

TRADUCTION OFFICIEUSE

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 227.776 du 20 juin 2014

A. 208.346/Abis-4

En cause: THIÉRY Damien
assisté et représenté par
Me Frédéric Gosselin, avocat,
ayant son cabinet à 1348 Louvain-La-Neuve,
rue de Clairvaux 40/202,
où il est fait élection de domicile

contre :

la RÉGION FLAMANDE,
représentée par le Gouvernement flamand,
assisté et représenté par
Me Bart Martel, avocat,
ayant son cabinet à 1050 Bruxelles,
avenue Louise 99,
où il est fait élection de domicile
et Me Bart Staelens, avocat,
ayant son cabinet à 8000 Bruges,
Gerard Davidstraat 46/1

I. Objet du mémoire du requérant

1. Le mémoire, introduit le 26 mars 2013, tend à infirmer l'arrêté du ministre flamand des Affaires administratives, de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande de Bruxelles du 25 février 2013 refusant de nommer Damien Thiéry bourgmestre de la commune de Linkebeek.

II. Déroulement de la procédure

2. L'arrêt n° 223.593 du 24 mai 2013 a rouvert les débats.

M. Eric Thibaut, premier auditeur chef de section, et M^{me} Iris Verheven, auditeur, ont rédigé un rapport complémentaire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 20 mai 2014.

M. Michel Pâques et M. Bert Thys, conseillers d'État, ont fait rapport.

Mes Frédéric Gosselin et Christophe Van Melckebeke, qui comparaissent pour le requérant, et Mes Bart Martel, Bart Staelens et Pieter-Jan Staelens, qui comparaissent pour la partie adverse, ont été entendus.

M. Eric Thibaut, premier auditeur chef de section, et M^{me} Iris Verheven, auditeur, ont donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Arrêt interlocutoire n° 223.593 du Conseil d'État du 24 mai 2013 et arrêts 57/2014 et 58/2014 de la Cour constitutionnelle du 3 avril 2014

3. Par un arrêt interlocutoire n° 223.593 du 24 mai 2013, le Conseil d'État a tout d'abord donné suite à la suggestion de la partie adverse de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle sur la conformité de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en combinaison ou non avec l'article 4 de la Constitution.

L'article 13*bis* précité de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 10/1 de la loi dite de pacification du 9 août 1988, lequel a, à son tour, été inséré par la loi spéciale du 19 juillet 2012, établit une nouvelle procédure pour la nomination des bourgmestres des communes de la périphérie et habilite l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État à trancher le litige résultant du refus, par le Gouvernement flamand, de nommer un candidat bourgmestre présenté par le conseil communal de l'une de ces communes.

La question préjudicielle posée porte sur l'article de loi précité, dans la mesure où il crée une différence de traitement entre les candidats bourgmestres des communes de la périphérie et les candidats bourgmestres des autres communes de la région de langue néerlandaise, en ce qu'il prévoit pour la première catégorie une procédure dérogatoire par laquelle un arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif annulant le refus de nomination en tant que bourgmestre emporte la nomination définitive du candidat concerné à la fonction de bourgmestre, même si le refus de nomination est annulé pour cause d'illégalité externe en général ou de vice de forme en particulier.

Cette question préjudicielle s'expliquait par l'introduction, le 20 février 2013, d'un recours en annulation de la loi spéciale susvisée du 19 juillet 2012 auprès de la Cour constitutionnelle. Si, lors de l'examen de ce recours, la Cour constitutionnelle avait été amenée à constater que le nouveau dispositif de nomination des bourgmestres des communes périphériques, instauré par cette loi spéciale, était inconstitutionnel, il en serait résulté que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n'aurait pu appliquer valablement la procédure spéciale prescrite et que l'affaire ne lui aurait même pas été soumise régulièrement pour examen. Le Conseil d'État a donc estimé que la question de la constitutionnalité du dispositif précité devait d'abord faire l'objet d'une réponse avant que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif puisse apprécier si elle pouvait poursuivre l'examen du recours dont elle est saisie, selon la procédure en application de laquelle il a été introduit.

4. À titre purement subsidiaire et préalablement à tout examen du moyen qui s'y rapporte, le Conseil d'État a ensuite jugé opportun, pour des motifs de nature procédurale, de poser également à la Cour constitutionnelle, une seconde question préjudicielle, suggérée par la partie adverse, afin de savoir si l'article 7 de la loi spéciale du 19 juillet 2012 viole les articles 4, 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où il doit être interprété en ce sens que, en cas d'absence de nomination d'un bourgmestre dans l'une des communes périphériques, il ne peut pas être tenu compte du comportement du candidat durant la période qui précède l'entrée en vigueur de cette loi spéciale, même si ce comportement est toujours actuel et pertinent lorsque l'intéressé persiste explicitement dans celui-ci.

5. Par l'arrêt n° 57/2014 du 3 avril 2014, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours en annulation précité contre la loi spéciale du 19 juillet 2012.

Par l'arrêt n° 58/2014 du 3 avril 2014, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que les questions préjudicielles posées n'appellent pas de réponse : la première, dès lors que la disposition mise en cause repose, en ce qui concerne le point litigieux, sur un choix du Constituant; la seconde, dès lors qu'elle est fondée sur une lecture erronée de la disposition en cause.

6. Compte tenu de la position de la Cour constitutionnelle sur la première question préjudicielle posée, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif peut poursuivre l'examen du recours dont elle est saisie, selon la procédure en application de laquelle il a été introduit.

IV. Examen des moyens

7. En vue d'un examen cohérent des moyens, le Conseil d'État estime judicieux d'examiner en premier lieu le cinquième moyen et ensuite les autres moyens.

A. Cinquième moyen

Point de vue des parties

8. Le requérant invoque la violation des articles 41 et 162 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et des articles 23 à 28 et 1118 du Code judiciaire. Il invoque également la violation de plusieurs principes de bonne administration, notamment du principe du raisonnable et de proportionnalité, du principe d'impartialité, du devoir de minutie et de l'obligation de motivation matérielle. Il fait état d'une « erreur manifeste d'appréciation ».

Le requérant soutient tout d'abord que l'arrêté attaqué se fonde sur une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que la partie adverse a unilatéralement et soudainement imposée par voie de circulaire en 1997. La position adoptée par la partie adverse sur la base de la circulaire précitée est cependant fortement controversée et est rejetée par les

cours et tribunaux, comme par l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011, et par la doctrine dominante. Si l'arrêt attaqué fait référence à des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004, il ne s'agit toutefois que d'arrêts de rejet dont l'autorité est relative. De l'avis du requérant, ces arrêts ne lui sont pas opposables, dès lors qu'il fait actuellement état d'autres irrégularités et que son argumentation n'est pas identique à celle qui a donné lieu aux arrêts visés. Par conséquent, la partie adverse ne peut pas invoquer ces arrêts pour faire admettre que le droit du citoyen à considérer cette circulaire comme irrégulière serait non fondé. Par contre, le requérant peut en l'espèce invoquer valablement l'arrêt de la cour d'appel de Mons et les autres décisions judiciaires. Dans un arrêt du 26 novembre 2009, la Cour de cassation a en effet dit pour droit qu'un tiers peut invoquer l'autorité de la chose jugée dont une décision judiciaire est revêtue contre une partie à cette décision.

Dans une première branche du moyen, le requérant expose que toute autorité administrative normalement prudente et raisonnable doit respecter les décisions judiciaires auxquelles elle est partie et que lorsque cette autorité décide de sanctionner une personne, elle ne peut pas passer sous silence les décisions judiciaires revêtues de l'autorité de la chose jugée qui lui sont opposables pour privilégier exclusivement d'autres décisions qui fondent sa thèse.

Le requérant estime qu'en retenant uniquement les éléments à charge et non les éléments à décharge, la partie adverse suscite en outre une apparence de partialité. Le requérant a même le sentiment que la partie adverse manifeste une véritable hostilité personnelle à son égard. Selon le requérant, il est notoirement connu que la partie adverse le stigmatise depuis plusieurs années.

Dans une deuxième branche du moyen, le requérant fait valoir que la controverse dans la jurisprudence aurait dû inciter la partie adverse à considérer qu'il n'était pas établi qu'il avait enfreint la loi ou, à tout le moins, que son interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne pouvait pas être maintenue. Selon le requérant, la partie adverse aurait dû faire preuve de plus de modération. Compte tenu de l'existence de décisions judiciaires contradictoires revêtues de l'autorité de la chose jugée à l'égard de la partie adverse, le principe de proportionnalité lui imposait de ne pas le sanctionner aussi sévèrement.

Enfin, le requérant souligne que les convocations électorales n'ont pas eu d'influence sur l'exercice du droit de vote, un électeur pouvant voter même sans convocation. En outre, tous les électeurs ont reçu leur convocation, de sorte qu'il n'y a pas eu de conséquences dommageables et que la sanction infligée apparaît comme très disproportionnée.

9. La partie adverse répond « en ordre principal » que le moyen est dénué de fondement et doit être rejeté parce que l'arrêté attaqué n'impose pas une règle et ne peut pas être considéré comme un dispositif législatif relatif à l'emploi des langues en matière administrative ou une interprétation de ces règles linguistiques. Selon elle, l'arrêté attaqué est un acte administratif individuel refusant de nommer le requérant à la fonction de bourgmestre au motif qu'il n'est pas disposé à respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative et qu'il ne possède dès lors ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en qualité de représentant et de personne de confiance des gouvernements, notamment pour l'application des lois, décrets et règlements.

En « ordre subsidiaire » – pour autant que le bien-fondé de son interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative soit remis en cause de manière recevable – la partie adverse expose que les mots « la langue que l'intéressé utilise » et « le désir de l'intéressé » inscrits dans les articles 25, 26 et 28 de cette loi peuvent être interprétés de deux façons différentes. Elle estime que selon une première interprétation, les communes de la périphérie doivent utiliser le français dès que l'autorité connaît la langue du particulier et que cette langue est le français ou, autrement dit, que les particuliers qui ont demandé une fois l'utilisation du français se voient d'office adresser ultérieurement leur courrier en français. Il s'agit, selon la partie adverse, d'une pratique figée dans de nombreuses communes de la frontière linguistique et de la périphérie qui implique qu'un habitant qui a un jour demandé un certificat ou autre document rédigé en français, fût-ce il y a très longtemps et à une seule occasion – ce qui a même été mentionné dans les données du registre national des personnes physiques – doit dorénavant toujours être servi en français. Une autre interprétation, selon la partie adverse, entend les mots précités en ce sens que l'habitant concerné d'une commune périphérique doit, pour être servi en français, le demander au cas par cas et donc introduire chaque fois une nouvelle demande.

La partie adverse ajoute que le Gouvernement flamand, qui doit appliquer les dispositions concernées dans le cadre de ses compétences diverses, notamment en tant qu'autorité de tutelle, a opté pour la seconde interprétation, dynamique, et a été rejoint en cela par la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Certes, le requérant se réfère à un arrêt de la cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011, mais l'interprétation que cet arrêt donne à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative est, selon la partie adverse, sans fondement parce qu'elle part de la conception que les habitants des communes périphériques, qui font pourtant partie de la région de langue néerlandaise, doivent être traités de la même manière que les habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, sans vérifier si cette conception n'est pas contraire à la règle constitutionnelle de la primauté du néerlandais dans la région de langue néerlandaise.

Enfin, la partie adverse soutient que la circonstance que la Région flamande et ses organes, en vertu de l'article 129, § 2, de la Constitution, sont incompétents pour régler l'emploi des langues en matière administrative pour les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés, n'empêche pas qu'elle est tenue, à l'instar de n'importe quelle autorité, d'appliquer la législation fédérale dans des cas individuels et qu'elle est contrainte et donc habilitée à interpréter cette législation, si cette interprétation est indispensable pour cerner la portée exacte de celle-ci. Il est évident qu'elle devrait tenir compte d'une éventuelle interprétation par voie d'autorité, donnée par le législateur fédéral en application de l'article 84 de la Constitution, mais une telle interprétation fait défaut en l'espèce.

Appréciation

10. Dans son cinquième moyen – les première et deuxième branches du moyen considérées conjointement –, le requérant reproche en substance à l'arrêté attaqué d'appliquer une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que la partie adverse a unilatéralement imposée par voie de circulaire en 1997, mais que les cours et tribunaux ainsi que la doctrine rejettent. Certes, pour appuyer cette interprétation, l'arrêté attaqué fait référence à des arrêts du Conseil d'État, mais dès lors qu'il s'agit d'arrêts de rejet, ceux-ci n'ont qu'une autorité relative. Selon le requérant, le fait que l'interprétation retenue de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative

soit controversée aurait dû inciter la partie adverse à faire preuve de plus de modération, en ce sens qu'elle aurait dû admettre que son interprétation ne pouvait pas être maintenue, qu'une infraction à la loi n'était pas établie et que le requérant ne pouvait pas être sanctionné aussi sévèrement.

11. L'arrêté attaqué considère que le requérant ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour être nommé en qualité de bourgmestre, notamment au motif qu'en tant que membre et président du collège des bourgmestre et échevins, il a à nouveau participé à une décision qui enfreint la loi sur l'emploi des langues en matière administrative et qui est contraire aux arrêts rendus par le Conseil d'État en tant que juridiction administrative suprême. Il s'agit de la décision du collège des bourgmestre et échevins d'envoyer les convocations aux élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 en néerlandais et en français.

Ce faisant, l'arrêté attaqué se fonde – en ce qui concerne l'envoi des convocations électorales – sur une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative qui considère que chaque service local dans les communes périphériques est tenu d'utiliser le néerlandais dans ses relations avec les habitants de la commune concernée et que le français n'est utilisé que lorsqu'un habitant de cette commune en fait expressément la demande. Pareille demande doit, au besoin, être chaque fois réintroduite et n'est pas automatiquement présumée. Les convocations aux élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 auraient donc dû être envoyées en néerlandais aux électeurs et ceux-ci pouvaient, s'ils le souhaitaient, demander une version française.

12. Dans la mesure où le requérant soutient qu'en prenant l'arrêté attaqué, la partie adverse aurait dû tenir compte des décisions judiciaires et de la doctrine qui préconisent une autre interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, il y a lieu d'observer qu'aucune obligation ne découle en tant que telle pour les autorités administratives de la seule circonstance qu'une certaine jurisprudence et une certaine doctrine interprètent différemment la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Ces autorités ne sont liées que par des décisions judiciaires auxquelles elles sont parties et qui sont coulées en force de chose jugée. Indépendamment de la question de savoir si, au moment où la décision attaquée a été prise, l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011

avait acquis force de chose jugée à l'égard de la partie adverse, l'autorité de cet arrêt ne dépasse en tout cas pas l'objet du litige en question.

13. Dans la mesure où le requérant conteste dans le moyen l'interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que la partie adverse adopte – du moins en ce qui concerne l'envoi des convocations électorales – dans l'arrêté attaqué, le Conseil d'État constate ce qui suit.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, entre autres pour l'exercice de la tutelle ordinaire ou la nomination des bourgmestres, le gouvernement régional est conduit à interpréter les législations communautaires et fédérales. Le seul fait d'avoir donné une interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après loi sur l'emploi des langues en matière administrative) ne peut donc pas être reproché à la partie adverse.

Il ne peut non plus être reproché à la partie adverse d'avoir fait application en l'espèce des circulaires BA-97/22 du 16 décembre 1997 'relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise' et BA-2005/03 du 8 juillet 2005 'relative à l'emploi des langues dans les administrations communales et de C.P.A.S. ainsi que dans les structures de coopération intercommunale – interprétation et effets des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004'. Elle ne s'y réfère pas.

Il doit cependant être constaté que la partie adverse fait application de principes d'interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, en particulier des dispositions de cette loi applicables aux communes périphériques.

Le moyen saisit donc le Conseil d'État de l'interprétation des dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative qui s'appliquent aux communes périphériques.

Il s'agit en particulier d'interpréter les dispositions suivantes:

- « Section 4
- Communes périphériques
- Sous-section 1
- Dispositions communes à toutes les communes périphériques

[...]

Article 25. Les mêmes services emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français.

[...]

Article 26. Les services susmentionnés rédigent en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé, les certificats, déclarations et autorisations délivrés aux particuliers.

[...]

Sous-section 2

Dispositions particulières aux services locaux établis à Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel

Article 28. Dans les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek et Wemmel, les actes sont rédigés en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé.

[...] ».

L'article 25 précité fait état de « la langue que l'intéressé utilise » et les articles 26 et 28 mentionnent « le désir de l'intéressé ».

L'article 25 ne précise pas la manière selon laquelle l'administration acquiert la connaissance de la langue que l'intéressé utilise. Les articles 26 et 28 ne précisent pas de quelle manière « le désir de l'intéressé » que les documents et actes visés dans ces dispositions lui soient délivrés en néerlandais ou en français doit être notifié à l'administration ni de quelle manière correcte l'administration peut ou doit constater ce désir.

Pour vérifier la portée de ces dispositions, il convient de les situer dans le contexte plus large de la réglementation linguistique en Belgique.

Dans son arrêt n° 26/98 du 10 mars 1998, la Cour d'arbitrage (actuellement : Cour constitutionnelle) a déclaré à propos de ladite réglementation linguistique ce qui suit :

« B.4.1. Bien que les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative prévoient à l'intention des habitants francophones des communes périphériques une réglementation particulière qui les autorise à utiliser la langue française dans leurs relations avec les services locaux et qui impose à ces services l'obligation d'utiliser la langue française dans les circonstances précisées dans ces lois, cette réglementation ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise à laquelle ces communes appartiennent. Ceci implique que la langue qui doit y être utilisée en matière administrative est en principe la langue néerlandaise et que des dispositions qui autorisent l'emploi d'une autre langue ne peuvent avoir pour effet qu'il soit porté atteinte à la primauté de la langue néerlandaise garantie par l'article 4 de la Constitution ».

Plus récemment, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 124/2010 du 28 octobre 2010 (motif B.12), déduit de l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la volonté du législateur spécial « de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge », « qui constitue un élément fondamental de l'équilibre institutionnel de l'État belge » et que s'imposait « tant aux législateurs régionaux qu'aux législateurs communautaires, le respect des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial ».

Il en ressort que l'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent, dans leurs rapports avec l'autorité communale, l'utilisation du français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans ces communes et avec la volonté du constituant et du législateur spécial qui a toujours été d'affirmer le caractère unilingue de la région de langue néerlandaise, tout en permettant aux particuliers des communes périphériques d'utiliser la langue française dans leurs rapports avec l'autorité communale. Concilier cet unilinguisme avec les facilités ainsi reconnues nécessite donc un juste équilibre entre les intérêts en présence.

Dans ce contexte, d'une part, une large interprétation de ces droits, préconisée par le requérant, selon laquelle les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement à nouveau les documents en français par la suite jusqu'à la fin de leurs jours n'est pas conciliable avec cette primauté; d'autre part, l'interprétation préconisée par le Gouvernement flamand qui consiste à exiger de l'intéressé une démarche spécifique chaque fois qu'il souhaite bénéficier de l'usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits garantis aux articles 25, 26 et 28, précités.

Ces deux interprétations sont donc contraires au droit.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques aux articles 25, 26 et 28, précités, il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d'un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier,

mais que celui-ci doit porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration à intervalle régulier raisonnable. L'autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu'au moyen d'une lettre que le particulier envoie à l'administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s'applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l'administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné.

Il s'ensuit que ni l'interprétation préconisée par le requérant, ni l'interprétation préconisée par la partie adverse ne sont actuellement admissibles.

14. Il reste à examiner si ce constat est de nature à entraîner l'infirmité de l'acte attaqué.

Lorsqu'il est amené à nommer bourgmestre une personne dont la candidature lui est présentée par le conseil communal, le gouvernement régional peut apprécier la présentation en fonction de critères tirés des exigences d'une bonne gestion communale et avoir égard à l'aptitude, à l'honorabilité, à la formation et à l'autorité personnelle du candidat présenté.

En l'espèce, l'acte attaqué repose notamment sur le motif que le requérant a pris part à la décision d'envoyer les convocations aux élections locales et provinciales du 14 octobre 2012 en français aux électeurs ayant fait choix de l'usage de la langue française. La partie adverse considère cette pratique comme illégale et avait donné pour instruction d'envoyer les convocations en néerlandais à tous les électeurs, ceux qui le désiraient pouvant introduire une demande en vue d'obtenir une convocation en français. Il est donc reproché au requérant d'avoir fait procéder aux opérations électorales communales en méconnaissant sur ce point les instructions de la partie adverse.

Selon l'article 6, § 1^{er}, VIII, 4^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'organisation des élections communales est une matière relevant de la compétence des régions. Lorsqu'il convoque les électeurs

en vue des élections communales, le collège accomplit une mission d'intérêt général et agit au nom de la Région. Lors des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012, soit seulement quelques mois avant l'adoption de l'acte attaqué, le requérant s'est écarté des instructions qui étaient données par le gouvernement régional, à un moment où aucune décision juridictionnelle n'imposait au requérant d'écarter l'application de ces instructions. En constatant cette circonstance, la partie adverse a pu estimer, sans dépasser la marge d'appréciation que la loi lui accorde, qu'elle ne pouvait pas accorder sa confiance au requérant en le nommant bourgmestre.

Il ressort de la décision entreprise que la partie adverse attribue une importance déterminante au défaut de confiance qu'elle a pu constater. Il s'ensuit que ce motif suffit à justifier la décision attaquée au regard des dispositions visées au moyen.

15. Le cinquième moyen est rejeté.

B. Premier moyen

Point de vue des parties

16. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 41 et 162 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'article 71 du décret communal du 15 juillet 2005 et de l'article 52 du décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales. Il invoque également la violation « des principes de bonne administration et d'un procès équitable », et plus particulièrement du devoir de minutie, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, du « principe d'objectivité » et de l'obligation de motivation matérielle. Il fait état d'une « erreur manifeste d'appréciation », d'un « défaut de base légale » et de « l'illégalité des motifs de fait ».

Dans une première branche du moyen, le requérant fait valoir que les faits que lui impute l'arrêté attaqué ne sont pas dûment établis. Il soutient que les décisions relatives à l'envoi des convocations aux élections locales et provinciales du 14 octobre 2012 à Linkebeek ont été prises par le collège des

bourgmestre et échevins et que la partie adverse ne démontre pas que les convocations ont été envoyées par le requérant lui-même.

Dans une deuxième branche du moyen, le requérant expose que l'arrêté attaqué lui reproche d'avoir envoyé en français les convocations aux élections précitées, alors que le gouverneur de province les avait déjà envoyées en néerlandais. Selon le requérant, le gouverneur s'est toutefois substitué illégalement au collège, dès lors qu'au moment où il a agi il était incompétent *ratione temporis*. En effet, il ne pouvait agir que si, au 30 septembre 2012 – à savoir deux semaines avant les élections – le collège n'avait pas encore envoyé de convocations.

Par ailleurs, le requérant considère qu'il n'a fait qu'exécuter la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins, pour laquelle il ne pouvait être sanctionné individuellement.

17. La partie adverse répond que le moyen manque en fait. Elle soutient qu'il ressort sans équivoque de l'arrêté attaqué que le requérant n'a pas été nommé bourgmestre parce que, selon l'autorité investie du pouvoir de nomination statuant souverainement, il ne remplissait pas les conditions de nomination, en particulier parce qu'il ne possédait ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentant et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements, et ce sur la base de différents faits, pertinents par eux-mêmes. À cet égard, il est totalement dénué de pertinence qu'un de ces faits ne puisse être reproché au seul intéressé, mais également à ses collègues membres du collège des bourgmestre et échevins. La partie adverse estime que n'est pas non plus pertinente en l'espèce la circonstance que le gouverneur avait entre-temps lui-même envoyé des convocations correctes, dès lors que la décision attaquée ne se fonde aucunement sur celle-ci.

Appréciation

18.1. Le requérant considère dans la première branche du moyen que la décision relative à l'envoi des convocations ne peut pas lui être imputée personnellement, étant donné que ce n'est pas lui mais le collège des bourgmestre

et échevins qui a pris cette décision et qu'en outre, il n'est pas démontré qu'il s'est occupé personnellement de l'envoi des convocations.

18.2. Le collège des bourgmestre et échevins de Linkebeek a décidé le 24 septembre 2012 d'envoyer les convocations aux élections communales et provinciales « conformément à la législation ». Ce que le collège des bourgmestre et échevins entend par conformité à la législation apparaît de la référence faite dans sa décision à la commande et à la livraison de ces lettres de convocation par la firme Remmicom. Précédemment, le 28 août 2012, le collège des bourgmestre et échevins avait en effet marqué son accord sur la commande et la livraison par cette firme de « cartes de convocation en néerlandais et en français ». Implicitement, mais de manière certaine, le collège a donc laissé apparaître que les convocations seraient envoyées « en néerlandais et en français ». Le requérant ne conteste pas, au demeurant, que ces convocations ont effectivement été envoyées ainsi.

Le requérant a participé aux réunions du collège des bourgmestre et échevins tant du 28 août 2012 que du 24 septembre 2012 en qualité de « bourgmestre président faisant fonction ». La décision relative à l'envoi des convocations a été prise « à l'unanimité » le 24 septembre 2012. Dès lors, la partie adverse pouvait également imputer cette décision au requérant et la prendre en considération dans l'appréciation de la présentation de celui-ci à la nomination comme bourgmestre.

Le fait qu'il n'est pas démontré que le requérant s'est chargé personnellement de l'envoi effectif des convocations n'y change rien. Il ne ressort d'ailleurs pas de l'arrêté attaqué que la partie adverse attribuerait cet envoi effectif au requérant.

18.3. La première branche du moyen n'est pas fondée.

19.1. Dans la deuxième branche du moyen, le requérant soutient que le gouverneur de province s'est substitué illégalement au collège des bourgmestre et échevins, en ce qu'il a envoyé les convocations en néerlandais à un moment où il n'était pas compétent pour le faire.

Toutefois, quoi qu'il en soit, la prétendue illégalité de la démarche du gouverneur ne peut entraîner l'infirmité de l'arrêté attaqué, celui-ci ne se basant pas sur cette démarche, mais sur la constatation que le requérant ne dispose ni des qualités ni de l'autorité morales requises pour agir en tant que représentant et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements.

19.2. La deuxième branche du moyen ne peut être accueillie.

20. Le premier moyen n'est fondé dans aucune de ses branches.

C. Deuxième moyen

Point de vue des parties

21. Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', des articles 71 et 130, § 1^{er}, du décret communal du 15 juillet 2005, des articles 4 et 7 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juin 2007 'fixant la procédure disciplinaire pour les mandataires [...]', des droits de la défense, de l'obligation d'entendre, de l'obligation de motivation matérielle, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité et du délai raisonnable. Il invoque à nouveau une « erreur manifeste d'appréciation ».

Le requérant soutient que l'arrêté attaqué entend clairement le sanctionner et que tant la motivation de cet arrêté que les « griefs » retenus indiquent qu'il s'agit d'une « véritable sanction disciplinaire ».

22.1. Dans une première branche du moyen, le requérant fait ensuite valoir que préalablement à l'adoption de l'arrêté attaqué, il n'a pas été entendu à propos des griefs dont il fait l'objet et de la sanction envisagée à son égard, alors que cette audition a bien eu lieu en ce qui concerne le bourgmestre non nommé de la commune de Kraainem.

22.2. Dans une deuxième branche du moyen, le requérant déclare que l'arrêté attaqué est manifestement basé sur un dossier disciplinaire auquel avait

également été versé l'avis du gouverneur du 18 février 2013 (lire : 6 février 2013), mais qu'aucune pièce de ce dossier ne lui a été préalablement communiquée.

Le requérant estime qu'en se référant à l'avis du gouverneur, la motivation n'est en outre pas adéquate, dès lors que cet avis ne lui a pas été communiqué au plus tard en même temps que la décision attaquée. Le requérant ajoute que selon la volonté du législateur, dans la procédure actuelle devant l'assemblée générale du Conseil d'État, un vice de forme suffit pour entraîner l'infirmité du refus de nomination.

22.3. Dans une troisième branche du moyen, le requérant allègue « en ordre subsidiaire » que même si l'on jugeait que la décision attaquée n'inflige pas de sanction disciplinaire, il faudrait néanmoins constater que le principe général de droit *audi et alteram partem* n'a pas été appliqué. Dès lors que la décision attaquée est de nature à porter gravement atteinte à ses intérêts, il aurait dû, en vertu de ce principe, être entendu ou même avoir eu la possibilité de donner par écrit des explications sur la proposition de refus de nomination, après avoir eu accès au dossier.

22.4. Dans une quatrième branche du moyen, le requérant fait valoir que l'arrêté attaqué renvoie à plusieurs reprises à des faits passés qui auraient été commis il y a plus de six mois, voire plusieurs années, alors que les dispositions dont la violation est invoquée dans le moyen ne le permettent pas, ce procédé étant incompatible avec l'exigence du délai raisonnable.

22.5. Dans une cinquième branche du moyen, le requérant expose que les griefs que la décision attaquée retient à son encontre ne peuvent pas raisonnablement donner lieu à la lourde sanction du refus de nomination.

Il soutient tout d'abord que les arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004, auxquels se réfère l'arrêté attaqué, ont jugé irrecevables à défaut d'intérêt les recours formés contre les circulaires de la partie adverse interprétant la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, mais ne se sont pas prononcés sur le fond de l'affaire, si bien qu'ils ne peuvent en aucune façon justifier l'interprétation défendue par la partie adverse dans l'arrêté attaqué.

Le requérant fait en outre observer que selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 26/98 du 10 mars 1998, l'obligation d'utiliser, dans les communes périphériques, la langue de la région au cours des séances du conseil communal s'applique exclusivement au bourgmestre et aux autres membres du collège des bourgmestre et échevins et ne s'applique donc pas aux autres membres du conseil communal. Selon le requérant, à supposer même que l'emploi du français soit tout à fait interdit, force est de constater que l'usage allégué du français, dans le présent cas, n'est pas son propre fait, mais celui d'une tierce personne. Le requérant conclut qu'il ne peut pas être sanctionné pour l'usage du français par un conseiller communal.

Enfin, le requérant estime que le grief lié à l'utilisation du bulletin d'information communal n'est aucunement étayé et est de toute façon très insignifiant par rapport à la gravité de la sanction infligée.

23. La partie adverse répond que, globalement, le moyen manque en fait au motif que le requérant considère à tort qu'on a pris à son égard une mesure disciplinaire qui lui inflige une sanction en raison de comportements personnels. En outre, le refus de nomination comme bourgmestre n'étant pas une sanction disciplinaire pouvant être infligée, il est absurde de soutenir qu'il s'agirait en l'espèce d'une sanction disciplinaire « déguisée ».

Dès lors qu'aucune sanction disciplinaire n'a été infligée au requérant, la partie adverse estime qu'il ne peut pas invoquer l'absence d'audition dans le cadre de la procédure disciplinaire ni l'absence d'accès préalable au dossier.

La partie adverse fait en outre valoir que le requérant ne devait plus être entendu, parce que son point de vue sur l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative pouvait être constaté simplement et directement. Le requérant ne peut pas nier qu'il a pu faire connaître clairement son point de vue concernant cette législation. Au demeurant, il le rappelle dans son cinquième moyen. L'audition du requérant, au cours de laquelle il aurait pu déclarer qu'il ne souhaitait pas appliquer la loi sur l'emploi des langues en matière administrative et qu'il ne l'appliquerait pas n'aurait dès lors rien changé. La partie adverse estime par conséquent que le requérant n'a pas intérêt à la branche du moyen concernant la violation de l'obligation d'audition.

La partie adverse soutient ensuite qu'étant donné que l'arrêté attaqué n'est pas une mesure disciplinaire, il ne lui est pas interdit d'apprécier la moralité des candidats bourgmestres sur la base de comportements et d'actes dont elle avait déjà connaissance depuis plus de six mois. Elle estime pour le même motif que le principe du délai raisonnable n'est pas violé.

Dans la mesure où dans la cinquième branche du moyen, le requérant entend critiquer l'interprétation donnée par la jurisprudence du Conseil d'État à la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, la partie adverse se réfère aux arguments qu'elle a développés à propos des cinquième et sixième moyens. Elle souligne qu'il est inadmissible que des bourgmestres qui refusent d'appliquer la législation existante, quelle que soit sa nature, soient nommés.

En « ordre tout à fait subsidiaire », la partie adverse affirme que l'exposé du moyen peut donner à penser que le requérant estime ne pas avoir été nommé bourgmestre en raison de sa non-nomination antérieure. Les considérants de l'arrêté attaqué montrent clairement que tel n'est pas le cas. Il est exact que c'est en raison de faits antérieurs que le requérant n'est pas nommé, mais cela n'équivaut pas à un refus de nomination fondé sur un refus antérieur de nomination.

Appréciation

24. Dans la première branche du moyen, le requérant considère que la décision attaquée le sanctionne sur le plan disciplinaire et que dès lors dans le cadre de ses droits de la défense, il devait être préalablement entendu.

Une sanction disciplinaire est une mesure qui se fonde sur le comportement fautif du collaborateur du service public et vise à l'atteindre dans ses intérêts au sein de ce service.

L'arrêté attaqué refuse de nommer le requérant bourgmestre, parce qu'il ne dispose ni des qualités ni de l'autorité morales requises pour agir en tant que représentant et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements. L'arrêté attaqué n'est par conséquent pas fondé sur un comportement fautif du requérant qu'il viserait à

sanctionner, mais bien sur l'incapacité de celui-ci à assumer la fonction de bourgmestre, ce qui conduit à refuser sa nomination à cette fonction.

La décision attaquée ne concerne dès lors pas une décision disciplinaire, de sorte que les droits de la défense ne s'appliquent pas et que le requérant ne devait pas être préalablement entendu.

La circonstance que la candidate bourgmestre de Kraainem a d'abord eu un entretien avec le gouverneur de province préalablement à la décision de refus de sa nomination n'y change rien. En effet, ce n'est pas non plus dans le cadre d'une procédure disciplinaire que la candidate bourgmestre de Kraainem a été entendue, de sorte qu'à cet égard il n'y a pas de traitement inégal.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

25. Dès lors qu'aucune mesure disciplinaire n'est en cause, il n'y a pas non plus lieu de considérer qu'il s'agit d'un dossier disciplinaire qui aurait dû être préalablement communiqué au requérant.

Selon le requérant, la motivation se référant à l'avis du gouverneur de province n'est en outre pas adéquate, cet avis ne lui ayant pas été communiqué au plus tard en même temps que l'arrêté attaqué. Le point de vue du requérant ne peut être admis, dès lors que l'arrêté attaqué mentionne expressément les points sur lesquels le gouverneur a émis des réserves à l'égard de la nomination du requérant à la fonction de bourgmestre.

La deuxième branche du moyen n'est pas fondée.

26. En « ordre subsidiaire », le requérant soutient que l'arrêté attaqué porte gravement atteinte à ses intérêts, de sorte qu'en vertu du principe *audi et alteram partem*, il aurait dû être entendu et avoir l'occasion de donner des explications complémentaires, « même par écrit », sur la proposition de refus de nomination, après avoir eu accès au dossier.

Même en l'absence d'un texte formel à cet égard, le principe de bonne administration interdit à l'administration de prendre à l'égard de quiconque une mesure grave fondée sur son comportement et qui est de nature à porter

gravement atteinte à ses intérêts, sans qu'il ait eu au préalable la possibilité de faire connaître utilement son point de vue.

Indépendamment de la question de savoir si ce principe s'applique également à une décision qui, comme celle qui est attaquée, refuse de donner une suite favorable à la présentation d'un candidat à une nomination dans une fonction publique et qui n'est pas de nature à retirer un avantage à l'intéressé, il y a lieu de constater que, comme il est dit à propos du cinquième moyen, le premier motif de l'arrêté attaqué est jugé adéquat et suffisant et qu'il résulte par ailleurs de l'arrêté attaqué que la partie adverse connaissait parfaitement la façon de procéder du requérant en ce qui concerne l'envoi des convocations électorales. Le requérant ne conteste pas en tant que tels les faits qui sous-tendent le premier motif de l'arrêté attaqué et, comme il a été relevé lors de l'examen du premier moyen, ils peuvent également lui être imputés en tant que président du collège des bourgmestre et échevins. Il en résulte qu'en ce qui concerne ce motif, il n'a en tout état de cause pas intérêt à invoquer la violation du principe *audi et alteram partem*.

La troisième branche du moyen est rejetée.

27. Comme il a été exposé ci-dessus, la décision attaquée n'est pas une mesure disciplinaire et n'est dès lors pas soumise à la prescription de l'action disciplinaire. S'il est vrai que l'exigence du délai raisonnable implique que l'autorité investie du pouvoir de nomination ne peut apprécier la présentation d'un candidat à une nomination à la fonction de bourgmestre sur la base de faits tellement anciens qu'ils ne peuvent raisonnablement plus être considérés comme pertinents pour apprécier l'aptitude actuelle du candidat, il faut toutefois constater en l'espèce que la partie adverse déduit l'inaptitude du requérant à la fonction de bourgmestre de faits qui ne sont pas antérieurs à la législature précédente et qui pouvaient encore être pris utilement en compte après l'élection du conseil communal du 14 octobre 2012 pour apprécier la présentation du requérant. Il ne peut dès lors pas être conclu à une violation du principe du délai raisonnable.

La quatrième branche du moyen n'est pas fondée.

28. Dans une cinquième branche du moyen, le requérant critique les trois motifs de l'arrêté attaqué qui amènent à la conclusion qu'il ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour être nommé bourgmestre.

L'examen du cinquième moyen a déjà fait apparaître que le premier motif de l'arrêté attaqué est adéquat et suffisant pour justifier le refus de nomination du requérant. Il en résulte que le requérant n'a pas intérêt à critiquer les autres motifs de la décision attaquée, dès lors que même si ses griefs concernant ces autres motifs étaient fondés, l'arrêté attaqué aurait toujours un fondement suffisant.

La cinquième branche du moyen est rejetée.

29. Le deuxième moyen n'est fondé dans aucune de ses branches.

D. Troisième moyen

Point de vue des parties

30. Le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe général de proportionnalité, en ce que, nonobstant l'existence d'un acte de présentation régulier, l'arrêté attaqué refuse de le nommer à la fonction de bourgmestre, alors qu'il est notoirement connu que la partie adverse a nommé d'autres bourgmestres en Flandre qui, « d'une manière délibérée et ostentatoire » ont méconnu la loi en refusant d'organiser des élections à défaut de scission préalable de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

Il ajoute qu'il est ainsi sanctionné pour une prétendue infraction à une interprétation de la loi qui, au demeurant, ne peut pas lui être imputée à titre individuel, alors que dans d'autres cas, une infraction manifeste à la loi n'a pas donné lieu à une sanction. Il en déduit que la partie adverse mène une politique de « deux poids et deux mesures ».

Le requérant expose également que le Conseil d'État a déjà jugé que si l'autorité se donne pour ligne de conduite de ne pas nommer à la fonction de bourgmestre des personnes qui ont déjà été condamnées pénalement, elle doit

suivre cette ligne de conduite de manière cohérente; elle doit donc traiter de la même façon les candidats bourgmestres qui se trouvent dans une situation analogue.

31. La partie adverse répond que la différence de traitement invoquée, fût-elle avérée, ne peut en aucun cas constituer une violation du principe d'égalité. En effet, il n'est pas permis d'invoquer d'autres situations illégales pour faire reconnaître ou pérenniser l'illégalité de sa propre situation. Autrement dit, il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité.

En ce qui concerne la jurisprudence du Conseil d'État invoquée par le requérant, la partie adverse fait valoir qu'il n'existe pas en l'espèce de motif déduit de l'existence de faits réprimés pénalement.

Appréciation

32. Les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination s'opposent notamment à ce que des situations identiques en droit et en fait soient traitées différemment, sans que cette différence repose sur une justification objective.

Il appartient à la partie requérante, qui invoque devant le Conseil d'État la violation des principes précités, de démontrer dans sa requête, au moyen d'éléments concrets et précis, en quoi consiste cette violation. Ce faisant, elle doit tout d'abord apporter la preuve que sa situation spécifique est comparable à celle des autres candidats bourgmestres et ensuite préciser pourquoi la différence de traitement qu'elle subit constitue une discrimination.

33. Le requérant revendique de la partie adverse qu'elle maintienne une appréciation constante de ce qui constitue, à ses yeux, les qualités morales d'un bourgmestre ou d'un candidat bourgmestre lorsqu'une violation de la loi est imputée à l'intéressé.

Lors de la décision de nommer un bourgmestre, le Gouvernement régional pouvait tenir compte, comme en l'espèce, de la manière dont l'intéressé respecte les instructions données par ce Gouvernement sur une question revêtant une grande importance politique à ses yeux. Il s'ensuit que la

partie adverse a pu traiter différemment, sans violer les dispositions visées au moyen, le candidat bourgmestre qui refuse de se conformer à de telles instructions à l'occasion des élections communales et un candidat qui ne s'est pas spécialement écarté de son point de vue sur une question revêtant une grande importance politique à ses yeux.

34. Le troisième moyen est rejeté.

E. Quatrième moyen

Point de vue des parties

35. Le requérant prend un quatrième moyen de la violation des articles 7 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, à laquelle la loi du 24 juin 2000 a donné assentiment, ainsi que du principe de proportionnalité.

Il soutient que cette Charte impose qu'il y ait une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de tutelle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. Selon le requérant, le refus de sa nomination est une mesure disproportionnée, compte tenu, d'une part, des actes prétendument viciés commis par les autorités locales et, d'autre part, des intérêts réservés à l'autonomie communale. C'est d'autant plus vrai, selon le requérant, qu'aucun manquement ne peut lui être reproché à titre individuel et qu'une majorité démocratique soutient sa nomination.

36. La partie adverse répond « en ordre principal » que le moyen doit être rejeté, l'article 8, paragraphe 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale étant inopérant en Région flamande et en Communauté flamande, comme il ressort de la réserve émise à l'article 3 du décret du 19 mars 2004 portant assentiment à ladite Charte.

En « ordre subsidiaire », le moyen est, à son estime, non fondé, parce que les dispositions invoquées de la Charte précitée ne sont pas non plus applicables *ratione materiae*. C'est ainsi que l'on n'aperçoit pas le lien qui existerait entre l'arrêté attaqué et l'article 7 de la Charte, dès lors que cet arrêté ne change rien à la situation juridique ou à la compensation financière des élus

locaux et qu'il ne porte pas non plus sur les fonctions et actes incompatibles. Il n'y a pas non plus de lien entre l'arrêté attaqué et l'article 8 de la Charte. En effet, la nomination d'un bourgmestre ne concerne aucune décision de la commune concernée et ne peut donc en aucune manière relever de la tutelle administrative.

En « ordre tout à fait subsidiaire », la partie adverse estime que le moyen est non fondé, dès lors que l'on n'aperçoit pas en quoi la Charte européenne interdirait de ne pas nommer un candidat bourgmestre à la fonction de bourgmestre lorsqu'il s'avère que ce candidat ne remplit pas les conditions de nomination.

Appréciation

37. Les articles 7 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 disposent ce qui suit :

- « Article 7. Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local
1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
 2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
 3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

Article 8. Contrôle administratif des actes des collectivités locales

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver ».

Indépendamment de la question de savoir si les articles 7 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale ont un effet direct dans l'ordre juridique belge et pourraient trouver à s'appliquer en l'espèce, force est de

constater en tout cas que le point de vue du requérant selon lequel la mesure attaquée est disproportionnée, ne peut être suivi.

Le bourgmestre d'une commune située en Région flamande est nommé par le Gouvernement flamand parmi les conseillers élus de nationalité belge.

Par ailleurs, le bourgmestre n'est pas seulement le premier magistrat communal. Il est également compétent pour l'exécution de lois et décrets – en particuliers les lois et décrets de police –, il possède des compétences en matière de police administrative sur le territoire de sa commune et il en est le chef et l'autorité responsable en cette même matière.

Pour apprécier « l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle », il y a en plus lieu de tenir compte de l'étendue du choix que la législation applicable permet au Gouvernement flamand de faire entre différentes mesures. En l'espèce, il n'a que la possibilité de refuser la nomination ou de nommer le candidat bourgmestre.

Compte tenu de ces éléments, le fait que le Gouvernement flamand dispose de la possibilité de refuser la nomination d'un bourgmestre qui, selon lui, ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour être nommé bourgmestre, ne peut pas être considéré comme disproportionné.

Pour le surplus, le moyen se confond avec le cinquième moyen rejeté ci-dessus.

38. Le quatrième moyen est rejeté.

F. Sixième moyen

Point de vue des parties

39. Le requérant prend un sixième moyen de la violation des articles 84, 129, 127 à 140 de la Constitution, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', des articles 25, 26 et 61 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées du

12 janvier 1973 sur le Conseil d'État et de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Par ailleurs, il fait état d'une violation du « principe général de l'obligation de motivation interne et matérielle », d'une « erreur manifeste d'appréciation » et d'un « défaut de base légale ».

Le requérant soutient que l'arrêté attaqué est exclusivement fondé sur une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que la partie adverse avait unilatéralement imposée par voie de circulaire. Toutefois, cette circulaire est irrégulière, ce qui implique qu'elle doit être déclarée nulle ou, à tout le moins, doit être écartée en application de l'article 159 de la Constitution.

Dans une première branche du moyen, le requérant déclare que, par la circulaire concernée, la partie adverse entend imposer une nouvelle règle contraignante, de sorte que cette circulaire, en tant qu'acte réglementaire, aurait dû être soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'État. À défaut d'un tel avis, cette circulaire s'avère irrégulière et doit être écartée en application de l'article 159 de la Constitution, la décision attaquée étant ainsi dénuée de fondement juridique ou à tout le moins basée sur un fondement juridique inexact et inadmissible.

Dans une deuxième branche du moyen, le requérant fait valoir que la circulaire précitée a été édictée sans que la Commission permanente de contrôle linguistique ait été consultée, nonobstant le fait que l'article 61, § 2, de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative prescrit que les ministres consultent la commission précitée sur toutes les affaires d'ordre général qui concernent l'application de cette législation. Selon le requérant, la circulaire précitée et l'arrêté attaqué fondé sur celle-ci sont dès lors nuls pour violation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

Dans une troisième branche du moyen, le requérant souligne que l'article 129 de la Constitution réserve au seul législateur fédéral le pouvoir de régler l'emploi des langues en matière administrative dans les communes à statut linguistique spécial. Selon lui, la partie adverse n'est dès lors pas compétente pour prendre des mesures relatives à l'emploi des langues dans les communes à facilités en imposant aux habitants de réitérer systématiquement leur

souhait d'obtenir leurs documents en français. Pour ce motif également, la circulaire précitée et l'arrêté attaqué fondé sur celle-ci sont illégaux.

Dans une quatrième branche du moyen, le requérant conteste le point de vue de la partie adverse selon lequel le ministre régional peut interpréter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, même s'il s'agit d'une matière pour laquelle son parlement n'est pas compétent. Selon le requérant, une interprétation correcte d'une loi fédérale ne peut être donnée que par le seul pouvoir législatif fédéral. L'opinion personnelle d'un ministre ne peut en aucun cas être comprise comme étant une interprétation de la loi qui s'impose à tous. À supposer, *quod non*, qu'il y ait lieu d'interpréter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative en ce sens qu'elle oblige à réitérer systématiquement le souhait d'obtenir les documents en français, seul le législateur fédéral aurait été fondé à imposer une telle interprétation et certainement pas l'autorité administrative régionale par la voie d'une circulaire. Selon le requérant, les autorités administratives fédérales continuent du reste à interpréter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative conformément au point de vue de la Commission permanente de contrôle linguistique, de sorte que le ministre de l'Intérieur envoie les convocations électorales en français aux habitants francophones des communes périphériques.

40. La partie adverse répond que l'arrêté attaqué ne fait pas application de l'une ou l'autre circulaire, mais met en œuvre la compétence de l'autorité qui nomme les bourgmestres de la Région flamande. En l'espèce, cette autorité a jugé souverainement que le bourgmestre présenté ne remplit pas les conditions de nomination, au motif qu'il ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentant et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements. Elle s'est fondée à cet égard sur plusieurs faits, qui suffisent par eux-mêmes. Certes, il a été rappelé que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, que le requérant n'entend pas appliquer, doit être interprétée dans le sens confirmé par la circulaire, mais cela ne signifie pas que cette circulaire a été ou doit être appliquée en tant que telle, de sorte qu'il n'est pas non plus possible de ne pas l'appliquer conformément à l'article 159 de la Constitution. Tout au plus constitue-t-elle une norme politique permettant de garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement de situations comparables lorsque des actes administratifs individuels sont pris.

En « ordre subsidiaire », la partie adverse renvoie aux arguments développés à l'encontre du cinquième moyen.

Appréciation

41. Ainsi qu'il a déjà été constaté ci-dessus, l'arrêté attaqué considère que le requérant ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour être nommé à la fonction de bourgmestre, notamment pour le motif qu'en tant que membre et président du collège des bourgmestre et échevins, il a à nouveau participé à une décision qui enfreint la loi sur l'emploi des langues en matière administrative et qui est contraire aux arrêts rendus par le Conseil d'État en tant que juridiction administrative suprême.

L'arrêté attaqué se fonde à cet effet – en ce qui concerne l'envoi des convocations électorales – sur une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que le ministre flamand des Affaires intérieures avait adoptée dans ses circulaires BA-97/22 du 16 décembre 1997 'relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise' et BA-2005/03 du 8 juillet 2005 'relative à l'emploi des langues dans les administrations communales et de C.P.A.S. ainsi que dans les structures de coopération intercommunale – interprétation et effets des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004'.

Toutefois, il n'en résulte nullement que ces circulaires, qui s'adressent toutes les deux aux gouverneurs de province et ensuite « pour information » – en ce qui concerne la première circulaire – aux collèges des bourgmestre et échevins et – en ce qui concerne la deuxième circulaire – aux collèges des bourgmestre et échevins, aux présidents des centres publics d'action sociale, aux présidents des structures de coopération intercommunale, aux organes représentatifs des cultes reconnus et aux députations permanentes, font également l'objet du présent recours, ni que l'arrêté attaqué appliquerait les circulaires précitées, de sorte que, selon le requérant, l'illégalité éventuelle de celles-ci impliquerait que le Conseil d'État doive en écarter l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution.

Dans les première, deuxième et troisième branches du sixième moyen, le requérant fait dès lors valoir en vain que ces circulaires sont illégales au motif qu'elles n'ont été soumises à l'avis ni de la section de législation du Conseil d'État ni de la Commission permanente de contrôle linguistique ou au motif que la partie adverse n'est pas compétente pour prendre des mesures relatives à l'emploi des langues dans les communes à facilités.

Ces branches du moyen ne peuvent pas entraîner l'annulation de l'arrêté attaqué et sont dès lors irrecevables.

42. Dans la quatrième branche du moyen, le requérant conteste la compétence de la partie adverse pour interpréter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, pour le motif qu'une interprétation correcte de la loi fédérale ne peut être donnée que par le seul pouvoir législatif fédéral.

En prenant l'arrêté attaqué, la partie adverse met en œuvre sa compétence en matière de nomination des bourgmestres des communes de la Région flamande. Dans l'exercice de cette compétence, elle est tenue de respecter la législation fédérale et en particulier les règles légales relatives à l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques. Si, ce faisant, une interprétation de ces règles légales s'impose, elle peut effectivement les interpréter, comme il a été jugé lors de l'examen du cinquième moyen.

La circonstance que l'article 84 de la Constitution prévoit que l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi n'y change rien, une telle interprétation par voie d'autorité faisant défaut en l'espèce.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'appréciation du cinquième moyen.

La quatrième branche du moyen n'est pas fondée.

43. Le sixième moyen n'est fondé dans aucune de ses branches.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Le Conseil d'État confirme la décision du ministre flamand des Affaires administratives, de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande de Bruxelles du 25 février 2013 refusant de nommer Damien Thiéry bourgmestre de la commune de Linkebeek.

Le présent arrêt est prononcé à Bruxelles, en audience publique du vingt juin deux mille quatorze de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée comme suit :

MM.	Roger STEVENS,	Président,
	Yves KREINS,	Premier Président,
	Michel HANOTIAU,	Président de chambre,
	Dierk VERBIEST,	Président de chambre,
	Michel LEROY,	Président de chambre,
M ^{me}	Odile DAURMONT,	Président de chambre,
MM.	Philippe QUERTAINMONT,	Président de chambre,
	Jacques VANHAEVERBEEK,	Président de chambre,
	Johan LUST,	Président de chambre,
	Geert VAN HAEGENDOREN,	Président de chambre,
	Geert DEBERSAQUES,	Conseiller d'État,
	Eric BREWAEYS,	Conseiller d'État,
M ^{me}	Colette DEBROUX,	Conseiller d'État,
MM.	Carlo ADAMS,	Conseiller d'État,
	Bruno SEUTIN,	Conseiller d'État,
	Imre KOVALOVSKY,	Conseiller d'État,
	Jan CLEMENT,	Conseiller d'État,
M ^{me}	Pascale VANDERNACHT,	Conseiller d'État,
MM.	Michel PÂQUES,	Conseiller d'État,
	Stephan DE TAEYE,	Conseiller d'État,
	Luc CAMBIER,	Conseiller d'État,
	Bert THYS,	Conseiller d'État,
	Pierre BARRA,	Conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	Conseiller d'État,
MM.	Peter SOURBRON,	Conseiller d'État,
	Yves HOUYET,	Conseiller d'État,
	assistés de	
M ^{me}	Danièle LANGBEEN,	Greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président,

Danièle Langbeen

Roger Stevens