linguistiques".

Conformément à la demande formulée par l'auditeur rapporteur, le conseil de la partie adverse a joint, à son courriel, une description de la fonction exercée par l'intervenante, en précisant que ce document "fait bien apparaître, comme cela était souligné dans le mémoire en réponse, que l'exercice des fonctions en cause n'implique pas un contact direct avec le public" puisqu' "il s'agit [...] d'activités de conception de projets, d'encadrement d'équipes et de collaboration institutionnelle".

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Laure LAMON ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir définitivement.

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.

Elle explique, par ailleurs, avoir pris connaissance de l'acte attaqué et de sa portée lorsque le Vice-Gouverneur lui a transmis cet acte par un courrier daté du 29 avril 2015. Elle précise que ce courrier répondait à la demande d'informations qu'elle avait elle-même adressée à l'autorité de tutelle par un courrier du 5 mars 2015, après avoir eu échos, auprès d'habitants de la commune, de nominations illégales qui auraient été suspendues.

La partie adverse conteste tout d'abord la recevabilité *ratione temporis* du recours. Elle relève que la requête a été introduite le 25 juin 2015, alors que la requérante indique elle-même qu'elle avait connaissance de l'acte attaqué avant le 26 avril 2015. Elle ajoute qu'en l'absence de pièces jointes à sa requête, la requérante n'établit pas que c'est par une lettre du 29 avril 2015 qu'elle aurait pris connaissance de l'acte attaqué.

Elle fait ensuite valoir 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. Selon elle, 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 requérante défend les intérêts, celle-ci ne démontrant pas qu'un néerlandophone s'adressant au service prévention de la commune de Ganshoren ne pourrait pas faire usage du néerlandais et être accueilli dans cette langue. Elle expose qu' "au surplus, il n'apparaît pas que les fonctions exercées par Madame LAMON, dont l'objet principal est la gestion d'une équipe, implique un contact direct avec le public, la partie requérante ne démontrant pas le contraire". Elle en déduit que l'intérêt au recours de la partie requérante n'est pas établi.

La requérante réplique que le recours est recevable *ratione temporis*. Elle relève que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, la prise de connaissance qui fait courir le délai implique que la partie requérante ait une connaissance précise du contenu et de la portée de la décision attaquée. Elle fait valoir que la simple rumeur de la suspension de décisions d'engagement dans les services de la partie adverse ne répond pas à ce critère et que même la connaissance des noms et fonctions des intéressés n'est pas suffisante pour considérer qu'il y a prise de connaissance effective rendant possible l'introduction d'un recours. Selon elle, il faut que la partie requérante puisse savoir si ces décisions d'engagement méconnaissent ou non les lois linguistiques, ce qui implique, au moins, qu'elle ait accès aux arrêtés

de suspension de ces décisions. En annexe de son mémoire en réplique, elle joint le courrier qu'elle a adressé le 5 mars 2015 au Vice-Gouverneur. La réponse du Vice-Gouverneur à ce courrier n'est, contrairement à ce qu'elle affirme, pas produit.

Quant à l'intérêt à agir, elle réplique qu'il ressort de l'arrêt n° 212.788 qu'elle tire son intérêt de l'application de la législation linguistique par les administrations bruxelloises qui sont soumises à un régime linguistique, en particulier du respect des garanties reconnues aux habitants néerlandophones en la matière, également à l'égard des recrutements individuels au sein des administrations publiques. Elle ajoute que la législation sur l'emploi des langues impose, dans les services locaux, un bilinguisme, non pas des services, mais des agents et que l'exception soulevée ne peut être examinée qu'au stade de la recevabilité du moyen. Elle observe cependant qu'en l'espèce, la partie adverse reconnaît le bien fondé du moyen, en admettant que l'intervenante n'est pas en mesure de s'adresser aux citoyens dans l'une des langues officielles de la commune.

La requérante soutient, dans son dernier mémoire, qu'elle ne peut souscrire à l'analyse selon laquelle l'intervenante ne serait pas en contact avec le public néerlandophone. Elle estime que ce n'est pas parce que l' "école des devoirs" n'est présentée, à la commune de Ganshoren, que comme un projet francophone, qu'un tel projet ne pourrait se concevoir pour un public néerlandophone. Elle rappelle en outre qu'il n'est pas possible, en application de l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, d'organiser des services unilingues au sein des services communaux. Elle ajoute enfin qu'il ne peut être contesté que l'intervenante est en contact avec le public.

La partie adverse souligne, dans son dernier mémoire, qu'il ressort des indications disponibles sur le site internet de la commune que le projet "école des devoirs" visé dans le descriptif de la fonction exercée par l'intervenante constitue une activité organisée par le service "jeunesse francophone" à l'attention des enfants fréquentant l'enseignement francophone organisé sur le territoire de la commune et qu'un tel service n'a pas d'équivalent au sein des activités organisées par le service "jeunesse néerlandophone". Elle précise qu'il s'agit d'un service organisé à l'attention d'un public francophone ou qui, dans le cadre de l'activité concernée, utilise le français. Elle ajoute que le fait de collaborer au projet "école des devoirs" ne signifie pas que l'intervenante s'investit directement dans les activités organisées dans le cadre de ce projet et donc est en contact direct avec le public cible. Elle maintient que, de manière générale, il ressort clairement du descriptif de la fonction exercée par l'intervenante que celle-ci a un rôle de conception ou d'appui opérationnel et qu'elle n'exerce pas une fonction la mettant en contact avec le public.

V.2. Appréciation

V.2.1. Recevabilité ratione temporis du recours

Conformément à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure, "[l]es recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3 des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés" et "[s]'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance".

En l'occurrence, la décision d'engager l'intervenante dans les liens d'un contrat de travail ne devait pas être notifiée à la requérante.

Le délai de soixante jours pour saisir le Conseil d'État n'a, dès lors, commencé à courir qu'au moment où la requérante a pu, en étant normalement prudente et diligente, avoir une connaissance effective et suffisante de la décision attaquée d'engager sous contrat l'intervenante. Il ne suffit pas que la requérante ait eu connaissance de l'existence de l'acte. Il faut également qu'elle ait eu connaissance de son contenu précis afin d'apprécier, d'une part, l'opportunité d'introduire un recours devant le Conseil d'État et, d'autre part, les moyens à soulever à l'appui de ce recours. Il incombe à la requérante, informée de l'existence de la décision, de veiller à prendre connaissance de son contenu. Pour le reste, il appartient à celui qui invoque la tardivité du recours de le prouver, le cas échéant par des présomptions, en établissant le moment de la prise de connaissance effective de l'acte.

En l'espèce, la décision attaquée a été adoptée le 22 décembre 2014. Le Vice-Gouverneur a suspendu l'exécution de cette décision le 11 février 2015. La requérante déclare avoir eu vent de l'existence de cet arrêté de suspension et s'en être inquiétée auprès du Vice-Gouverneur par un courrier 5 mars 2015 qu'elle joint en annexe de son mémoire en réplique. Elle indique que le Vice-Gouverneur lui a communiqué, par un courrier du 29 avril 2015, l'arrêté par lequel il a suspendu l'exécution de la décision attaquée. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante affirme produire une copie de ce courrier qu'elle omet cependant de joindre.

Il peut être admis que la requérante n'a acquis une connaissance suffisante du contenu et de la portée de l'acte attaqué qu'à la réception du courrier contenant l'arrêté de suspension que lui a adressé le Vice-Gouverneur. La partie

adverse n'établit pas que ce courrier aurait été communiqué à la requérante plus de soixante jours avant l'introduction de son recours, soit avant le 26 avril 2015.

La requête en annulation, introduite le 25 juin 2015, est recevable *ratione temporis*.

V.2.2. Intérêt de la partie requérante

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 requérante indique qu'elle a pour but "de préserver et de promouvoir la vie flamande à Bruxelles". L'objet social de la 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 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 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 que l'association requérante 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, l'association 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

précitées). Du reste, l'article 58, alinéa 2, desdites 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 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'elle affirme, 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 précitées.

Il appartient, dès lors, à la requérante d'établir que la décision "d'engager Madame Laure LAMON [...] en qualité de secrétaire administratif (niveau B) - assistante en prévention au service «Prévention» temps plein sous contrat à durée indéterminée à partir du 1^{er} janvier 2015" 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.

Il ressort clairement de la description de poste établie par la partie adverse que la fonction exercée par l'intervenante ne la met pas en contact avec le public. Cette fonction consiste en effet à "établir des projets", "collabor[er] au projet «école des devoirs»" (qui n'existe que du côté francophone), "assurer l'encadrement de l'équipe des travailleurs de rue (superviser le personnel, fixer des objectifs clairs et en assurer le suivi et le contrôle, mettre en place des procédures efficaces, gérer les congés, veiller à la formation, motiver et évaluer le personnel, faire respecter le règlement du travail,...)" et "collaborer étroitement avec les acteurs locaux (tissu associatif, autres services communaux, services institutionnels...) [...]". Comme le relève la partie adverse, les activités de l'intervenante portent sur la conception de projets, le traitement de dossiers, les relations internes au service et la collaboration institutionnelle. On ne perçoit pas - et la requérante n'établit pas - les hypothèses dans lesquels des utilisateurs néerlandophones seraient amenés à devoir s'adresser directement à l'intervenante pour régler des affaires précises relevant des services de la partie adverse.

Il ressort de ces différents éléments que l'intérêt au recours de la requérante n'est pas établi.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Laure LAMON est accueillie définitivement.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante à concurrence de 200 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix janvier deux mille dix-neuf, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.