

TRADUCTION OFFICIEUSE

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 229.602 du 18 décembre 2014

A. 213.887/Abis-6

En cause : Damien THIÉRY
 assisté et représenté par
 M^e Jérôme Sohier, avocat,
 ayant son cabinet à 1000 Bruxelles
 avenue Émile de Mot 19
 où il est fait élection de domicile

contre :

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

I. Objet du mémoire du requérant

1. Le mémoire, introduit le 29 septembre 2014, tend à infirmer l'arrêté de la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 1^{er} septembre 2014 refusant de nommer Damien Thiéry bourgmestre de la commune de Linkebeek.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse a introduit une note.

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

Les parties ont été convoquées à l'audience qui s'est tenue le 2 décembre 2014.

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

M^{es} Jérôme Sohier et Manoel De Keukelaere, qui comparaissent pour le requérant, et M^{es} Bart Staelens et Bart Martel, qui comparaissent pour la partie adverse, ont été entendus.

M. Éric 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. Les faits

3.1. Lors des élections du conseil communal à Linkebeek le 14 octobre 2012, le requérant est élu conseiller communal et est directement élu échevin.

Il est également présenté à la fonction de bourgmestre de la commune de Linkebeek.

3.2. Après que le gouverneur de la province du Brabant flamand a formulé une réserve en ce qui concerne cette présentation, le ministre flamand des Affaires administratives, de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande de Bruxelles décide le 25 février 2013 de ne pas nommer le requérant bourgmestre de la commune de Linkebeek.

3.3. Le 26 mars 2013, le requérant forme un recours devant le Conseil d'État contre la décision du ministre refusant de le nommer bourgmestre.

Par l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014, le Conseil d'État rejette ce recours et confirme la décision du ministre du 25 février 2013, précitée.

3.4. Ensuite, un acte de présentation propose à nouveau le requérant à la fonction de bourgmestre de la commune de Linkebeek. Le 30 juin 2014, le conseil communal de cette commune confirme cet acte de présentation.

Le conseil communal motive la confirmation précitée comme suit :

« Vu l'arrêt de l'assemblée générale du Conseil d'État n° 227.776 du 20 juin 2014, qui 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;

Vu qu'à la suite de cet arrêt, conformément à l'article 13bis, § 6, le conseil communal dispose de 30 jours pour confirmer un nouvel acte de présentation;

Considérant que l'arrêt précité énonce notamment ce qui suit :

‘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’.

Considérant que cette décision met fin à la controverse qui existait dans le passé relativement à l'interprétation des lois coordonnées du

18 juillet 1966 et que le prononcé de cet arrêt donne à ces lois une interprétation nouvelle et claire;

Vu la déclaration de Monsieur Damien Thiéry de ce 30 juin 2014, par laquelle il dit qu'il respectera cette nouvelle interprétation des lois coordonnées du 18 juillet 1966 imposée par le Conseil d'État, ainsi que, le cas échéant, les instructions y relatives du Gouvernement flamand;

Considérant que, comme l'énonce l'article 59, § 1^{er}, du décret communal, ces éléments comportent des faits nouveaux en rapport tant avec la situation juridique qu'avec la situation de fait qui prévalaient avant le refus de nomination du 25 février 2013;

Vu qu'au regard des faits nouveaux, Monsieur Damien Thiéry, directement élu comme échevin, a une nouvelle fois été présenté par la majorité à l'unanimité comme candidat bourgmestre de la commune de Linkebeek;

Vu que le candidat bourgmestre est désigné à l'issue du vote, il porte le titre de 'bourgmestre désigné' et il exerce toutes les fonctions attribuées au bourgmestre;

Vu qu'il a été procédé à un vote au bulletin secret et que, sur les dix bulletins de vote, dix votes pour ont été comptabilisés; ».

3.5. Dans un courrier du 29 juillet 2014, le procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles informe le gouverneur de la province du Brabant flamand qu'après consultation du registre national, il n'apparaît pas que le requérant a fait l'objet d'informations pénales, d'instructions pénales ou de procédures pénales pendantes aux parquets ou aux tribunaux de première instance du pays. Il n'y a pas non plus d'informations pénales, d'instructions pénales et/ou de procédures pénales en cours aux parquets de police et aux tribunaux de police des arrondissements judiciaires de Louvain, Bruxelles et Nivelles.

3.6. Le 31 juillet 2014, le gouverneur de la province du Brabant flamand donne son avis sur la nouvelle présentation du requérant à la fonction de bourgmestre. Il formule à nouveau une réserve.

3.7. Le 1^{er} septembre 2014, la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté décide de ne pas nommer le requérant bourgmestre de la commune de Linkebeek.

Cette décision se fonde notamment sur les motifs suivants :

« Vu la délibération du conseil communal de Linkebeek du 30 juin 2014 confirmant l'acte de présentation de Monsieur Damien Thiéry comme candidat bourgmestre et sa désignation comme bourgmestre désigné;

Considérant que l'acte de présentation est recevable;

Vu l'avis du procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles, émis le 29 juillet 2014, [...];

Vu l'avis du gouverneur de la province du Brabant flamand, donné le 31 juillet 2014, qui formule une réserve au sujet de la nomination de Monsieur Damien Thiéry;

Considérant que, conformément à l'article 13bis, § 6, de la nouvelle loi communale, le conseil communal, en cas de confirmation par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État de la décision de refus de nomination, dispose de trente jours à partir de la date à laquelle la décision de refus est devenue définitive pour voter la confirmation d'un nouvel acte de présentation;

Considérant que l'article 59, §1^{er}bis, du décret communal dispose qu'un candidat bourgmestre présenté qui n'a pas été nommé, comme c'est le cas en l'espèce, ne peut plus être présenté à nouveau pendant la même période d'administration, sauf sur la base de nouveaux faits ou de nouveaux éléments;

Considérant que le 30 juin 2014, le conseil communal de Linkebeek a décidé de confirmer l'acte de présentation de Monsieur Damien Thiéry comme candidat bourgmestre et sa désignation comme bourgmestre désigné;

Considérant qu'il ressort de la motivation de cette décision que le conseil communal fonde celle-ci sur les deux éléments suivants que la décision elle-même considère comme de 'nouveaux faits' au sens de l'article 59, § 1^{er}bis du décret communal:

- l'arrêt n° 227.776 de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 20 juin 2014, dont les considérants relatifs à la portée des articles 25, 26 et 28 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative sont reproduits et qui, selon le conseil communal, 'met fin à la controverse qui existait dans le passé relativement à l'interprétation des lois coordonnées du 18 juillet 1966 (...), le prononcé de cet arrêt donn[ant] à ces lois une interprétation nouvelle et claire'; et
- la 'déclaration' de Monsieur Damien Thiéry par laquelle il dit qu'il respectera la nouvelle interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, donnée par le Conseil d'État, 'ainsi que, le cas échéant, les instructions y relatives du Gouvernement flamand';

Considérant qu'il convient d'examiner si ces deux éléments peuvent être considérés comme de nouveaux faits permettant de réparer le défaut de confiance en Monsieur Damien Thiéry, qui avait été légitimement constaté;

Considérant qu'il n'apparaît pas manifestement déraisonnable de qualifier ces deux éléments de nouveaux faits (juridiques ou non) au sens de l'article 59, § 1^{er}bis, du décret communal; que la présentation fondée sur ces 'nouveaux faits' est par conséquent prise en considération;

Considérant que sur la base de son pouvoir discrétionnaire, le Gouvernement flamand est compétent pour juger si ces nouveaux faits concernant le bourgmestre désigné qui fait l'objet de la présentation sont suffisants ou non pour décider de le nommer;

Considérant qu'il faut d'abord souligner que Monsieur Damien Thiéry ne possède toujours pas les qualités et l'autorité morales requises pour agir en tant que représentant et personne de confiance des gouvernements respectifs, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements, et ce sur la base de différents faits, suffisants par eux-mêmes; qu'en qualité de membre du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Linkebeek, il a également décidé d'envoyer des lettres de convocation

pour les élections communales de 2012, en violation de la législation linguistique, qu'il a utilisé le bulletin d'information communal à des fins politiques partisans et qu'il s'est systématiquement abstenu de réagir à l'utilisation du français lors des séances du conseil communal de la commune de Linkebeek, de nouveau en violation de la législation linguistique;

Considérant que la déclaration faite par Monsieur Damien Thiéry en séance du conseil communal de Linkebeek du 30 juin 2014 selon laquelle il se conformera à la législation linguistique, telle quelle est interprétée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, n'est rien d'autre qu'une simple 'intention présumée concernant l'attitude à adopter à l'égard d'un problème juridique spécifique'; qu'il ressort d'ailleurs de l'arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014 de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, concernant le refus de nomination de Madame Véronique Caprasse comme bourgmestre de Kraainem, que l'importance d'une simple déclaration d'intention doit être relativisée; que la même assemblée générale a encore jugé qu' 'il ne faut pas perdre de vue que contrairement à la nomination de fonctionnaires, le candidat bourgmestre présenté exerce aussi une fonction politique et que, comme l'auteur de l'acte attaqué, il a le droit d'exprimer librement ses convictions et points de vue politiques. Toutefois, ces déclarations politiques ne se traduiront pas nécessairement par des actes'.

Considérant que l'intention qui vient d'être précisée ne compense pas les manquements concrets et effectifs précités qui ont déjà été reprochés à l'intéressé dans le passé; que ces comportements semblent pouvoir toujours raisonnablement justifier que le Gouvernement flamand ne puisse accorder sa confiance à l'intéressé; que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État l'a d'ailleurs confirmé dans l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 : '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'.

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'après un réexamen de la présentation, il est raisonnablement justifié d'estimer que la nouvelle 'intention' du bourgmestre désigné n'est pas de nature à rétablir la confiance que l'intéressé a gravement trompée par les actes qu'il a posés par le passé et que, pour rappel, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État considère comme un motif valable; ce motif est adéquat et suffit déjà en soi pour justifier le refus de nomination; que les nouveaux faits précités ne sont pas suffisants et ne sont en tout cas pas suffisamment déterminants pour procéder à la nomination;

Considérant, en outre, que le gouverneur de province mentionne dans son avis un fait supplémentaire qui s'est produit avant la décision de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil

d'État du 20 juin 2014 et qui concerne l'envoi des convocations pour les élections du 25 mai 2014;

Considérant que Monsieur Damien Thiéry a rompu le consensus au collège des bourgmestre et échevins parce qu'il y avait désaccord au sujet de l'envoi des convocations. Que Monsieur Damien Thiéry souhaitait en effet envoyer les convocations en fonction de l'appartenance linguistique, ce qui, à l'époque, était en tout cas contraire à l'interprétation de la législation linguistique préconisée par le Gouvernement flamand et le Conseil d'État; que Monsieur Damien Thiéry a délibérément enfreint les instructions du gouverneur de province et du ministre; que Monsieur Damien Thiéry a également clairement défendu cette façon de procéder au cours de la séance du conseil communal du 5 mai 2014;

Considérant qu'il faut une nouvelle fois en conclure que Monsieur Damien Thiéry a délibérément refusé de se conformer aux instructions du Gouvernement flamand et ce 'à un moment où aucune décision juridictionnelle [ne lui] imposait (...) d'écarter l'application de ces instructions', comme l'a également observé l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État dans l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014; qu'il s'ensuit que Monsieur Damien Thiéry a une fois de plus trahi la confiance nécessaire que l'on doit pouvoir avoir en un mandataire;

Considérant que Monsieur Damien Thiéry 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; qu'il n'est pas apte à exercer la fonction de bourgmestre;

Considérant que pour ces motifs, Monsieur Damien Thiéry ne peut pas être nommé bourgmestre de la commune de Linkebeek; ».

Il s'agit de l'arrêté attaqué.

Il est notifié au requérant par une lettre recommandée de la même date.

IV. Examen des moyens

A. Premier moyen

Point de vue des parties

4. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'absence de « motifs plausibles et pertinents », d'« une motivation contradictoire », de « l'absence d'une motivation adéquate », d'« une erreur manifeste d'appréciation » et enfin, de la violation du principe de précaution et de « l'excès de pouvoir ».

Il observe que l'arrêté attaqué reconnaît que l'acte de présentation est recevable et que les deux éléments sur lesquels celui-ci est fondé peuvent être considérés comme de « nouveaux faits » au sens de l'article 59, § 1^{er} *bis*, du décret communal. Selon lui, il est donc contradictoire d'estimer, uniquement sur la base de faits du passé, qu'il « ne possède toujours pas les qualités et l'autorité morales requises » pour exercer la fonction de bourgmestre.

Le requérant soutient que les faits qui lui sont reprochés sont tous antérieurs au mois de juin 2014, à une époque où différentes interprétations de la législation linguistique coexistaient et où les décisions juridictionnelles concernant cette matière se contredisaient. Or, les éléments qui justifient la nouvelle présentation ne peuvent, selon lui, pas être contredits par une simple référence à d'anciens éléments de fait.

Le requérant insiste sur le fait qu'en tant que mandataire, il a officiellement déclaré devant le conseil communal que l'interprétation de la législation linguistique admise par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État présente l'avantage d'apporter la sécurité juridique dans cette matière et qu'il s'y conformera, ainsi qu'« aux instructions y relatives du Gouvernement flamand ». Il en déduit qu'« il ne peut être admis en droit de retenir une présomption irréfragable de mauvaise foi à son égard ».

Selon le requérant, la partie adverse aurait dû, soit conclure à l'irrecevabilité de la nouvelle présentation à défaut de faits nouveaux, vu la perte définitive de confiance, soit – comme elle l'a fait à juste titre – admettre l'existence d'un fait nouveau, mais, dans ce cas, elle aurait dû apprécier cet élément nouveau en tant que tel sans faire référence à une rupture de confiance qui existait déjà auparavant.

Le requérant soutient que la même objection vaut pour le « fait supplémentaire » retenu par le gouverneur de province, à savoir que lors de l'envoi des convocations électorales pour les élections du 25 mai 2014, il aurait à nouveau méconnu la législation linguistique telle qu'elle était interprétée à l'époque par le Gouvernement flamand et le Conseil d'État. En effet, ce fait est également antérieur à l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 20 juin 2014.

Le requérant évoque en outre le considérant de l'arrêt précité, selon lequel il n'a pas suivi les instructions du gouvernement régional à une époque où aucune décision juridictionnelle ne lui imposait d'en écarter l'application. Il expose que ce motif de l'arrêt aurait cette fois dû conduire la partie adverse à prendre une autre décision, « dès lors qu'il existe actuellement une décision juridictionnelle effective permettant d'écarter l'application des anciennes instructions ». Selon le requérant, l'arrêt précité a jugé, avec l'autorité de la chose jugée, que l'interprétation de la législation linguistique, sur laquelle la partie adverse se fondait, était illégale, de sorte qu'il n'est pas sérieux de retenir un manque de confiance à l'égard de la déclaration du requérant, par laquelle ce dernier dit qu'il respectera la nouvelle interprétation de la législation linguistique.

Enfin, le requérant fait valoir que dans l'arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014, en cause Caprasse, le Conseil d'État a reconnu que « le bourgmestre nommé s'engage effectivement et formellement à respecter les obligations du mandat, y compris celles que lui impose l'autorité supérieure qu'il représente ». Il soutient que rien ne justifie d'appliquer ce critère d' « engagement effectif et formel » d'une manière différente à son égard.

Le requérant conclut qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que la motivation de l'arrêté attaqué est contradictoire et inadéquate, de sorte qu'elle ne peut aucunement justifier en droit le refus de sa nomination.

5. Dans sa note, la partie adverse répond tout d'abord que le requérant a une parfaite connaissance des motifs de l'arrêté attaqué, puisqu'il en critique la légalité. Selon elle, le requérant ne peut dès lors pas soutenir qu'il n'aurait pas été satisfait aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

En outre, en ce qui concerne l'appréciation de l'exactitude matérielle et juridique des motifs de l'arrêté attaqué, la partie adverse souligne qu'il faut tenir compte du fait qu'elle dispose d'un très large pouvoir discrétionnaire pour nommer un candidat bourgmestre. Lors de l'exercice de ce pouvoir, elle peut et doit tenir compte du rôle institutionnel et des compétences dont sera investi le candidat, en qualité de bourgmestre. Elle peut dès lors prendre en considération la mesure dans laquelle elle peut s'attendre à ce que le candidat présenté exécute la loi au sens matériel, dont également - et surtout - la

législation électorale et les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, ou à ce que l'intéressé, au contraire, remette d'abord cette législation en cause ou en écarte l'application.

La partie adverse expose ensuite qu'à son estime, les griefs formulés par le requérant à l'encontre de l'arrêté attaqué ne sont pas fondés. Elle observe que le requérant ne conteste pas la réalité des faits qui lui sont imputés. En outre, le requérant confond la recevabilité de la nouvelle présentation avec le bien-fondé de celle-ci. Le fait que l'administration considère que la nouvelle présentation est recevable n'est nullement en contradiction avec la constatation, après examen, qu'il ne peut être procédé à la nomination. C'est d'autant plus vrai que l'article 13bis, § 7, de la nouvelle loi communale prévoit un mécanisme très spécifique de rétablissement de la légalité, à savoir l'obligation de procéder à la nomination si l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État infirme la décision de refus de nomination, même dans le cas où, selon l'assemblée générale, le Gouvernement flamand a déclaré à tort la présentation irrecevable à défaut de fait nouveau. Il ne peut pas être déduit de la seule circonstance que l'arrêt de l'assemblée générale et la déclaration d'intention ont été qualifiés de « faits nouveaux » qu'il ne pourrait pas être tenu compte d'autres faits. De l'avis de la partie adverse, il n'est pas non plus contradictoire, d'une part, d'admettre que des nouveaux faits se trouvent à la base de la nouvelle présentation et, d'autre part, de tenir compte également de manquements antérieurs à la décision de l'assemblée générale. Enfin, la partie adverse estime qu'il est manifestement inexact de prétendre qu'elle n'aurait pas tenu compte des nouveaux faits cités dans l'acte de présentation.

Selon la partie adverse, le requérant perd également de vue qu'il ne lui appartient nullement d'écarter *motu proprio* l'application d'actes administratifs. Le contrôle de légalité fondé sur l'article 159 de la Constitution a exclusivement été confié aux cours et tribunaux. Par conséquent, le requérant allègue à tort que les motifs de l'arrêté attaqué ne seraient pas solidement étayés « dès lors qu'il existe actuellement une décision juridictionnelle effective permettant d'écarter l'application des anciennes instructions ». Au demeurant, le requérant fait une mauvaise lecture de l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon la partie adverse, le requérant démontre qu'il ne respectera ou n'appliquera la réglementation en

vigueur et la jurisprudence existante en la matière que s'il peut lui-même en tirer profit.

La partie adverse fait encore valoir que le requérant cite hors contexte les considérants de l'arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014 de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Ainsi, l'assemblée générale n'a nullement estimé qu'il suffit d'exprimer un « engagement effectif et formel » à respecter les obligations de la fonction pour qu'un candidat bourgmestre doive être nommé.

La partie adverse déclare que le requérant a « renforcé » le défaut fondamental de confiance que l'administration pouvait avoir en lui en refusant une fois de plus, en violation de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative et de la jurisprudence alors en vigueur, de se conformer aux instructions du gouverneur de province et du ministre lors de l'envoi des lettres de convocation pour les élections fédérales, régionales et européennes du 25 mai 2014.

La partie adverse conclut qu'elle a considéré, sans excéder le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi et sur la base de motifs explicites exacts en fait et en droit, qu'elle ne pouvait pas mettre sa confiance dans le requérant en le nommant bourgmestre.

6. Enfin, la partie adverse soutient encore que dans la mesure où le requérant entend indiquer, en invoquant la violation du principe de minutie, qu'il est en désaccord avec la motivation de l'arrêté attaqué, le moyen se confond avec la violation alléguée des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que dans la mesure où le requérant, en invoquant la violation du principe précité, entend indiquer qu'il s'estime encore lésé d'une autre manière, le moyen est irrecevable à défaut d'exposé clair.

Appréciation

7. L'article 59, §§ 1^{er} et 1^{er}bis, du décret communal du 15 juillet 2005 dispose comme suit en ce qui concerne la nomination des bourgmestres dans les communes de la Région flamande :

« § 1^{er}. Sans préjudice de la condition de nationalité posée par l'article 13 de la nouvelle Loi communale, le bourgmestre est nommé par le Gouvernement flamand parmi les conseillers communaux élus. Ces derniers peuvent présenter des candidats à cet effet. Un acte de présentation daté doit être soumis au gouverneur de la province à cette fin. Pour être recevable, l'acte de présentation doit être signé par une majorité des élus sur les listes qui ont participé aux élections, ainsi que par une majorité des personnes qui ont été élues sur la même liste que le candidat bourgmestre présenté. Si la liste sur laquelle figure le nom du candidat bourgmestre ne compte que deux élus, la signature de l'un d'entre eux suffit. Un acte de présentation soumis après la réunion d'installation du conseil communal n'est recevable que s'il est signé par une majorité des conseillers communaux, ainsi que par une majorité des conseillers figurant sur la même liste que le candidat bourgmestre présenté. Chaque personne ne peut signer qu'un seul acte de présentation. Une infraction à la présente interdiction résulte en la non-validité, dans tous les actes de présentation, de toutes les signatures apposées contrairement à la présente règle. [...]

[...]

Le Gouvernement flamand vérifie si l'acte de présentation est recevable conformément aux conditions fixées à l'alinéa premier. Le Gouvernement flamand peut toutefois en tout temps requérir une nouvelle présentation.

§ 1^{er bis}. Un candidat bourgmestre présenté qui n'a pas été nommé ne peut plus être présenté à nouveau pendant la même période d'administration, sauf sur la base de nouveaux faits ou de nouvelles données ».

8. Il se déduit des dispositions précitées qu'un candidat bourgmestre ne peut être nommé bourgmestre par le Gouvernement flamand que si sa présentation satisfait aux conditions fixées par la loi et le décret.

En ce qui concerne un candidat bourgmestre présenté qui n'a pas été nommé, l'article 59, § 1^{er bis}, du décret communal prévoit une condition supplémentaire pour que ce candidat puisse être présenté à nouveau pendant la même période d'administration. « De nouveaux faits ou de nouvelles données » sont alors requis. Ce n'est que si tel est le cas que la nouvelle présentation est recevable et qu'elle doit être examinée au fond.

9. En l'espèce, la partie adverse a estimé que des faits nouveaux justifiaient un nouvel examen de la candidature du requérant.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas de motif permettant de contredire cette appréciation.

10. Comme l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État l'a également confirmé dans son arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014 en cause Caprasse, on peut admettre que, dans l'exercice de cette compétence, le Gouvernement flamand doit non seulement s'assurer que le candidat bourgmestre présenté satisfait aux conditions de nomination légales et aux règles d'incompatibilité en vigueur, mais doit également vérifier que ce candidat possède toutes les qualités requises pour assurer une bonne administration de la commune et offre suffisamment de garanties d'une représentation régulière et loyale du pouvoir central dans la commune.

Cela signifie que le Gouvernement flamand, qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation en cette matière, peut refuser de nommer le candidat présenté s'il existe des doutes sérieux, fondés sur des éléments convaincants et solides, concernant les qualités et garanties offertes par l'intéressé.

Les éléments pouvant être pris en compte peuvent concerner le passé, pour autant qu'ils demeurent actuels et pertinents. La gravité de ces faits antérieurs et la mesure dans laquelle ils influencent encore aujourd'hui l'aptitude actuelle du candidat présenté à exercer la fonction de bourgmestre sont déterminants à cet égard.

11. Contrairement à ce que prétend le requérant, la partie adverse peut effectivement tenir compte, lorsqu'elle apprécie sa présentation, de faits du passé et donc de faits autres que les faits nouveaux qui ont conduit à admettre la recevabilité de celle-ci.

Il est certes requis que la partie adverse prenne en compte ces nouveaux faits lors de cette évaluation et indique à tout le moins pourquoi ils ne sont pas de nature à lui faire revoir sa position initiale quant à l'aptitude du requérant à exercer la fonction de bourgmestre.

En l'espèce, il ressort toutefois de l'arrêté attaqué que la partie adverse a procédé à cette mise en balance et que, ce faisant, elle est arrivée à la conclusion que « la nouvelle 'intention' du bourgmestre désigné n'est pas de nature à rétablir la confiance que l'intéressé a gravement trompée par les actes qu'il a posés par le passé ».

12. Dans son mémoire, le requérant soutient, en substance, que le motif sur lequel reposait le refus précédent de le nommer et que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a considéré comme légalement admissible dans son arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014, ne peut fonder l'arrêté attaqué. Le requérant relève que l'assemblée générale a en effet constaté dans l'arrêt précité que l'interprétation donnée aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative par la partie adverse dans ses instructions, n'est plus acceptable aujourd'hui. Selon le requérant, qui fait référence à l'arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014 en cause Caprasse, rien ne justifie dès lors de maintenir un défaut de confiance malgré son engagement formel de respecter la nouvelle interprétation de la législation linguistique.

Il y a lieu ainsi de constater que l'argumentation du requérant ne vise que l'un des motifs de l'acte attaqué.

L'arrêté attaqué ne retient cependant pas un, mais trois griefs, présentés comme des « faits suffisants par eux-mêmes » à justifier le défaut de confiance à l'encontre du requérant comme candidat bourgmestre; tout d'abord le fait « qu'en qualité de membre du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Linkebeek, il a également décidé d'envoyer des lettres de convocation pour les élections communales de 2012, en violation de la législation linguistique », ensuite le fait « qu'il a utilisé le bulletin d'information communal à des fins politiques partisans » et enfin le fait « qu'il s'est systématiquement abstenu de réagir à l'utilisation du français lors des séances du conseil communal de la commune de Linkebeek, de nouveau en violation de la législation linguistique ».

Le requérant ne formule pas de critique quant à ces deux derniers griefs, se bornant à relever que ces faits sont antérieurs aux nouveaux faits, à savoir à l'arrêt n° 227.776 de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 20 juin 2014 et à sa déclaration formelle faite au conseil communal par laquelle il fait savoir qu'il respectera la nouvelle interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, telle qu'elle figure dans cet arrêt, « ainsi que, le cas échéant, les instructions y relatives du Gouvernement flamand ».

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus aux numéros 10 et 11, il n'est pas *a priori* interdit à la partie adverse de tenir compte de ces faits antérieurs.

Le requérant ne conteste pas que, comme le soutient le Gouvernement flamand, ces deux griefs soient à eux seuls des motifs suffisants du refus de nomination attaqué. Il ne développe aucune argumentation qui inviterait le Conseil d'État à vérifier que ces deux griefs sont établis et sont légalement admissibles.

Cette constatation implique que le Conseil d'État ne peut pas infirmer l'acte attaqué. Il est dès lors superflu d'examiner le bien-fondé du premier motif.

Force est de conclure que, dans ces conditions, le requérant n'a pas d'intérêt au moyen.

13. Le premier moyen n'est pas recevable.

B. Second moyen

Point de vue des parties

14. Le requérant prend un second 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 porté assentiment, ainsi que de la violation du « principe de proportionnalité en tant que principe général de bonne administration », et de « l'excès de pouvoir ».

Il affirme que les dispositions et le principe précités sont violés, en ce que l'arrêté attaqué refuse de le nommer bourgmestre, nonobstant l'acte de présentation régulier, et ce en raison de « motifs contestables et contestés, qui ont déjà été réfutés dans le premier moyen ».

Le requérant soutient en outre que conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte précitée, une proportionnalité doit exister entre l'intervention de l'autorité de tutelle et les intérêts qu'elle entend préserver.

L'autorité de tutelle doit toujours s'efforcer de prendre la mesure qui empiète le moins sur l'autonomie locale.

Selon le requérant, sa non-nomination doit être considérée comme une mesure manifestement disproportionnée à l'égard d'un candidat bourgmestre qui, par le passé, a certes refusé de suivre certaines instructions, qui ont entre-temps été jugées illégales par le Conseil d'État, mais qui, depuis, s'est formellement engagé à respecter la législation linguistique telle qu'elle est interprétée dans l'arrêt du Conseil d'État. Si par la suite, la partie adverse venait à constater que le requérant ne respecte pas son engagement formel, elle pourrait toujours considérer qu'une procédure disciplinaire doit être engagée à son encontre en raison d'une violation de la législation linguistique, telle qu'elle est interprétée par le Conseil d'État.

15. La partie adverse répond que dans la mesure où le moyen s'appuie également sur l'article 8, paragraphe 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale, il est en tout cas non fondé, cette disposition ne trouvant pas d'application en Région flamande et en Communauté flamande, ainsi qu'il ressort de la réserve émise à l'article 3 du décret du 19 mars 2004 portant assentiment à cette Charte.

En outre, la partie adverse estime que les dispositions conventionnelles invoquées n'ont pas d'effet direct, compte tenu de leur formulation générale et de la circonstance qu'aucune obligation suffisamment claire, précise et inconditionnelle ne peut s'en déduire.

Par ailleurs, selon la partie adverse, les articles 7 et 8 de la Charte précitée ne sont pas applicables *ratione materiae*. Ainsi, on n'aperçoit pas le lien qui pourrait exister entre l'arrêté attaqué et l'article 7 de la Charte européenne, dès lors que cet arrêté ne change rien à la situation juridique des élus locaux ou à la compensation financière à laquelle ils ont droit et ne porte pas sur les fonctions et les activités incompatibles. D'ailleurs, un bourgmestre n'est pas un représentant local élu (directement). Il n'y a pas davantage de rapport entre l'arrêté attaqué et l'article 8 de la Charte. En effet, la nomination d'un bourgmestre ne faisant pas l'objet d'une décision de la commune concernée, elle ne relève donc en aucun cas de la tutelle administrative.

La partie adverse estime que dans la mesure où le moyen invoque la violation de l'article 8, paragraphe 3, de la Charte précitée, il est en tout cas non fondé, dès lors que l'on n'aperçoit pas en quoi la Charte 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, à savoir lorsqu'il ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en qualité de représentant et de personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements.

La partie adverse se réfère également aux considérations que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a formulées dans son arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014.

Enfin, la partie adverse est d'avis que l'existence de la possibilité de prendre une mesure disciplinaire à l'encontre d'un bourgmestre nommé n'implique nullement que le Gouvernement flamand ne pourrait pas prendre un arrêté portant refus d'une nomination.

Appréciation

16. Les articles 7 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 disposent comme 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 ».

17. En ce qui concerne la violation des articles 7 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, invoquée par le requérant, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé dans son arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 ce qui suit :

« Indépendamment de la question de savoir si les articles 7 et 8 de la Charte européenne 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 particulier 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.

Pour apprécier l'ampleur de 'l'intervention de l'autorité de contrôle', il faut en outre 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 ».

Le Conseil d'État n'aperçoit pas de motif de juger autrement dans la présente affaire. La circonstance qu'il serait possible d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant s'il devait être constaté qu'il ne respecte pas l'engagement formel qu'il a pris lors de sa présentation par le conseil communal, ne change rien aux considérations qui précèdent.

18. Dans la mesure où le moyen considère que l'arrêté attaqué prive le requérant de la nomination de bourgmestre « en raison de motifs contestables et contestés, qui ont déjà été réfutés dans le premier moyen », il se confond avec le premier moyen rejeté ci-dessus.

19. Le second moyen est également rejeté.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Le Conseil d'État confirme la décision de la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 1^{er} septembre 2014 refusant de nommer Damien Thiéry bourgmestre de la commune de Linkebeek.

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

MM.	R. STEVENS, Y. KREINS, D. VERBIEST, M. LEROY, Ph. QUERTAINMONT, J. VANHAEVERBEEK, J. LUST, G. DEBERSAQUES, E. BREWAEYS, J. BOVIN, D. MOONS,	président du Conseil d'État, premier président du Conseil d'État, président de chambre, président de chambre, président de chambre, président de chambre, président de chambre, président de chambre, président de chambre, conseiller d'État, conseiller d'État,
M ^{me}	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
MM.	C. ADAMS, Br. SEUTIN, I. KOVALOVSKY, J. CLEMENT, P. VANDERNACHT,	conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État,
M ^{me}	M. PÂQUES,	conseiller d'État,
MM.	St. DE TAEYE, L. CAMBIER, B. THYS, P. BARRA, D. DÉOM,	conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État,
M ^{me}	D. DE ROY,	conseiller d'État,
MM.	S. BODART,	conseiller d'État,
M ^{me}	A.-Fr. BOLLY,	conseiller d'État,
assistés de :		
M ^{me}	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président du Conseil d'État,

D. LANGBEEN.

R. STEVENS.