

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.358 du 31 mars 2020

A. 216.265/VIII-10.714

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 :

la commune de Saint-Gilles, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

BATITEYAU-LOWESEYA Patrick,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

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 Sint-Gillis] d.d. 15 januari 2015, strekkende tot aanwerving van de heer Patrick Batiteyau-Loweseya voor onbepaalde duur in de functie van bestuursassistent, met ingang van 19 januari 2015* ».

II. Procédure

Un arrêt n° 240.282 du 22 décembre 2017 a rouvert les débats et a renvoyé l'affaire au rôle général.

Par une requête introduite le 10 novembre 2015, Patrick Batiteyau-Loweseya demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 4 décembre 2015.

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

M^{me} Florence Piret, premier 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 11 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mars 2020.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean Laurent, avocat, comparaissant pour la partie adverse et la partie intervenante, a été entendu en ses observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu 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 15 janvier 2015, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse décide d'engager Patrick Batiteyau-Loweseya, partie intervenante, en qualité d'assistant administratif (contrôleur des taxes) contractuel à temps plein et à durée indéterminée sous statut ACS au département Finances et Budget, à partir du 19 janvier 2015.

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

« Vu sa décision du 2 septembre 2014 par laquelle il met fin au contrat de travail de [A. C. A.] en qualité d'assistant administratif (contrôleur des taxes) au département des Finances et du Budget;

Considérant que pour le bon fonctionnement du service il convient de remplacer dans le poste rendu vacant par un poste de niveau équivalent et subventionné, en l'occurrence un poste ACS (Agent Contractuel Subventionné);

Considérant que l'impact budgétaire de ce remplacement est positif, vu que les dépenses communales seront moins importantes;

Considérant que M. Patrick Batiteyau-Loweseya, de nationalité belge, [...] accepte son engagement en qualité d'assistant administratif (contrôleur des taxes) contractuel à temps plein et à durée indéterminée sous statut ACS au département Finances et Budget, à partir du 19 janvier 2015;

Considérant que M. Patrick Batiteyau-Loweseya est titulaire du certificat d'enseignement secondaire supérieur, délivré par la Communauté française de Belgique;

Considérant que M. Patrick Batiteyau-Loweseya est de bonne conduite, vie et mœurs;

Considérant que l'intéressé appartient au groupe linguistique français;
Considérant qu'Actiris a été contacté pour fournir une liste de candidats répondant au profil souhaité pour la fonction et ayant satisfait aux examens linguistiques requis (réf. : 226164 & 231605);

Considérant qu'aucune candidature répondant au profil requis ne nous est parvenue;

Considérant que M. Patrick Batiteyau-Loweseya s'engage à suivre des cours de seconde langue en vue de réussir les épreuves linguistiques organisées par le Selor;

Vu la délibération du Conseil communal du 13 décembre 2012 donnant délégation au Collège en vue notamment du recrutement d'agents contractuels;

[...] ».

Le contrat de travail est signé le jour même entre les parties.

2. Par un arrêté du 16 février 2015, le commissaire du gouvernement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, vice-gouverneur, décide de suspendre l'exécution de l'acte attaqué, pour les motifs suivants :

« [...]

Considérant qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, de déterminer au cas par cas si le titulaire d'une fonction ou d'un emploi met son titulaire en contact avec le public; 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.

Considérant 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’Etat 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;

Considérant 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 ; que, dès lors, ladite délibération est contraire à la loi;
[...]

3. Le 5 mars 2015, la partie adverse prend acte de cet arrêté de suspension et décide de maintenir l’acte attaqué dans les termes qui suivent:

« [...]

Considérant qu’il convient de maintenir l’intéressé en service pour répondre aux nécessités de bon fonctionnement de l’administration;

Considérant qu’il s’agit du maintien en fonction d’un agent et qu’il n’y a donc pas lieu de contacter Actiris;

Considérant qu’aucune candidature répondant au profil ne nous est parvenue;

Considérant que M. Patrick Batiteyau-Loweseya s’engage à suivre des cours de seconde langue en vue de réussir les épreuves linguistiques organisées par le Selor;

Vu la délibération du Conseil communal du 13 décembre 2012 donnant délégation au Collège en vue notamment du recrutement d’agents contractuels;

[...] ».

Cette décision est transmise au vice-gouverneur par un courrier du 16 mars 2015. Quarante jours après cette réception, la suspension de l’exécution de l’acte attaqué est levée conformément à l’article 65, § 3, dernier alinéa, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 ‘sur l’emploi des langues en matière administrative’ (ci-après : les lois coordonnées).

4. Dans le cadre des mesures d’instruction diligentées par l’auditeur rapporteur, le conseil des parties adverse et intervenante communique les documents suivants par un courriel du 23 janvier 2019 :

- une attestation de présence, datée du 23 janvier 2019, établissant que la partie intervenante s’est présentée à une épreuve « *Artikel 9, § 2, administratief elementair Nederlands B1* » qui s’est déroulée le 26 février 2018; le document mentionne que « cette attestation ne présage en rien du résultat de cette épreuve »;
- une attestation du 14 septembre 2018 de réussite qui permet l’accès à une formation en *management* public local (cycle de base);

- un certificat de connaissance linguistique, daté du 7 janvier 2016, qui établit que la partie intervenante a satisfait à l'épreuve écrite portant sur la connaissance élémentaire du néerlandais, 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' (ci-après : l'arrêté du 8 mars 2001);
- deux documents intitulés « descriptif de fonction » établis les 25 janvier 2015 et 10 novembre 2017, selon lesquels la fonction d'assistant administratif (contrôleur des taxes) vise notamment l' « accueil du public au téléphone et au guichet ».

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Patrick Batiteyau-Loweseya ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir définitivement.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soutient que le recours a pour objet réel et direct d'annuler le contrat de travail qu'elle a conclu avec la partie intervenante en raison d'un vice affectant sa conclusion, que le contentieux relève donc des droits subjectifs et qu'en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution, le Conseil d'État n'est pas compétent pour en connaître. Elle ajoute que, conformément à l'article 578 du Code judiciaire, les juridictions du travail sont seules compétentes pour connaître des litiges relatifs à la conclusion d'un contrat de travail. Si elle reconnaît que le Conseil d'État peut, en vertu de la théorie de l'acte détachable, procéder à l'annulation d'actes administratifs préalables à la conclusion d'un contrat de travail, elle soutient que, comme le contrat est déjà conclu en l'espèce, la requérante n'a pas intérêt à demander l'annulation de cet acte car une telle annulation n'aurait aucun effet sur celui-ci. Elle estime que même lorsque le Conseil d'État est saisi d'un recours contre un acte détachable, il doit vérifier si celui-ci n'a pas pour objet réel et direct la protection d'un droit subjectif. Or, selon elle, tel est bien le cas en l'espèce.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à son mémoire en réponse.

V.2. *Appréciation*

Il résulte sans équivoque de la requête en annulation que le présent recours a clairement et exclusivement pour objet l'annulation de la décision de la partie adverse du 15 janvier 2015 d'engager la partie intervenante en qualité d'assistant administratif (contrôleur des taxes) sous contrat à durée indéterminée, dans la mesure où, contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ne vise, ni expressément ni implicitement, l'annulation de ce contrat. Pareille décision constitue un acte détachable dudit contrat, auquel la partie requérante est au demeurant étrangère, qui peut, en tant que tel, régulièrement être soumis à la censure du Conseil d'État dans le cadre du contentieux objectif. La partie requérante justifie par ailleurs d'un intérêt suffisant à poursuivre l'annulation de l'acte détachable d'engager la partie intervenante sous contrat dès lors que la partie adverse, qui est soumise aux principes de légalité et 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'incompétence est rejetée.

VI. *Recevabilité*

VI.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 aurait déjà reconnu son intérêt de principe (« *principiële belang* ») à poursuivre l'annulation de recrutements d'agents dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale décidés en violation des lois coordonnées, qui sont d'ordre public. Elle explique avoir pris connaissance de la nature et de la portée de l'acte attaqué lorsque le vice-gouverneur lui a transmis son arrêté de suspension 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 répond tout d'abord qu'à la suite de l'arrêté de suspension du vice-gouverneur du 16 février 2015, elle a, le 5 mars 2015, adopté une nouvelle décision qui a, selon elle, remplacé l'acte attaqué. Elle en déduit que c'est la décision de maintien du 5 mars 2015 qui aurait dû faire l'objet d'un recours

et que le présent recours dirigé contre la décision du 15 janvier 2015 est irrecevable. Elle fait ensuite valoir, quant à l'intérêt de la requérante, que les arrêts n^{os} 212.788 et 203.752 cités dans la requête ne se prononcent pas sur l'existence d'un intérêt de principe reconnu à la requérante pour attaquer des décisions comme l'acte attaqué. Elle expose qu'en l'espèce, l'association requérante ne démontre pas en quoi son objet social lui permettrait de contester la nomination d'une personne au sein d'une administration bruxelloise au motif que cette nomination violerait les lois sur l'emploi des langues. Elle ajoute que le présent recours doit être qualifié de recours populaire dès lors qu'il concerne un intérêt collectif et qu'il est, partant, irrecevable. Elle reproduit encore le contenu des articles 17, 26, 26^{novies}, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes' (ci-après : la loi du 27 juin 1921), en faisant valoir qu'il appartient « à la partie requérante de prouver qu'elle satisfait à l'ensemble des conditions reprises à l'article 17 susmentionné, faute de quoi la présente procédure devra être suspendue en vertu de l'article 26 susmentionné ». Enfin, elle soutient que la requérante a pris connaissance de l'existence de l'acte attaqué au plus tard le 5 mars 2015, date à laquelle elle a interrogé le vice-gouverneur, que le délai de recours a pris cours à partir de cette date et elle en déduit que le recours est irrecevable *ratione temporis*.

La requérante réplique que la décision du 5 mars 2015 ne constitue pas une décision nouvelle quant à son contenu mais une décision de maintien et de non-retrait de la décision suspendue du 15 janvier 2015. Selon elle, la décision confirmative du 5 mars 2015 n'était pas susceptible d'annulation par le Conseil d'État. Quant à l'intérêt au recours, elle maintient que l'arrêt n° 212.788 lui reconnaît un intérêt personnel et de principe au recours qui ne peut être qualifié d'action populaire. Elle ajoute que les développements ultérieurs de la partie adverse se limitent à citer de la jurisprudence du Conseil d'État non pertinente en l'espèce. Quant à la tardivité du recours, elle répond ne pas comprendre les développements du mémoire en réponse et soulève une exception *obscuri libelli*. Elle produit par ailleurs une copie du courrier du 5 mars 2015 qu'elle a adressé au vice-gouverneur.

Dans leur dernier mémoire, les parties adverse et intervenante indiquent que les documents transmis à l'auditeur rapporteur le 23 janvier 2019 permettent de démontrer que la partie intervenante dispose actuellement des connaissances linguistiques légalement requises. Elles estiment que l'annulation de l'acte attaqué n'apporterait aucun avantage à la partie requérante dès lors que la partie intervenante démontre pouvoir s'adresser en néerlandais au public néerlandophone. Elles en concluent que l'objet social de la requérante est rencontré de sorte qu'elle ne justifie plus de l'intérêt actuel à solliciter l'annulation de l'acte attaqué.

VI.2. *Appréciation*

L'article 65, § 3, des lois coordonnées dispose comme 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 ».

En vertu du dernier alinéa de cet article, l'acte suspendu par le vice-gouverneur continue à exister dans l'ordre juridique dès lors que c'est seulement son exécution qui est temporairement suspendue et qu'il retrouve d'office ses pleins et entiers effets quarante jours après la réception, par le vice-gouverneur, de l'acte par lequel l'autorité décentralisée prend connaissance de cette suspension. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ne résulte ni expressément ni implicitement de cette disposition que la décision par laquelle l'autorité justifie l'acte suspendu se substituerait à ce dernier. Il s'ensuit que la décision de la partie adverse du 5 mars 2015 n'a pas fait disparaître l'acte attaqué. Partant, le recours est recevable en ce qu'il est dirigé contre celui-ci.

Quant à l'intérêt de la requérante, les associations peuvent agir devant le Conseil d'État lorsqu'elles satisfont aux conditions pareillement exigées dans le chef 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. En l'espèce, 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 ». Son objet social n'est pas défini dans des termes à ce point larges que celui-ci se confondrait 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 affecte son objet social et que ce dernier soit réellement poursuivi. Toute décision à portée individuelle prise dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale en méconnaissance des lois coordonnées n'affecte toutefois pas nécessairement l'objectif que poursuit la requérante, le recours en annulation devant être en relation directe avec son objet social sous peine de s'apparenter à une action populaire. Il s'ensuit qu'elle ne peut faire valoir un intérêt de principe à poursuivre l'annulation de tout recrutement d'agents dans la Région de Bruxelles-Capitale qui aurait été décidé en violation des lois coordonnées, les arrêts qu'elle invoque ne lui reconnaissant nullement un tel intérêt contrairement à ce qu'elle soutient. Il lui appartient, dès lors, d'établir que la décision « d'engager Patrick Batiteyau-Loweseya en qualité d'assistant administratif (contrôleur des taxes) contractuel à temps plein et à durée indéterminée sous statut ACS au département Finances et Budget » 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 leurs relations avec elle. En l'espèce, il ressort du descriptif de fonction d'assistant administratif (contrôleur des taxes) que celle-ci met directement la partie intervenante en contact avec le public. Dès lors, la décision prise le 15 janvier 2015 d'engager la partie intervenante à ce poste, pour une durée indéterminée, sans que celle-ci, selon la partie requérante, ne justifie d'une connaissance orale du néerlandais, porte, de manière directe et certaine, atteinte à l'objectif que poursuit la requérante de préserver et de promouvoir la vie flamande à Bruxelles. La question de savoir si la partie intervenante satisfait aux conditions linguistiques requises par les lois coordonnées pour exercer la fonction d'assistant administratif (contrôleur des taxes) est contestée. Elle est toutefois liée au fond de l'affaire et sera examinée dans ce cadre.

La partie requérante justifie d'un intérêt personnel et direct au présent recours.

L'exception soulevée par la partie adverse manque par ailleurs en fait en ce qu'elle vise les formalités requises par la loi du 27 juin 1921, dès lors qu'il ressort des mesures d'instruction diligentées par l'auditeur rapporteur que, par un courriel du 24 juillet 2019, le conseil de la partie requérante a transmis la preuve du dépôt, le 22 juillet 2019, au greffe du tribunal de commerce néerlandophone de Bruxelles, de ses comptes annuels pour l'année 2018 approuvés, le 9 juillet 2019, par l'assemblée générale de l'association.

Enfin, 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'espèce, la décision d'engager la partie intervenante en qualité d'assistant administratif (contrôleur des taxes) contractuel 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 elle a pu, en étant normalement prudente et diligente, avoir une connaissance effective et suffisante de l'acte attaqué. Il ne suffit pas qu'elle ait eu connaissance de son existence, 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 le cas échéant. Il incombe à la partie requérante, informée de l'existence de la décision, de faire diligence pour veiller à prendre connaissance de son contenu. En l'espèce, l'acte attaqué a été adopté le 15 janvier 2015 et son exécution a été suspendue par le vice-gouverneur le 16 février 2015. La requérante déclare avoir eu vent de l'existence de cet arrêté de suspension et s'en être inquiétée auprès de ce dernier par un courrier du 5 mars 2015 qu'elle produit à l'appui de son mémoire en réplique. Elle indique que le vice-gouverneur lui a communiqué l'arrêté de suspension par un courrier du 29 avril 2015, ce que la partie adverse ne conteste pas. Au regard de ces éléments, 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 de ce courrier, et la partie adverse n'établit pas qu'il 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*.

Il résulte de l'examen qui précède que le recours est recevable.

VII. Moyen unique

VII.1. Thèses des parties

La 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 la partie intervenante n'a pas, avant son engagement, démontré qu'elle justifiait de la connaissance du néerlandais exigée par la disposition légale précitée, qui est d'ordre public.

La partie adverse répond, à titre principal, que les lois coordonnées ne sont pas applicables aux agents contractuels, dès lors qu'ils ne doivent pas passer d'examen d'admission et qu'ils n'ont pas vocation à la pérennité de leur emploi comme des agents statutaires. Se référant notamment à un arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2015 (S.13.0026.N) qui considère que ni la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' ni les principes généraux de bonne administration ne s'appliquent au licenciement d'un travailleur contractuel du secteur public, elle fait valoir qu'il est possible, par extension, de considérer que les lois et principes du droit administratif ne sont pas plus applicables au recrutement d'un agent contractuel et que les lois coordonnées ne sont dès lors pas applicables en l'espèce. Subsidiairement, elle ajoute que si ces lois étaient applicables, elle était dans l'impossibilité de les respecter en vertu du principe de la continuité du service public. Elle explique qu'il ne lui a pas été possible de trouver un candidat disposant des connaissances linguistiques requises, alors qu'« il était absolument nécessaire de pourvoir le poste vacant depuis septembre 2014 en vue d'assurer la continuité du service public ». Elle fait valoir que la partie intervenante était le seul candidat présenté par Actiris qui répondait au profil recherché et que, comme elle recherchait un « agent administratif subventionné », il était encore plus difficile de trouver un candidat qui remplisse l'exigence légale de bilinguisme. Se référant à un arrêt n° 84.994 du 1^{er} février 2000, elle fait valoir que le Conseil d'État a déjà admis que le caractère d'ordre public des lois linguistiques cède le pas, dans certains cas, devant le principe de la continuité du service public, lorsque celui-ci exige de pourvoir aux postes concernés par une nomination à titre définitif. Elle indique encore que la partie intervenante s'est engagée à suivre des cours de néerlandais en vue de réussir les épreuves linguistiques organisées par le Selor.

Dans son dernier mémoire, elle indique qu'aucune disposition légale ne permet de fonder l'annulation sollicitée en l'espèce dans la mesure où les examens linguistiques sont organisés sur la base de l'article 53 des lois coordonnées, lequel « a fait l'objet de plusieurs critiques tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau interne belge ». Elle décrit la procédure de recours en manquement et de mise en demeure qui a été intentée par la Commission européenne en 2014 à propos de cet article et rappelle que dans un arrêt C-281/98 du 6 juin 2000, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré qu'une obligation de connaissances linguistiques était discriminatoire si la preuve desdites connaissances se faisait exclusivement au moyen d'un unique diplôme délivré dans une seule province d'un État membre. Elle estime que « la problématique est similaire en l'espèce puisque les lois coordonnées [...] exigent qu'un candidat, pour lui permettre d'accéder à un concours de recrutement, doive faire preuve de ses connaissances linguistiques au moyen d'un unique diplôme, exclusivement délivré en Belgique, par le Selor ». Elle explique

qu'à la suite de la mise en demeure précitée, la Communauté flamande a adopté un décret du 18 novembre 2011, la Communauté française un décret du 7 novembre 2013 et le législateur fédéral une loi du 21 avril 2016 modifiant l'article 53, qui a été annulée par la Cour constitutionnelle. Elle observe que depuis lors, « aucun projet de loi n'a été adopté afin d'également incorporer pour les services locaux de la Région de Bruxelles-Capitale, les modalités de reconnaissance de l'équivalence entre les certificats délivrés par le Selor et ceux délivrés dans les autres États membres de l'Union européenne » de sorte que, selon elle, l'article 53 « n'est toujours pas conforme à la législation de l'Union européenne et plus particulièrement à l'article 45 du TFUE et au règlement n°492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne ». Elle ajoute que comme l'a soulevé la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 5 octobre 2017, l'article 21 des lois coordonnées prévoit, à l'instar de l'article 15, des exigences linguistiques dont le monopole appartient au Selor en ce qui concerne les attestations de connaissances linguistiques et demande dès lors que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Les articles 21 et 53 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, lus de manière combinée, violent-ils l'article 45 du TFUE et le règlement n° 492/2011 du 5 avril 2011 en ce qu'ils exigent d'un candidat à un concours de recrutement ou à un engagement contractuel dans un pouvoir local de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il rapporte la preuve de ses connaissances linguistiques en présentant un unique type de certificat, qui n'est délivré que par un seul organisme belge chargé, à cet effet, d'organiser des examens de langue sur le territoire belge ? »

Elle précise que cette question doit être posée à la Cour en vertu de l'article 267 TFUE dès lors que le Conseil d'État statue en dernier ressort, et demande également que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« Les articles 21 et 53 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, lus de manière combinée, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 45 du TFUE et avec le règlement n° 492/2011 du 5 avril 2011 en ce qu'ils exigent d'un candidat à un concours de recrutement ou à un engagement contractuel dans un pouvoir local de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il rapporte la preuve de ses connaissances linguistiques en présentant un unique type de certificat, qui n'est délivré que par un seul organisme belge chargé, à cet effet, d'organiser des examens de langue sur le territoire belge, soit le Selor, alors qu'un candidat à un concours de recrutement ou à un engagement contractuel dans un pouvoir local en région de langue néerlandaise ou en région de langue française peut rapporter la preuve de ses connaissances linguistiques délivrées par d'autres instances que le Selor conformément à l'article 4 du Décret de la Communauté flamande du 18 novembre 2011 relatif à la preuve de la connaissance de la langue, requise par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 et à l'article 1^{er} du Décret de la Communauté française du 7 novembre 2013 relatif à la preuve des connaissances linguistiques requises par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 ? »

À titre subsidiaire, elle répète que les documents transmis le 23 janvier 2019 permettent de démontrer que la partie intervenante dispose actuellement des connaissances linguistiques légalement requises de sorte que le recours a perdu son objet et, à titre « infiniment subsidiaire », elle estime qu'il convient d'opérer en l'espèce une balance des intérêts « dès lors que l'avantage que la requérante tirerait de l'annulation de l'acte est minime comparé aux inconvénients qui résulteraient pour les parties adverses et intervenante ».

VII.2. Appréciation

L'article 21 des lois coordonnées, dispose comme 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.

[...]»

Il résulte de cette disposition qu'à l'exception du personnel de métier et ouvrier, tous les agents des services locaux bruxellois, qu'ils soient contractuels ou statutaires, doivent prouver par un examen écrit leur connaissance élémentaire de la seconde langue nationale et, lorsque leur fonction les met en contact avec le public, établir en outre leur connaissance suffisante de cette langue en réussissant l'examen oral y afférent. Il est question de contact avec le public lorsque la nature et l'exercice de la fonction ont pour conséquence que l'agent entre en contact direct avec des personnes qui doivent nécessairement s'adresser à lui pour régler des affaires précises du service. L'examen écrit et, le cas échéant, l'examen oral, doivent être réussis avant toute nomination ou promotion.

En l'espèce, il n'est pas établi qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, la partie intervenante, relevant du rôle linguistique français, disposait de la connaissance élémentaire du néerlandais. Son engagement à suivre des cours de néerlandais tend, au contraire, à établir qu'il ne disposait pas de ces connaissances et le certificat de connaissance élémentaire de cette seconde langue délivré le 7 janvier 2016 ne peut être invoqué pour justifier la légalité de l'acte attaqué dès lors qu'il lui est postérieur. Par ailleurs, il ressort du descriptif de la fonction litigieuse que celle-ci implique notamment l'« accueil du public au téléphone et au guichet », de sorte qu'il n'est pas contestable, ni par ailleurs contesté, qu'elle met son titulaire en contact avec le public. À ce propos, il n'est pas davantage établi que la partie intervenante a réussi l'examen oral portant sur la connaissance suffisante du néerlandais à la date de l'acte attaqué. La circonstance qu'elle s'est présentée à l'épreuve « *Artikel 9, § 2, administratief elementair Nederlands B1* » le 26 février 2018, soit plus de trois ans après l'adoption de l'acte attaqué, demeure sans incidence sur l'irrégularité de l'acte attaqué au regard de la disposition précitée. Enfin, la partie adverse donne à l'arrêt n° 84.994 une portée que ce dernier ne revêt nullement dès lors que, contrairement à ce qu'elle allègue, cet arrêt se contente de considérer que « même s'il devait être admis que le caractère d'ordre public des lois linguistiques doit céder le pas dans certains cas devant le principe de la continuité du service public et qu'en vertu de ce dernier principe, il doit pouvoir être pourvu à des emplois vacants sans qu'il soit satisfait à toutes les conditions légales, il incombait néanmoins à la partie défenderesse de démontrer que le principe de la continuité du service public exigeait que, dans cette affaire, il fût pourvu en tout état de cause aux postes concernés et, surtout, qu'il ne pouvait y être pourvu que par une nomination à titre définitif; que la partie défenderesse n'établit pas, à tout le moins, ce dernier point ». En l'espèce, force est de constater qu'à supposer que la continuité du service public pourrait justifier qu'il ne soit pas satisfait aux conditions prescrites par les lois coordonnées, la partie adverse n'établit nullement, sur la base d'éléments

concrets, la nécessité de pourvoir au poste litigieux par un contrat à durée indéterminée sans rechercher plus longtemps un candidat qui réponde aux exigences linguistiques requises.

Quant à la demande de question préjudicielle à la Cour de justice, lorsqu'une question qui porte sur l'interprétation du droit de l'Union est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue, conformément à l'article 267, troisième alinéa, du TFUE, de poser cette question à la Cour de Justice, sauf si, entre autres hypothèses, la question soulevée n'est pas pertinente (C.J.C.E., arrêt, *Cilfit c. ministère de la Santé*, 6 octobre 1982, C-283/81, EU:C:1982:335, point 21; C.E.D.H., 20 septembre 2011, *Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique*, requêtes n° 3989/07 et n° 38353/07, § 56; C. const., 5 octobre 2017, n° 109/2017, B.14.3), que la disposition en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation par la Cour de Justice ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (C. const., 23 février 2017, n° 29/2017, B.10.2; C.J.C.E., 6 octobre 1982, C-283/81, *Cilfit*, précité, point 21; C.J.U.E., (Gr. Ch.), *Boxus e.a. c. Région wallonne*, 18 octobre 2011, C-128/09, EU:C:2011:667, point 31). Il appartient à ladite juridiction de motiver son refus de poser la question préjudicielle au regard des exceptions prévues par la jurisprudence de la Cour de Justice (C.E.D.H., 10 avril 2012, *Vergauwen c. Belgique*, requête n° 4832/04, § 90; C.E.D.H., 20 septembre 2011, *Ullens de Schooten et Rezabek*, précité, § 56).

En l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de la partie adverse d'interroger la Cour de justice à titre préjudiciel dès lors que la procédure en manquement dont elle fait état s'est clôturée par l'arrêt C-317/14 du 5 février 2015, en cause *Commission c. Royaume de Belgique*, par lequel la Cour de justice a déjà donné une interprétation à la disposition visée par la question préjudicielle en considérant que « le fait d'exiger, comme le prévoient les lois coordonnées, d'un candidat à un concours de recrutement qu'il rapporte la preuve de ses connaissances linguistiques en présentant un unique type de certificat, qui n'est délivré que par un seul organisme belge chargé, à cet effet, d'organiser des examens de langue sur le territoire belge, apparaît, au regard des impératifs de la libre circulation des travailleurs, disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi » (point 28).

En vertu de l'article 26, § 4, alinéa 2, 1°, et § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle', le même constat s'impose en ce qui concerne la question préjudicielle que la partie adverse souhaite voir poser à la Cour constitutionnelle, dans la mesure où celle-ci déjà a constaté qu'« en ne

prévoyant à l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative une possibilité de dérogation en matière de délivrance des attestations de connaissances linguistiques que pour les services locaux de la région de langue allemande et non pour les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, alors qu'il est compétent pour régler l'emploi des langues dans les services locaux de ces deux régions linguistiques, le législateur fédéral a créé une différence de traitement entre les candidats à un emploi et les agents qui ne peut pas se justifier raisonnablement au regard des principes de la libre circulation des travailleurs combinés avec les règles d'égalité et de non-discrimination » (C. const., 5 octobre 2017, n° 109/2017, B.14.4 et 15).

Le moyen unique est fondé.

VIII. 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 requête en intervention introduite par Patrick Batiteyau-Loweseya est accueillie définitivement.

Article 2.

La décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles du 15 janvier 2015, d'engager, à partir du 19 janvier 2015, Patrick Batiteyau-Loweseya en qualité d'assistant administratif (contrôleur des taxes) contractuel à temps plein et à durée indéterminée sous statut ACS au département Finances et Budget, est annulée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 31 mars 2020, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux