**TRADUCTION OFFICIEUSE**

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

**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE**

**A R R Ê T**

**n° 227.775 du 20 juin 2014**
**A. 208.344/A*bis*-3**

En cause: CAPRASSE Véronique
assistée et représentée par
Me 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
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 de la requérante*

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 Véronique Caprasse bourgmestre de la commune de Kraainem.

*II. Déroulement de la procédure*

2. L'arrêt n° 223.592 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 Jérôme Sohier et Manoël De Keukelaere, qui comparaissent pour la requérante, 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° 223.592 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° 223.592 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

définitivement 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. 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 la question préjudicielle posée n'appelle pas de réponse, dès lors que la disposition mise en cause repose, en ce qui concerne le point litigieux, sur un choix du Constituant.

5. Compte tenu de la position de la Cour constitutionnelle sur la 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. Régularité de la procédure*

6. Par une lettre du 19 mai 2014, la partie adverse fournit deux documents supplémentaires au Conseil d'État : premièrement, une version imprimée le 16 mai 2014 d'un communiqué sur le site Internet 'de redactie.be' relatif à l'envoi des convocations à Kraainem « selon l'appartenance linguistique » et deuxièmement, un procès-verbal du « conseil communal de Kraainem du 13 mai 2014 » à l'attention du gouverneur de la province du Brabant flamand.

Le conseil de la partie adverse précise dans cette lettre que « pour interpréter et apprécier l'intention de la partie requérante, on peut effectivement prendre en considération l'acte finalement posé » et qu'il tient à communiquer les documents précités « afin que [le Conseil d'État] puisse en prendre connaissance avant l'audience et que les conseils de la partie requérante, qui reçoivent également une copie de ce courrier et des pièces, sachent que nous mettrons également l'accent sur ces aspects dans les plaidoiries qui auront lieu demain ».

7. À l'audience, la requérante demande au Conseil d'État d'écarter des débats la lettre précitée ainsi que les documents joints.

8. La lettre précitée ne peut cependant être considérée que comme la communication préalable d'éléments et d'arguments fondés sur ceux-ci que la partie adverse envisage de faire valoir dans ses plaidoiries à l'audience.

En tant que telle, cette lettre ne doit pas être considérée comme une pièce de procédure non prévue par le règlement de procédure, mais comme une simple information pouvant être prise en considération par le Conseil d'État.

Il n'y a dès lors pas lieu d'écarter cette lettre et ses annexes des débats.

*V. Examen du premier moyen*

*Point de vue des parties*

9. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 30, 84 et 129, § 2, de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de

l'acte, de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'absence de motifs admissibles et pertinents, de l'absence d'une motivation adéquate, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de minutie.

Dans une première branche du moyen, la requérante soutient que l'autorité flamande n'est pas compétente pour régler l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques.

Dans une deuxième branche du moyen, la requérante fait valoir que l'interprétation d'une loi fédérale appartient exclusivement au pouvoir législatif fédéral. Elle estime que le motif de l'arrêté attaqué selon lequel elle n'est pas disposée à respecter la législation linguistique dans l'interprétation que lui donne l'autorité de tutelle est dès lors irrégulier, et ce d'autant plus que le législateur fédéral a spécialement créé à cet effet une Commission permanente de contrôle linguistique à laquelle revient le droit d'interprétation exclusif en la matière. En outre, les circulaires dans lesquelles l'autorité de tutelle interprète la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ajoutent une condition à cette loi, dès lors qu'elles obligent systématiquement les administrés à réitérer leur désir de recevoir les documents administratifs en français, alors que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne prévoit pas pareille obligation. En conséquence, ces circulaires auraient dû être soumises à la section de législation du Conseil d'État. Compte tenu de leur illégalité, leur application doit désormais être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution.

Dans une troisième branche du moyen, la requérante fait valoir que tout acte administratif doit être justifié par des motifs exacts, pertinents et admissibles. À cet égard, elle constate que l'arrêté attaqué considère que lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, elle n'est pas disposée à respecter la législation linguistique dans l'interprétation que lui donne l'autorité de tutelle par voie de circulaire et que le Conseil d'État a jugée valable dans ses arrêts des 23 décembre 2004 et 19 juin 2008. Elle relève que les arrêts visés ont rejeté les recours en annulation sur lesquels ils se prononcent et que l'auditeur général du Conseil d'État avait à l'époque examiné les moyens invoqués, mais avait conclu de manière motivée que la circulaire visée était illégale. Selon la requérante, le motif invoqué actuellement par la partie adverse est en tout cas inopportun, étant donné que la cour d'appel de Mons a explicitement jugé, dans un arrêt du 21 janvier 2011, que les circulaires de la Région flamande doivent être considérées comme des commentaires législatifs sans valeur réglementaire et a souligné que l'article 129,

§ 2, de la Constitution s'oppose à ce que la Région flamande prenne des mesures relatives à l'emploi des langues dans les communes à facilités. Selon la requérante, les points de vue du gouverneur, sur lesquels repose l'arrêté attaqué, ne sont pas adéquats et elle avait bel et bien le droit de déclarer qu'elle respecterait la législation linguistique dans l'interprétation que lui donne la cour d'appel de Mons. Selon la requérante, la jurisprudence de cette cour n'est d'ailleurs pas isolée, la doctrine ayant contesté à plusieurs reprises la légalité des circulaires. La requérante affirme qu'elle a confirmé, en réponse à différentes questions du gouverneur, qu'elle se conformerait aux prescriptions légales en vigueur et qu'elle n'a jamais déclaré qu'elle aurait l'intention de violer la législation linguistique.

10. La partie adverse répond « en ordre principal » que le moyen est dénué de fondement parce que l'arrêté attaqué n'est pas un dispositif législatif, encore moins un dispositif législatif relatif à l'emploi des langues en matière administrative dans des communes à statut linguistique spécial. L'arrêté attaqué concerne au contraire un acte administratif individuel qui refuse de nommer la requérante bourgmestre de la commune de Kraainem au motif qu'elle n'est pas disposée à respecter la législation linguistique et qu'il en ressort qu'elle ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentante et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements.

En « ordre subsidiaire », la partie adverse estime que le moyen n'est pas fondé. Elle fait valoir que la circonstance qu'en vertu de l'article 129, § 2, de la Constitution, la Région flamande et ses organes ne sont pas compétents 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'à l'instar de n'importe quelle autorité, elle est tenue 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 en cerner la portée exacte. De toute évidence, 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 par voie d'autorité fait défaut en l'espèce.

En « ordre tout à fait subsidiaire » – pour autant que le bien-fondé de son interprétation des lois 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 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après : la loi sur l'emploi des langues en matière administrative) 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, la requérante 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.

11. À l'audience, la partie adverse fait encore valoir qu'entre-temps, à l'occasion de l'envoi des convocations pour les élections du 25 mai 2014 à Kraainem, la requérante a concrétisé en décisions politiques son « intention » de ne pas respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative.

12. La requérante réplique que les faits auxquels la partie adverse fait allusion ne sont pas pertinents pour apprécier la légalité de l'arrêté attaqué qui date d'un an auparavant.

*Appréciation*

13. L'arrêté attaqué déduit des réponses données par la requérante au gouverneur de province lors d'un entretien du 8 février 2013 qu'elle n'est pas disposée, lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, à respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative dans l'interprétation que lui donnent les 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'. L'arrêté en conclut que la requérante ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentante et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements.

L'arrêté attaqué concerne donc une décision individuelle, qui s'appuie certes sur une interprétation bien déterminée de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, mais qui, en tant que telle, ne tend pas à édicter un dispositif général relatif à l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques.

La première branche du moyen, qui conteste la compétence de l'autorité flamande à régler l'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques, n'est par conséquent pas pertinente. Elle ne peut en effet donner lieu à l'annulation de l'arrêté attaqué.

La première branche du moyen ne peut être accueillie.

14.1. 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. Lors de 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. Le seul fait d'avoir donné une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne peut donc pas être reproché à la partie adverse.

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.

14.2. Comme il a déjà été observé ci-dessus, l'arrêté attaqué considère que la requérante ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour être nommée bourgmestre, parce qu'elle n'est pas disposée, lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, à respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative dans l'interprétation que lui donne l'autorité de tutelle.

À cet égard, l'arrêté attaqué se base sur une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative exposée par le ministre flamand des Affaires intérieures dans ses circulaires précitées BA-97/22 du 16 décembre 1997 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005, 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.

Il n'en résulte toutefois pas que ces circulaires feraient également l'objet du présent recours, ni que l'arrêté attaqué appliquerait les circulaires précitées avec pour effet, selon la requérante, que l'illégalité éventuelle de celles-ci impliquerait que le Conseil d'État doit en écarter l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution.

L'argument de la requérante selon lequel les circulaires précitées auraient dû être soumises à la section de législation du Conseil d'État n'est dès lors pas pertinent.

14.3. La deuxième branche du moyen ne peut pas être accueillie.

15.1. Dans la troisième branche du moyen, la requérante conteste essentiellement le fondement matériel adéquat de l'arrêté attaqué.

15.2. Dans la mesure où la requérante conteste dans le moyen l'interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que la

partie adverse adopte dans l'arrêté attaqué – du moins en ce qui concerne l'envoi des convocations électorales –, 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.

Comme il a été constaté au point 14.2 ci-dessus, l'arrêté attaqué ne fait pas application des circulaires BA-97/22 du 16 décembre 1997 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005, précitées.

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. Elle reproche à la requérante de se disposer à envoyer les convocations électorales en français alors que cette dernière a, selon elle, l'obligation de les envoyer en néerlandais et d'en délivrer un exemplaire en français seulement dans le cas où un intéressé en ferait postérieurement la demande.

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 considéré 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 la requérante, 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 la requérante, ni l'interprétation préconisée par la partie adverse ne sont actuellement admissibles.

15.3. En ce qui concerne l'appréciation de ses qualités morales, la requérante critique l'arrêté attaqué dans la mesure où celui-ci lui prête l'intention de méconnaître la loi sur l'emploi des langues.

15.4. Conformément à l'article 59, § 1er, du décret communal du 15 juillet 2005, la nomination du bourgmestre relève de la compétence du Gouvernement flamand.

On peut admettre avec la partie adverse 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 si ce candidat possède toutes les qualités requises pour assurer une bonne administration de la commune et offre suffisamment de garanties quant à une représentation régulière et loyale du pouvoir central dans celle-ci.

Cela signifie que le Gouvernement flamand peut également refuser de nommer le candidat présenté s'il existe des doutes sérieux, fondés sur des éléments convaincants et solides, concernant ces qualités et garanties.

15.5. En l'espèce, la non-nomination de la requérante ne se fonde pas sur la constatation de fait qu'elle n'a pas respecté la réglementation mais sur des déclarations qu'elle a faites dans le cadre d'un entretien avec le gouverneur de province au cours duquel elle a laissé entendre qu'en ce qui concerne les convocations électorales, elle ne se conformera pas aux directives de l'autorité de tutelle parce qu'elle a des doutes quant à leur légalité.

L'arrêté attaqué énonce à ce sujet qu' « il résulte des réponses de Madame Caprasse aux questions du gouverneur que lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, la candidate bourgmestre présentée n'est pas disposée à respecter la législation linguistique dans l'interprétation que lui donne l'autorité de tutelle dans les circulaires précitées et que le Conseil d'État a jugée régulière dans ses arrêts des 23 décembre 2004 (nos 138.860 à 138.864) et 19 juin 2008 (n° 184.353) ».

15.6. Certes, il n'appartiendrait pas à la requérante, en sa qualité de bourgmestre, d'écarter de sa propre autorité l'interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative telle qu'elle a été portée à la connaissance des administrations communales par l'autorité de tutelle compétente dans les circulaires BA-97/22 du 16 décembre 1997 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005.

Il ne ressort toutefois pas de l'arrêté attaqué que la requérante a, dans les faits, méconnu les directives de l'autorité supérieure. L'arrêté ne fait mention d'aucun manquement de fait constaté concrètement dans le chef de la requérante en ce qui concerne l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative et sur lequel il se fonderait.

Il ressort en outre du procès-verbal de l'entretien de la requérante avec le gouverneur de province que lorsqu'il s'agit de l'envoi des convocations électorales, l'intention de celle-ci de ne pas respecter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative dans l'interprétation que lui donne la partie adverse n'est pas aussi certaine que ce que lui prête l'arrêté attaqué. À la question 9, il est énoncé que la requérante répète l'explication donnée à la question 7. Dans sa réponse à la question 7, elle déclare :

« (…) À ce jour, je n'ai pas encore organisé d'élections. Il y a un conflit juridique entre les circulaires Peeters/Martens et l'arrêt de la cour d'appel de Mons. Je ne sais pas quel point de vue sera finalement adopté. Le bourgmestre précédent a suivi la législation fédérale. […] Il y a une contradiction entre la version du Conseil d'État et l'arrêt de la cour d'appel en ce qui concerne les circulaires. J'attends la décision finale ».

Le déroulement de l'entretien avec le gouverneur de province indique du reste que la déclaration de la requérante concernant l'envoi des convocations électorales n'a été faite qu'après une discussion avec le gouverneur de la province et après que celui-ci a insisté à plusieurs reprises.

À cet égard, 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.

Conformément à l'article 60, § 2, du décret communal du 15 juillet 2005, le bourgmestre doit, avant d'accepter son mandat, prêter serment

entre les mains du gouverneur de province, serment par lequel il jure de respecter fidèlement les obligations de son mandat. C'est à ce moment crucial 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.

15.7. L'arrêté attaqué qui juge exclusivement les qualités morales de la requérante sur la base d'une intention présumée de celle-ci concernant l'attitude à adopter à l'égard d'un problème juridique spécifique, exprimée après une discussion avec le gouverneur de province, sans qu'aucun manquement de fait et concret puisse lui être reproché, et qui en déduit sans plus ample motivation, que « la candidate bourgmestre présentée ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentante et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements » est dépourvu dans cette mesure de fondement matériel adéquat.

15.8. Les documents que la partie adverse a fournis au Conseil d'État par une lettre du 19 mai 2014 et dont il est question au point 6 ne peuvent pas conduire à une autre conclusion.

Contrairement à ce que prétend la partie adverse, les deux documents concernés ne permettent pas de conclure avec une certitude minimale que la requérante a manqué aux obligations de sa charge à l'occasion de l'envoi des convocations électorales du 25 mai 2014. Le communiqué sur le site Internet ‘de redactie.be’ porte à croire qu'une décision concernant la manière d'envoyer les convocations électorales n'aurait justement pas été prise parce que pareille décision n'est pas nécessaire selon la requérante. En outre, il ressort du procès-verbal du conseil communal de Kraainem destiné au gouverneur de province que l'identité de la personne qui a retiré les convocations chez l'imprimeur et les a distribuées n'est pas connue, et que s'il existe des présomptions, celles-ci ne peuvent cependant pas être prouvées.

15.9. La troisième branche du moyen est fondée.

16. Cette dernière constatation suffit pour que le Conseil d'État puisse infirmer l'arrêté.

17. À l'audience, la requérante demande que le Conseil d'État confirme sa nomination dans le dispositif de l'arrêt.

L'article 13*bis*, § 7, de la Nouvelle loi communale dispose que l'arrêt du Conseil d'État infirmant la décision de refus de nomination "emporte" la nomination définitive. Compte tenu de cette conséquence automatique de l'arrêt, il n'y a pas lieu de constater formellement la nomination définitive dans le dispositif.

## DÉCISION

**Le Conseil d'État infirme 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 Véronique Caprasse bourgmestre de la commune de Kraainem.**

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. | Yves KREINS, | Premier Président, |
| | Roger STEVENS, | 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 KOVALOVSZKY, | 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 Premier Président,**

**Danièle Langbeen** **Yves Kreins**