

**TRADUCTION OFFICIEUSE**

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE**

**A R R Ê T**

**n° 237.210 du 30 janvier 2017**

**A. 208.339/Abis-2**

En cause :        Arnold D'OREYE DE LANTREMANGE  
                     assisté et représenté par  
                     Me Marie Bourgy, avocat,  
                     ayant son cabinet à 1160 Bruxelles  
                     avenue Alphonse Valkeners 5/1  
                     où il est fait élection de domicile

contre :

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

---

*I. Objet du recours*

1.                Le recours, introduit le 25 mars 2013, poursuit l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Affaires administratives, de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande du 25 février 2013 infligeant à Arnold d'Oreye de Lantremange la sanction disciplinaire de la suspension pour une durée de trois mois avec effet immédiat.

## *II. Déroulement de la procédure*

2. La partie adverse a déposé un mémoire en réponse et le requérant a déposé un mémoire en réplique.

M. Éric Thibaut, premier auditeur chef de section, et Mme Iris Verheven, auditeur, ont rédigé un rapport.

Le requérant et la partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 15 mars 2016.

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

Me Christophe Van Melckebeke *loco* Me Marie Bourgys, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Mes Bart Martel et Bart Staelens, avocats, qui comparaissent pour la partie adverse, ont été entendus.

M. Éric Thibaut, premier auditeur chef de section, et Mme Iris Verheven, auditeur, ont donné un avis contraire au présent arrêt.

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

### *III. Faits*

3.1. Le 12 juin 2012, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Kraainem – une commune périphérique au sens de l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 – décide de commander les convocations en français et en néerlandais pour les élections communales et provinciales du 14 octobre 2012.

Ces convocations électorales sont envoyées par la poste à la fin du mois de septembre 2012.

Toutefois, conformément aux instructions de la partie adverse, le Gouverneur de la province du Brabant flamand avait déjà précédemment procédé à l'envoi des convocations électorales uniquement en néerlandais.

3.2. Faisant suite à une requête en ce sens de la partie adverse du 5 octobre 2012, le gouverneur de province ouvre une enquête « sur l'envoi des convocations dans les communes de la périphérie ».

Dans son rapport du 30 novembre 2012 concernant cette enquête, le gouverneur mentionne les constatations suivantes :

- après avoir envoyé les convocations électorales, comme le Ministre flamand compétent le lui avait demandé, l'administration communale de Kraainem a elle-même envoyé les convocations;
- la décision d'une administration communale d'envoyer elle-même les convocations n'est pas, en soi, contraire à la loi. L'envoi de convocations électorales est en effet une compétence de l'administration communale, qui ne lui est pas automatiquement retirée parce que le gouverneur envoie également de telles convocations;
- l'envoi de convocations selon l'appartenance linguistique est cependant contraire à la législation linguistique. L'autorité de tutelle a fait connaître d'une manière

plus que suffisamment explicite son interprétation de la législation linguistique et le Conseil d'État a considéré que l'autorité de tutelle peut légitimement estimer qu'une convocation doit être envoyée aux électeurs dans la langue administrative de la Région flamande, à savoir le néerlandais, chaque électeur ayant toutefois la possibilité de demander un exemplaire en français. Le fait que l'autorité communale de Kraainem a envoyé des convocations aux électeurs selon leur appartenance linguistique est dès lors en contradiction avec la législation linguistique;

- le fait d'envoyer les convocations selon l'appartenance linguistique de chaque électeur implique, en outre, qu'une instance tient à jour les données relatives à l'appartenance linguistique des électeurs et qu'elle les utilise ensuite pour envoyer les convocations électorales. L'administration communale n'assume pas cette tâche ou n'y collabore pas. Lorsqu'un mandataire tient à jour ou utilise ces données, la question se pose de savoir s'il ne s'agit pas là d'une infraction à la législation actuelle sur la protection de la vie privée;

- il ressort de l'enquête que le bourgmestre faisant fonction de Kraainem s'est impliqué personnellement dans la distribution des convocations électorales. Il est quasiment certain qu'il est responsable ou coresponsable du tri et de la distribution des convocations selon l'appartenance linguistique des électeurs;

- il s'agit d'un élément dont il convient de tenir compte dans le cadre de procédures éventuelles à son encontre;

- le mandat de bourgmestre faisant fonction expire à la fin de 2012, moment auquel il deviendra conseiller communal et quatrième échevin.

3.3. Sur la base de ces constatations, la partie adverse décide, le 27 décembre 2012, d'ouvrir une enquête disciplinaire à charge du requérant, lequel était, à l'époque, bourgmestre faisant fonction de Kraainem.

3.4. Le 15 janvier 2013, le gouverneur de province dépose un rapport disciplinaire. Il y mentionne ce qui suit :

- l'envoi des convocations a eu lieu sans aucune participation du secrétaire communal ou du service de la population de l'administration communale;

- le collège des bourgmestre et échevins n'a pris aucune décision concernant leur envoi. Le secrétaire communal présume que le bourgmestre faisant fonction était *de facto* le donneur d'ordre;
- le bourgmestre a personnellement réceptionné les convocations à la firme Remmicom. À Kraainem, c'est normalement l'administration communale qui est chargée des actes d'exécution. Il est donc très exceptionnel que des actes d'exécution soient posés par le bourgmestre;
- le 15 octobre 2012, la section provinciale du Brabant flamand de l'Agence « Binnenlands Bestuur » a reçu par courrier électronique une plainte dénonçant que des habitants de Kraainem ont reçu de l'administration communale des convocations en français.

Le gouverneur en conclut que le requérant a personnellement pris part à la distribution des convocations et que ces dernières ont été distribuées selon l'appartenance linguistique.

Le gouverneur propose ensuite d'infliger au requérant la sanction disciplinaire d'un mois de suspension pour négligence grave.

3.5. Le 24 janvier 2013, la partie adverse informe le requérant qu'elle envisage, sur la base du rapport du gouverneur, de lui infliger une sanction disciplinaire et qu'il est convoqué à cet effet pour être entendu le 20 février 2013.

3.6. Le 18 février 2013, le requérant communique son mémoire en défense à la partie adverse et fait savoir qu'il ne comparâtra pas à l'audition.

Il soutient en substance ce qui suit :

- tout d'abord, la matérialité des faits qui sont imputés au requérant n'est pas établie à suffisance de droit. L'enquête disciplinaire s'appuie en effet sur une pré-

somption du secrétaire communal selon laquelle le requérant aurait apporté lui-même les convocations électorales à la poste : « le secrétaire présume que le bourgmestre était *de facto* le donneur d'ordre ». Toutefois, le dossier ne contient aucun élément concret permettant d'étayer une telle présomption à l'encontre du requérant. Pour autant que de besoin, et même s'il était établi que le requérant est allé chercher lui-même les convocations chez l'imprimeur, encore faudrait-il relever qu'il conteste les avoir envoyées lui-même par la poste;

- en tout état de cause, la sanction proposée est disproportionnée à la négligence reprochée et aux conséquences dommageables qui en auraient résulté, dès lors que de telles conséquences sont inexistantes. En effet, tous les électeurs ont reçu leur convocation électorale de sorte qu'une suspension d'un mois est totalement disproportionnée pour de tels faits mineurs qui, dans la pratique, n'ont occasionné aucun dommage aux destinataires des convocations;

- il s'avère, en outre, que le gouverneur de province a agi de manière illégale en se substituant à l'autorité communale pour envoyer les convocations. En effet, en application du décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales, le gouverneur de province ne pouvait intervenir que s'il apparaissait que le collège des bourgmestre et échevins n'avait pas encore envoyé les convocations le 30 septembre 2012. Or, le gouverneur est intervenu avant cette date, de sorte que cette intervention s'inscrivait en dehors de sa sphère de compétences. La commune devait dès lors « rectifier » la situation, par l'intermédiaire de son collège des bourgmestre et échevins, d'autant plus que le collège avait commandé les convocations avant l'initiative illégale du gouverneur;

- par ailleurs, la sanction proposée s'appuie uniquement sur une interprétation - pour divers motifs - illégale des lois linguistiques, qui a été imposée « d'une manière unilatérale et soudaine par la circulaire Peeters ».

3.7. Le 25 février 2013, le Ministre flamand des Affaires administratives, de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande prend l'arrêté actuellement attaqué, infligeant au requérant la sanction disciplinaire de trois mois de suspension avec effet immédiat.

Cet arrêté se fonde sur les considérations suivantes :

« En ce qui concerne les faits :

Considérant qu'à la demande du Ministre flamand des Affaires intérieures et en application de l'article 4 du décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales, le gouverneur de la province du Brabant flamand a envoyé les convocations pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2012 aux électeurs de la commune de Kraainem;

Considérant que, selon ce rapport, l'administration communale de Kraainem a elle-même envoyé des convocations, selon le code linguistique, aux électeurs de la commune de Kraainem;

Considérant que, le 5 octobre 2012, Monsieur le Ministre flamand des Affaires intérieures a demandé au gouverneur de la province du Brabant flamand d'ouvrir une enquête sur l'envoi des convocations dans les communes de la périphérie pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2012;

Considérant que dans son rapport du 30 novembre 2012 relatif à l'envoi des convocations dans la commune de Kraainem, annexé au rapport disciplinaire du 15 janvier 2013 et en faisant partie intégrante, le gouverneur mentionnait les faits suivants :

a) l'envoi des convocations a eu lieu sans aucune participation du service de la population ou du secrétaire communal;

b) le collège n'a pris aucune décision concernant l'envoi des convocations. Le secrétaire communal de Kraainem présume que le bourgmestre faisant fonction était *de facto* le donneur d'ordre;

c) le bourgmestre a personnellement réceptionné les convocations à la firme Remmicom. À Kraainem, c'est normalement l'administration communale qui est chargée des actes d'exécution. Il est donc très exceptionnel que des actes d'exécution soient posés par le bourgmestre faisant fonction;

d) le 15 octobre 2012, la section provinciale du Brabant flamand de l'Agence « Binnenlands Bestuur » a reçu par courrier électronique une plainte dénonçant que des habitants de Kraainem ont reçu des de l'administration communale convocations en français;

Considérant que le gouverneur en conclut que Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange a personnellement pris part à la distribution des convocations et que ces dernières ont été distribuées selon l'appartenance linguistique.

Considérant que le rapport de l'enquête sur l'envoi des convocations dans les communes périphériques pour les élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 à Kraainem, que le gouverneur de la province a transmis à la demande du Ministre le 30 novembre 2012 et qui a été annexé au rapport disciplinaire du 15 février 2013, est complet et qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'examen des faits;

En droit;

Considérant que, dans son mémoire en défense du 18 février 2013, l'intéressé soutient que les faits ne sont pas établis à suffisance de droit, en ce que le dépôt des convocations à la poste par ses soins repose sur une présomption du

secrétaire communal; que Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange, même s'il serait allé lui-même retirer les convocations chez l'imprimeur, conteste les avoir personnellement envoyées par la poste;

Considérant que, comme il ressort de l'enquête du gouverneur de province, Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange, en allant retirer les convocations chez l'imprimeur, ce que l'intéressé reconnaît implicitement dans son mémoire en défense, a en tout cas personnellement pris part à leur distribution;

Considérant que la circonstance qu'il ait ou non déposé personnellement ces convocations à la poste n'enlève rien à son implication personnelle dans leur envoi; qu'il ne nie pas non plus qu'il était *de facto* le donneur d'ordre de l'envoi ».

Considérant que l'article 52 du décret portant organisation des élections locales et provinciales dispose que le gouverneur de la province, ou le fonctionnaire désigné par lui, veillent à ce que le collège des bourgmestre et échevins envoie, au moins quinze jours avant l'élection, une convocation à tous les électeurs, à leur lieu de résidence actuel; qu'il ressort clairement de cet article que Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange, en sa qualité de bourgmestre faisant fonction, n'était nullement compétent pour s'occuper personnellement de la distribution des convocations; que l'organisation de l'envoi matériel de celles-ci relève des tâches normales des services communaux, en exécution des missions, attribuées par décret au collège des bourgmestre et échevins; qu'ainsi, le bourgmestre faisant fonction a excédé ses pouvoirs;

Considérant que, dans son mémoire en défense du 18 février 2013, l'intéressé soutient que, lors de l'envoi des convocations, le gouverneur s'est irrégulièrement substitué à l'administration communale; que la sanction proposée s'appuie sur une interprétation irrégulière des lois linguistiques;

Considérant que, sur le fondement de l'article 4 du décret portant organisation des élections locales et provinciales et à la demande du gouvernement flamand, le gouverneur de la province du Brabant flamand avait déjà envoyé des convocations aux électeurs de Kraainem; que cet article habilite le Gouvernement flamand à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le bon déroulement des élections; qu'il peut également confier les tâches requises à cet effet au gouverneur de la province;

Considérant qu'en prenant cette mesure, le Gouvernement flamand a veillé à garantir aux électeurs la sécurité juridique nécessaire pour qu'ils puissent se présenter munis d'une convocation régulière au bureau de vote;

Considérant que le Gouvernement flamand a décidé de cette mesure après avoir constaté que, lors d'élections précédentes, l'envoi des convocations ne s'était pas déroulé sans difficultés dans un certain nombre de communes de la périphérie et qu'il voulait éviter que de tels problèmes se reproduisent à l'occasion des élections du 14 octobre 2012, et ce afin que les élections se déroulent en toute sérénité; que, comme lors d'élections précédentes, des problèmes ont perturbé le processus électoral, dès lors que des électeurs disposaient de plusieurs convocations; que cet élément a également été source de confusion pour les électeurs en ce qui concerne la validité de la convocation avec laquelle ils pouvaient se présenter au bureau de vote; que le Gouverne-

ment flamand en a formellement averti l'administration communale de Kraainem par courrier du 7 septembre 2012;

Considérant que la démarche du gouverneur lors de l'envoi des convocations, conformément à l'article 4 du décret portant organisation des élections locales et provinciales, est dès lors légitime; que cette mesure ne confère en aucun cas le droit à l'intéressé d'intervenir de son propre chef dans la distribution et encore moins dans l'envoi des convocations selon l'appartenance linguistique; que les arguments développés dans le mémoire en défense du 18 février [2013] ne sont dès lors pas pertinents;

Considérant qu'en envoyant les convocations, alors qu'un envoi avait déjà été effectué par les soins du gouverneur, Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange a directement contribué à perturber le déroulement correct et serein des opérations électorales dans la commune de Kraainem;

Considérant que, dans la commune de Kraainem, les convocations ont été envoyées selon l'appartenance linguistique avec la collaboration de Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange; que, selon la jurisprudence constante de la Commission permanente de contrôle linguistique, les convocations électorales doivent être considérées comme des rapports avec les particuliers : qu'ainsi, en vertu de la législation linguistique, elles ne peuvent être envoyées qu'en néerlandais et les électeurs qui le souhaitent peuvent ensuite, à leur demande, en obtenir un exemplaire en français; que le Conseil d'État a expressément confirmé cette application de la législation linguistique dans des arrêts des 23 décembre 2004 et 19 juin 2008; que toutes les autorités, tant communales que flamande, doivent respecter les arrêts du Conseil d'État;

Considérant qu'il ressort des arrêts précités du Conseil d'État que l'envoi des convocations selon l'appartenance linguistique est contraire à la législation linguistique; que l'autorité de tutelle a précisé à de nombreuses reprises l'application correcte de cette législation et que, dans ses arrêts des 23 décembre 2004 (n<sup>os</sup> 138.860 à 138.864) et 19 juin 2008 (n<sup>o</sup> 184.353), le Conseil d'État a jugé que l'autorité de tutelle peut légitimement estimer qu'une convocation doit être envoyée aux électeurs dans la langue administrative de la Région flamande, le néerlandais, chaque électeur ayant la possibilité de demander un exemplaire en français;

Considérant que, dans ses diverses instructions relatives aux élections du 14 octobre 2012, le Gouvernement flamand a une nouvelle fois rappelé expressément l'application correcte de la législation linguistique, notamment lors de l'envoi des convocations; qu'il en a également informé les collèges des bourgmestre et échevins;

Considérant qu'en envoyant une convocation aux électeurs selon leur appartenance linguistique, Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange a sciemment agi en méconnaissance de l'application correcte de la législation linguistique; que, ce faisant, il a aussi délibérément agi en violation des arrêts du Conseil d'État rendus en la matière;

Considérant que ce comportement de l'intéressé est d'autant plus choquant qu'il refuse obstinément de respecter la réglementation, notamment à la lumière des décisions des 14 novembre 2007, 24 novembre 2008 et 30 mars 2010 refusant de nommer l'intéressé à la fonction de bourgmestre de Kraainem; que

ces décisions s'appuyaient notamment sur le fait que lors d'un envoi précédent de convocations électorales, l'intéressé avait délibérément enfreint la législation linguistique, validée par les arrêts du Conseil d'État des 23 décembre 2004 (n<sup>os</sup> 138.860 à 138.864) et 19 juin 2008 (n<sup>o</sup> 184.353), précités, et commentée par l'autorité de tutelle;

Considérant qu'en vertu de l'article 64 du décret communal, Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange, en sa qualité de bourgmestre faisant fonction, est expressément chargé de l'exécution des lois, des décrets et des arrêtés d'exécution de l'autorité fédérale, de la région ou de la communauté, à moins que ce pouvoir ne soit expressément délégué à un autre organe de la commune; que force est de constater que Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange persiste à refuser d'appliquer correctement la législation démocratiquement mise en place et, en outre, de se conformer aux décisions du Conseil d'État en tant que juridiction administrative suprême; que par ailleurs, il ne donne pas suite aux mises en demeure répétées de l'autorité de tutelle à cet égard;

En ce qui concerne la décision définitive et la peine proprement dite :

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que l'intéressé s'est sciemment rendu coupable de faits qualifiés de disciplinaires au sens de l'article 71 du décret communal;

Considérant qu'en égard à la jurisprudence précitée, les faits qui font l'objet du présent dossier disciplinaire peuvent être qualifiés de négligence grave et être sanctionnés sur cette base;

Considérant que, dans son rapport disciplinaire, le gouverneur de la province du Brabant flamand propose, à titre de sanction, d'infliger à l'intéressé une suspension d'un mois;

Considérant que les imputations sont sérieuses et justifient une sanction disciplinaire sévère; que la sanction d'un mois de suspension proposée par le gouverneur de province n'est pas proportionnée aux faits; qu'en effet, les faits qui se sont produits à l'occasion des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 sont la confirmation du refus manifeste et persistant de Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange de se conformer à la réglementation, même après que des arrêts du Conseil d'État en ont confirmé expressément la correcte application; que conformément à l'article 64 du décret communal, le bourgmestre faisant fonction est notamment chargé de l'exécution des lois et décrets, si bien qu'il remplit également une fonction devant servir d'exemple pour la société;

Qu'ainsi, les actes de Monsieur Arnold d'Oreye de Lantremange constituent une faute disciplinaire excédant de simples imputations; que ce comportement renforce la gravité de celles-ci; qu'une sanction disciplinaire plus sévère que celle proposée par le gouverneur s'impose dès lors ».

Cet arrêté a été publié au Moniteur belge le 29 mars 2013.

#### *IV. Examen du premier moyen*

##### *Point de vue des parties*

4. Le requérant prend un premier moyen de « la violation des principes de bonne administration et d'un procès équitable, plus particulièrement du devoir de prudence, ainsi que de la violation des principes généraux de proportionnalité et du raisonnable, du devoir de diligence, du principe d'objectivité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de l'obligation de motivation interne et matérielle, de l'absence et/ou de l'inexactitude de la motivation en droit et en fait, du principe de l'examen exhaustif des circonstances de la cause et du défaut de motivation, de l'illégalité des motifs de fait et de l'excès de pouvoir ».

Il précise que la matérialité des faits qui lui sont imputés n'est nullement démontrée à suffisance de droit. Selon le requérant, l'instruction disciplinaire est exclusivement fondée, dans son intégralité, sur une présomption du secrétaire communal. Toutefois, la charge de la preuve des faits incombe à l'autorité administrative et une prudence particulière s'impose lorsque les faits, comme en l'espèce, sont contestés par l'intéressé. Aucune pièce n'établit que c'est le requérant qui, après avoir réceptionné les convocations, les aurait également envoyées personnellement par la poste. La partie adverse ne peut pas non plus le contraindre « à désigner la personne qui s'est rendue à la poste en vue de l'expédition, le requérant ayant le droit de garder le silence à cet égard ».

5. La partie adverse répond que le moyen doit être rejeté, en fait comme en droit.

Elle déclare que le moyen manque en fait, dès lors qu'il considère erronément que la sanction disciplinaire se fonde uniquement sur la pré-

somption selon laquelle le requérant aurait personnellement déposé les convocations à la poste.

La partie adverse soutient en outre que le moyen manque également en droit, puisque le requérant « peut effectivement être considéré comme personnellement responsable de l'envoi des convocations en français et en néerlandais aux habitants de la commune de Kraainem »:

« La partie requérante ne nie pas non plus que le collège des bourgmestre et échevins de Kraainem a commandé les convocations bilingues et que les habitants de Kraainem les ont effectivement reçues.

La partie adverse constate donc que la partie requérante reconnaît que les convocations bilingues ont été commandées et postées, mais qu'elle nie l'avoir fait elle-même tout en refusant de désigner la personne qui s'en serait alors chargée.

La partie adverse se doit également de constater que la partie requérante - également dans la présente cause - met beaucoup d'ardeur à défendre la thèse selon laquelle la Constitution et la législation relative à l'emploi des langues en matière administrative exigent que, dans sa commune, les convocations soient envoyées dans les deux langues, mais se montre plus réservée lorsqu'il s'agit d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre de cette conception.

Il n'en reste pas moins que la partie adverse peut en arriver à la (seule) conclusion possible que la partie requérante s'est effectivement rendue coupable des faits précités, en dépit de toute dénégation gratuite et purement écrite de sa part.

Une ambiguïté intentionnelle ne peut constituer le premier moyen du requérant.

En effet, en tant qu'autorité disciplinaire, la partie adverse statue de manière discrétionnaire sur la question de savoir si les faits sont avérés et si les éléments qui lui sont soumis suffisent pour tenir les faits imputés pour établis. [...]

C'est d'autant plus vrai en l'espèce que la partie requérante refuse d'être entendue en personne à propos de ce fait disciplinaire et qu'elle empêche donc la partie adverse de l'interroger et de l'entendre personnellement quant à l'exactitude matérielle de ce fait. La défense écrite n'apporte aucun éclaircissement sur ce point.

En ce qui concerne la question de savoir si les faits imputés à la partie requérante sont établis, il n'appartient pas à votre Conseil de les réexaminer. Votre Conseil peut uniquement vérifier si l'autorité disciplinaire, sur la base des éléments qui lui ont été soumis, pouvait raisonnablement conclure que les faits étaient établis – ce qui est le cas en l'espèce.

Il ne revient dès lors pas à votre Conseil de se substituer à la partie adverse pour procéder à un nouvel examen de la matérialité des faits disciplinaires.

Votre Conseil doit uniquement vérifier si la partie adverse a pu arriver, en droit et en raison, à cette version des faits, plus particulièrement en se conformant aux règles de l'administration de la preuve et, ensuite, si cette version des faits n'est pas incompatible avec la version des faits que la partie requérante fait valoir devant votre Conseil.

Or, la partie requérante ne fait valoir aucune autre version et invoque uniquement son droit de garder le silence, sans nier que le fait disciplinaire qui lui est reproché s'est effectivement produit.

Compte tenu de cette attitude, votre Conseil se trouve dans l'impossibilité absolue de conclure que la partie adverse n'a pas décidé d'une manière raisonnable, proportionnée et prudente que le fait disciplinaire peut être imputé à la partie requérante. En refusant de présenter une « version alternative des faits », ou du moins en se limitant à de simples dénégations en dépit de toutes les évidences du dossier disciplinaire, la partie requérante manque à son obligation d'exposer les moyens".

6. Dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste encore sur le fait que le requérant refuse de faire la clarté sur ce qui s'est passé après avoir réceptionné les convocations. Il s'agit, selon elle, « d'une attitude tout à fait inadmissible ». Le fait qu'il n'est pas clairement établi que le requérant a envoyé les convocations est uniquement imputable à son refus de faire la clarté à ce sujet. En tout état de cause, le requérant ne nie pas ce qu'il ne peut nier, à savoir qu'il est allé en personne retirer les convocations. Il a joué son rôle de maillon dans la distribution. Le fait qu'il n'est pas établi que le requérant « a personnellement pris part à l'envoi des convocations électorales à d'autres moments encore que ceux qui sont déjà incontestablement établis » n'y change rien.

### *Appréciation*

7. En vertu de l'obligation de motivation matérielle, une sanction disciplinaire doit, comme tout acte administratif, se fonder sur des motifs adéquats. Il en résulte notamment que les faits pour lesquels elle est infligée sont suffisamment établis.

Il revient à l'autorité disciplinaire de déterminer si tel est le cas ou non. À cet égard, le Conseil d'État ne peut se substituer à l'autorité. Néanmoins, s'il est interrogé à ce sujet, il doit vérifier en tant que juge de la légalité si

l'autorité disciplinaire est arrivée de façon régulière à sa version des faits et à sa conclusion que les faits sont établis.

8. Force est de constater, à l'instar de la partie adverse dans son mémoire en réponse, que le moyen manque en fait dans la mesure où il considère que la décision attaquée reproche au requérant d'avoir personnellement déposé les convocations à la poste.

À cet égard, la décision attaquée mentionne précisément de manière explicite que ce fait n'est pas pertinent en l'espèce : même s'il n'a pas déposé en personne les convocations à la poste, il a néanmoins personnellement pris part à leur envoi. En effet, il a en tout cas personnellement pris part à la distribution des convocations puisqu'il les a retirées chez l'imprimeur. La décision ajoute « qu'il ne nie pas non plus qu'il était *de facto* le donneur d'ordre de l'envoi ».

9. La partie adverse, quant à elle, ne peut pas être suivie dans son argumentation lorsqu'elle soutient « qu'elle a pu arriver en, droit et en raison, à cette version des faits, plus particulièrement en se conformant aux règles de l'administration de la preuve », à savoir que « la partie requérante peut effectivement être considérée comme personnellement responsable de l'envoi des convocations en français et en néerlandais aux habitants de la commune de Kraainem ».

10. Dans la décision attaquée, la partie adverse considère que le requérant s'est occupé en personne de la distribution des convocations, qu'il a collaboré à leur envoi selon l'appartenance linguistique et qu'il a fait parvenir une convocation aux électeurs selon leur appartenance linguistique.

Tel que le Conseil d'État lit et comprend la décision, toutes ces considérations relatives à l'intervention personnelle du requérant dans la distribution des convocations procèdent essentiellement du fait qu'il est allé les retirer

chez l'imprimeur. Ce faisant, la partie adverse suit le point de vue du gouverneur formulé dans son rapport disciplinaire du 15 janvier 2013. Le gouverneur conclut également que le requérant a envoyé les convocations selon l'appartenance linguistique, après n'avoir explicitement retenu qu'un « acte » ou comportement dans le chef du requérant, à savoir qu'il a réceptionné lui-même les convocations auprès de la société Remmicom.

11. Distribuer les convocations électorales signifie les répartir, les diffuser, les envoyer, veiller à ce que les électeurs les reçoivent à leur domicile.

Il n'est déjà pas évident de considérer que le simple fait d'aller réceptionner des convocations, commandées à la suite de la décision du collège des bourgmestre et échevins du 12 juin 2012, constitue un acte de distribution ou de diffusion parmi les électeurs. La décision attaquée n'apporte pas non plus d'autres arguments à l'appui de cette thèse, qu'elle n'accrédite *a fortiori* pas. La seule affirmation dans la décision attaquée que le requérant « a en tout cas personnellement pris part à la distribution des convocations en allant les retirer chez l'imprimeur » est de toute évidence insuffisante à cet égard.

12. Il n'apparaît pas non plus que la partie adverse a, sur la base des éléments du dossier, pu conclure à bon droit que le requérant, comme le mentionne la décision attaquée, « ne nie pas non plus qu'il était *de facto* le donneur d'ordre de l'envoi ».

Dans son rapport disciplinaire du 15 janvier 2013, le gouverneur de province a écrit que le collège n'a pris aucune décision concernant l'envoi des convocations électorales et que le secrétaire communal présume que le bourgmestre faisant fonction était *de facto* le donneur d'ordre.

En ce qui concerne cette présomption du secrétaire communal selon laquelle le requérant serait en fait le donneur d'ordre, le requérant a répon-

du, dans sa note de défense du 18 février 2013, qu'« en dehors de cette présomption », le dossier ne comporte aucun élément tangible permettant de formuler une telle accusation.

Cette réponse peut difficilement être comprise autrement que comme une contestation de la déclaration et de la présomption du secrétaire communal.

Néanmoins, dans la décision attaquée, la partie adverse se borne à soutenir sans plus que le requérant « ne nie pas qu'il était *de facto* le donneur d'ordre de l'envoi ».

Cela n'est pas exact. La seule circonstance que, dans sa note de défense - et uniquement « pour autant que de besoin » -, le requérant a contesté, de surcroît expressément, avoir envoyé personnellement les convocations électorales par la poste, n'y change rien.

13. Dans les pièces de procédure mises à la disposition du Conseil d'État, la partie adverse attache une très grande importance au refus du requérant de désigner la personne qui a posté les convocations. Du fait que le requérant ne présente pas une « version alternative des faits » et qu'il n'est pas contesté que les convocations ont en effet été envoyées selon l'appartenance linguistique, la partie adverse estime qu'elle pouvait conclure que c'est le requérant qui a envoyé les convocations électorales. Selon elle, c'est d'autant plus vrai que le requérant « refuse d'être entendu en personne à propos de ce fait disciplinaire et qu'il empêche donc la partie adverse de l'interroger et de l'entendre personnellement quant à l'exactitude matérielle de ce fait disciplinaire ».

Ni le fait que le requérant s'abstient de révéler l'identité de la personne qui a envoyé les convocations, ni le fait qu'il s'est limité à une défense

écrite concernant son audition ne sont de nature à démontrer qu'il a distribué les convocations selon l'appartenance linguistique.

En effet, en ce qui concerne la première considération, la partie adverse ne conteste pas, à juste titre, le droit de garder le silence que le requérant invoque dans le moyen. En ce qui concerne la deuxième considération, la lettre invitant le requérant à comparaître à l'audience lui offrait expressément la possibilité d'une défense écrite et présentait celle-ci comme équivalente à une défense orale. Il n'est apparu nulle part que le choix d'une défense écrite pouvait entraîner et entraînerait, le cas échéant, des conséquences néfastes pour le requérant.

14. Il y a lieu, dès lors, de conclure qu'il n'apparaît pas que la partie adverse a pu se fonder sur des motifs adéquats pour en arriver à la conclusion que le requérant a personnellement pris part à l'envoi des convocations selon l'appartenance linguistique ou qu'il en était *de facto* le donneur d'ordre. La faute qui lui est reprochée et qui est sanctionnée par la décision attaquée, n'est pas suffisamment établie.

Le premier moyen, tel qu'il a été examiné, est fondé.

## DÉCISION

**1. Le Conseil d'État annule l'arrêté du Ministre flamand des Affaires administratives, de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande du 25 février 2013 infligeant à Arnold d'Oreye de Lantremange la sanction disciplinaire de la suspension pour une durée de trois mois avec effet immédiat.**

**2. Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.**

**3. Les dépens du recours en annulation, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.**

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du trente janvier deux mille dix-sept de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée comme suit :

|      |                        |                                     |
|------|------------------------|-------------------------------------|
| MM.  | Roger Stevens,         | Président du Conseil d'État,        |
|      |                        | Président de l'Assemblée générale   |
|      | Yves Kreins,           | Premier Président du Conseil d'État |
|      | Dierk Verbiest,        | président de chambre                |
|      | Michel Leroy,          | président de chambre                |
|      | Jacques Vanhaeverbeek, | président de chambre                |
|      | Johan Lust,            | président de chambre                |
|      | Geert Van Haegendoren, | président de chambre                |
|      | Geert Debersaques,     | président de chambre                |
|      | Eric Brewaeys,         | président de chambre                |
|      | Jacques Jaumotte,      | président de chambre                |
| Mmes | Colette Debroux,       | président de chambre                |
|      | Simone Guffens,        | président de chambre                |
| MM.  | Bruno Seutin,          | conseiller d'État                   |
|      | Imre Kovalovszky,      | conseiller d'État                   |
|      | Pierre Lefranc,        | conseiller d'État                   |
|      | Jan Clement,           | conseiller d'État                   |
| Mme  | 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                   |
| Mme  | Diane Déom,            | conseiller d'État                   |

|             |                   |                                    |
|-------------|-------------------|------------------------------------|
| MM.         | Peter Sourbron,   | conseiller d'État                  |
|             | Yves Houyet,      | conseiller d'État                  |
|             | David De Roy,     | conseiller d'État                  |
|             | Serge Bodart,     | conseiller d'État                  |
| Mme         | Kaat Leus,        | conseiller d'État                  |
| assistés de |                   |                                    |
|             | Gregory Delannay, | greffier en chef faisant fonction. |

**Le Greffier en chef f.f.**

**Le Président**

**Gregory Delannay**

**Roger Stevens**