

TRADUCTION OFFICIEUSE

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

**n° 237.209 du 30 janvier 2017
A. 208.338/Abis-1**

En cause : François VAN HOOBROUCK D'ASPRE
assisté et représenté par
Me Marie Bourgys, 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 François Van Hoobrouck d'Aspre 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 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. Faits

3.1. Le 21 août 2012, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Wezembeek-Oppem – 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 électorales en français et en néerlandais en vue des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012.

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

3.3. Sur la base des résultats de cette enquête, la partie adverse décide le 27 décembre 2012 d'ouvrir une enquête disciplinaire à l'encontre du requérant, qui était alors bourgmestre faisant fonction de Wezembeek-Oppem.

3.4. Le 15 janvier 2013, le gouverneur de la province du Brabant flamand dépose un rapport disciplinaire. Dans ce rapport, le gouverneur conclut comme suit :

« L'enquête a établi les faits suivants. Monsieur Van Hoobrouck d'Aspre a réceptionné personnellement les convocations aux élections locales et provinciales du 14 octobre 2012 à la firme Remmicom et les a déposées à la poste. Les convocations ont été envoyées aux électeurs de Wezembeek-Oppem, tant en néerlandais qu'en français. Monsieur Van Hoobrouck d'Aspre a ainsi sciemment et délibérément méconnu son obligation de se conformer à la législation linguistique et aux règles de l'État de droit ».

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 comparaitra pas à l'audition.

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 motifs suivants :

« 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 aux élections locales et provinciales du 14 octobre 2012 aux électeurs de la commune de Wezembeek-Oppem;

Considérant que, le 5 octobre 2012, 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 concernant ces élections;

Considérant que, dans son rapport du 30 novembre 2012 relatif à l'envoi des convocations dans la commune de Wezembeek-Oppem, annexé au rapport disciplinaire du 15 janvier 2013, le gouverneur mentionnait les faits suivants :

a) l'envoi des convocations, chaque électeur en ayant reçu une tant en néerlandais qu'en français, a eu lieu sans aucune participation du service Population ou d'un autre service communal ou du secrétaire communal;

b) le collège n'a pris aucune décision sur l'envoi des convocations et, selon le secrétaire communal, l'envoi a été effectué par le bourgmestre en personne;

c) le bourgmestre faisant fonction a réceptionné les convocations à la firme Remmicom et les a personnellement déposées au centre de distribution de Bruxelles X, ainsi que le confirme l'arrêté du collège de Wezembeek-Oppem du 9 octobre 2012.

Considérant que le gouverneur en conclut que monsieur François Van Hoobrouck d'Aspre a personnellement pris part à la distri-

bution des convocations et qu'on ne peut que conclure qu'il a été responsable ou coresponsable de leur distribution, chaque électeur en ayant reçu une, tant en néerlandais qu'en français.

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 Wezembeek-Oppem, que le gouverneur de la province a transmis à la demande du ministre le 30 novembre 2012, 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 expose qu'il n'a fait qu'exécuter la décision du collège des bourgmestre et échevins de Wezembeek-Oppem du 18 février 2013, portant commande des convocations du 21 août 2012;

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 ses soins veille à ce que le collège des bourgmestre et échevins envoie, au moins quinze jours à l'avance, une convocation à tous les électeurs, à leur lieu de résidence actuel; qu'il ressort clairement de cet article que monsieur François Van Hoobrouck d'Aspre, en sa qualité de bourgmestre faisant fonction, n'avait aucune compétence 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 le 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;

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 Wezembeek-Oppem; que cet article habilite le Gouvernement flamand à prendre toutes les mesures nécessaires en vue du 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 afin qu'ils puissent se présenter avec une convocation régulière au bureau de vote; 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 de tels problèmes lors des élections du 14 octobre 2012, et ce afin que les élections se déroulent en toute sérénité;

Considérant que, comme lors d'élections précédentes, des problèmes ont perturbé le processus électoral, parce que des électeurs disposaient de plusieurs convocations; que cet élément a également été source de confusion pour ceux-ci en ce qui concerne la validité de la convocation avec laquelle ils pouvaient se présenter dans le bureau de vote; que le Gouvernement flamand en a

formellement informé l'administration communale de Wezembeek-Oppem 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 démarche ne confère en aucun cas le droit à l'intéressé d'intervenir de son propre chef dans l'envoi des convocations, et certainement pas dans l'envoi de ces convocations, dans les deux langues nationales; que l'argumentation exposée dans le mémoire en défense du 18 février [2013] n'est dès lors pas pertinente;

Considérant qu'en envoyant les convocations, alors que le gouverneur les avait déjà expédiées, monsieur François Van Hoobrouck d'Aspre a directement contribué à perturber le déroulement correct et serein des opérations électorales dans la commune de Wezembeek-Oppem;

Considérant que les convocations ont été envoyées en français et en néerlandais dans la commune de Wezembeek-Oppem avec la collaboration de monsieur François van Hoobrouck d'Aspre; 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'il s'ensuit qu'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 tant en néerlandais qu'en français est contraire à la législation linguistique; que l'autorité de tutelle a précisé à de nombreuses reprises l'application correcte de la législation linguistique et que, dans ses arrêts des 23 décembre 2004 (n^{os} 138 860 à 138 864) et 19 juin 2008 (n^o 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, à savoir le néerlandais, chaque électeur ayant la possibilité de demander un exemplaire en français; 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 faisant parvenir à chaque électeur deux convocations (une en néerlandais et une en français), monsieur François Van Hoobrouck d'Aspre a sciemment agi en méconnaissance de l'application correcte de la législation linguistique; que, ce faisant, il a également agi délibérément en violation des arrêts du Conseil d'État rendus sur ce point;

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 Wezembeek-Oppem; que ces décisions étaient notamment fondées sur le fait que lors d'un

envoi précédent de convocations à des opérations électorales, l'intéressé avait délibérément enfreint la législation linguistique, validée par les arrêts du Conseil d'État des 23 décembre 2004 (n^{os} 138 860 à 138 864) et 19 juin 2008 (n^o 184 353), précités, et explicitée par l'autorité de tutelle;

Considérant qu'en vertu de l'article 64 du décret communal, monsieur François Van Hoobrouck d'Aspre, 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 soit expressément délégué à un autre organe de la commune; que force est de constater que monsieur François Van Hoobrouck d'Aspre 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 le taux de la peine proprement dit :

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

Considérant qu'eu 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 de sanctionner l'intéressé en lui infligeant 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 François Van Hoobrouck d'Aspre 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 qui doit servir d'exemple pour la société;

Qu'ainsi, les actes de Monsieur François Van Hoobrouck d'Aspre constituent une transgression 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 des moyens

4. Pour la bonne cohérence de l'examen des moyens, le Conseil d'État estime judicieux d'examiner en premier le troisième moyen et ensuite les autres.

A. Troisième moyen

Point de vue des parties

5. Dans le troisième moyen, le requérant invoque la violation des articles 41 et 162 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et des articles 23 à 28 et 1118 du Code judiciaire. Il invoque également la violation de plusieurs principes de bonne administration, à savoir du principe du raisonnable et de proportionnalité, du principe d'impartialité, du devoir de prudence et de l'« obligation générale de motivation interne et matérielle ». Il fait aussi état d'une « erreur manifeste d'appréciation ».

Le requérant soutient tout d'abord que l'arrêté attaqué se fonde sur une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que la partie adverse a unilatéralement et soudainement imposée par voie de circulaire en 1997. La position adoptée par la partie adverse dans la circulaire précitée est cependant fortement controversée et est rejetée par les cours et tribunaux, comme par l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 21 janvier 2011, et par la doctrine dominante. Si l'arrêté attaqué fait référence à des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004 et du 19 juin 2008, il ne s'agit toutefois que d'arrêts de rejet dont l'autorité est relative. De l'avis du requérant, ces arrêts ne lui sont pas opposables, dès lors qu'il n'était pas partie, qu'il subit à présent un préjudice personnel et qu'il invoque d'autres irrégularités et arguments que ceux qui ont donné lieu aux arrêts visés. Par conséquent, la partie adverse ne peut invoquer ces arrêts

pour « prétendre que le droit du citoyen à considérer l'acte administratif en question comme irrégulier serait *ipso facto* non fondé ». Par contre, le requérant peut, quant à lui, invoquer valablement l'arrêt de la Cour d'appel de Mons et les autres décisions judiciaires. Dans un arrêt du 26 novembre 2009, la Cour de cassation a en effet dit pour droit qu'un tiers dans une décision judiciaire peut invoquer l'autorité de la chose jugée dont cette décision est revêtue contre une partie à cette décision.

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

Le requérant estime qu'en retenant uniquement les éléments à charge et non les éléments à décharge, la partie adverse suscite en outre une apparence de partialité. Le requérant a même le sentiment que la partie adverse manifeste une hostilité personnelle à son égard et le triplement de la peine proposée par le gouverneur en atteste. Selon le requérant, il est notoire que la partie adverse le stigmatise depuis plusieurs années. Il cite à cet égard une déclaration de l'auteur de l'arrêté attaqué, faite au Parlement flamand le 30 mars 2010.

Dans une *deuxième branche du moyen*, le requérant fait valoir que la controverse dans la jurisprudence aurait dû inciter l'autorité à considérer qu'il n'était pas établi qu'il avait enfreint la loi ou, à tout le moins, que son interprétation de la législation linguistique ne pouvait pas être maintenue. Selon le requérant, la partie adverse aurait dû faire preuve de plus de modération, et non tripler la sanction proposée par le gouverneur. Compte tenu de l'existence de décisions judiciaires contradictoires revêtues de l'autorité de la chose jugée à

l'égard de la partie adverse, le principe de proportionnalité lui imposait de ne pas le sanctionner aussi sévèrement.

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

6. La partie adverse répond « en ordre principal » que le moyen est dénué de fondement et doit être rejeté parce que l'arrêté attaqué n'« impose » pas une règle et ne peut être considéré comme un dispositif législatif relatif à l'emploi des langues en matière administrative ou une interprétation de ces règles linguistiques. Selon elle, l'arrêté attaqué constitue un acte administratif individuel qui inflige au requérant, en tant que bourgmestre faisant fonction, la peine disciplinaire de trois mois de suspension, fût-ce pour le motif que l'intéressé n'est pas disposé à respecter la législation linguistique.

En « ordre 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, de la pratique figée dans de nombreuses communes de la frontière linguistique et de la périphérie qui impli-

que qu'un habitant qui a un jour demandé un certificat ou un autre document rédigé en français, fût-ce il y a très longtemps et à une seule occasion – ce qui a même été ajouté dans les données du registre national des personnes physiques – doit dorénavant toujours être servi en français. Une autre interprétation, selon la partie adverse, entend les mots précités en ce sens que l'habitant concerné d'une commune périphérique doit, pour être servi en français, le demander au cas par cas et donc introduire chaque fois une nouvelle demande.

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

Enfin, la partie adverse soutient que la circonstance que la Région flamande et ses organes, en vertu de l'article 129, § 2, de la Constitution, sont incompétents pour régler l'emploi des langues en matière administrative pour les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés, n'empêche pas qu'elle est tenue, à l'instar de n'importe quelle autorité, d'appliquer la législation fédérale dans des cas individuels et qu'elle est, dans cette mesure, contrainte et donc habilitée à interpréter cette législation, si cette interprétation est indispensable pour cerner la portée

exacte de celle-ci. Il est évident qu'elle devrait tenir compte d'une éventuelle interprétation par voie d'autorité, donnée par le législateur fédéral en application de l'article 84 de la Constitution, mais une telle interprétation fait défaut en l'espèce.

La partie adverse conclut qu'un bourgmestre se doit d'appliquer correctement les lois, décrets et règlements, et donc également la législation relative à l'emploi des langues en matière administrative. Le refus obstiné d'appliquer correctement cette législation justifie, selon elle, l'action disciplinaire.

7. Le requérant réplique que la partie adverse fait valoir à tort que l'arrêt de la Cour d'appel de Mons se fonde sur une interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative telles qu'elles s'appliquent dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Cet arrêt concerne, en effet, une taxation à Wezembeek-Oppem, et donc dans la région de langue néerlandaise et même dans une commune de la périphérie, comme c'est le cas en l'espèce.

Le requérant ajoute encore que la partie adverse ne répond pas à son argument concernant l'autorité de la chose jugée des décisions judiciaires qui s'imposaient à elle ainsi que l'obligation de faire preuve de « modération face à une controverse » qui en découlait.

8. Dans son dernier mémoire, le requérant fait encore valoir qu'en l'espèce, « la solution retenue dans l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 [de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État], ne peut pas être appliquée ». Selon le requérant, il est « manifestement déraisonnable et disproportionné » de lui infliger une peine disciplinaire à un moment où est contestée l'interprétation des droits des personnes qui demeurent dans les communes de la périphérie et qui souhaitent utiliser le français dans leurs relations avec l'autorité communale. Il souligne, à cet égard, que la régularité d'un acte

administratif doit être appréciée au moment où il est accompli et que son interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative au moment où l'arrêté attaqué a été pris n'avait pas encore été invalidée par le Conseil d'État. D'ailleurs, son interprétation est toujours controversée, dès lors qu' « elle a été validée par des décisions judiciaires ». Selon le requérant, l'application d'une sanction était disproportionnée, eu égard à la controverse existant à l'époque. En outre, l'interprétation de la partie adverse a également été invalidée par l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014, de sorte que la sanction infligée, qui est le reflet d'une interprétation excessive de la partie adverse, est également disproportionnée.

Appréciation

9. Dans son troisième moyen – les première et deuxième branches du moyen considérées conjointement –, le requérant reproche en substance à l'arrêté attaqué d'appliquer une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que la partie adverse a unilatéralement imposée par voie de circulaire en 1997, mais que les cours et tribunaux ainsi que la doctrine rejettent. Certes, pour appuyer cette interprétation, l'arrêté attaqué fait référence à des arrêts du Conseil d'État, mais dès lors qu'il s'agit d'arrêts de rejet, ceux-ci n'ont qu'une autorité relative. Selon le requérant, le fait que l'interprétation retenue de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative soit controversée aurait dû inciter la partie adverse à faire preuve de plus de modération, en ce sens qu'elle aurait dû admettre que son interprétation ne pouvait pas être maintenue, qu'une infraction à la loi n'était pas établie et que le requérant ne pouvait pas être sanctionné aussi sévèrement. Le triplement de la peine proposée par le gouverneur de la province paraît toutefois avoir été dicté par une hostilité personnelle de l'auteur de l'arrêté attaqué à l'égard du requérant.

10. L'arrêté attaqué considère qu'à l'occasion des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 à Wezembeek-Oppem, le requérant a

sciemment envoyé les convocations électorales tant en néerlandais qu'en français et qu'il a ainsi délibérément méconnu l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative qui avait été préconisée dans les instructions du Gouvernement flamand et validée par la jurisprudence du Conseil d'État. Ce comportement du requérant est jugé d'autant plus choquant au regard de « son refus persistant de respecter la réglementation », compte tenu notamment du refus antérieur de le nommer en tant que bourgmestre en raison de la violation délibérée de la législation linguistique « validée par le Conseil d'État [...] et explicitée par l'autorité de tutelle ». Il est reproché au requérant de refuser obstinément d'appliquer correctement la législation démocratiquement mise en place, de persister à ne pas respecter les décisions du Conseil d'État et de ne pas donner suite aux mises en demeure répétées de l'autorité de tutelle à cet égard.

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

11. Dans son arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014, l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé – à propos d'un même moyen – qui, certes, avait été invoqué contre le refus du ministre, fondé notamment sur des faits semblables, de nommer comme bourgmestre un candidat présenté par le conseil communal d'une commune de la périphérie - ce qui suit concernant l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, retenue par la partie adverse, mais contestée par le requérant :

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

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

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

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

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

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

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

« Section 4

Communes périphériques

Sous-section 1

Dispositions communes à toutes les communes périphériques

(...)

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

(...)

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

(...)

Sous-section 2

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

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

(...).'

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

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

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

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

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

Plus récemment, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 124/2010 du 28 octobre 2010 (motif B.12), déduit de l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la volonté du législateur spécial 'de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge', 'qui constitue un élément fondamental de l'équilibre institutionnel de l'État belge' et que s'imposait 'tant aux législateurs ré-

gionaux qu'aux législateurs communautaires, le respect des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial'.

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

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

Ces deux interprétations sont donc contraires au droit.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques aux articles 25, 26 et 28, précités, il faut considérer que, à défaut de demande spécifique du particulier lors d'un contact verbal ponctuel ou relativement à un document déterminé, ce qui est toujours possible, l'autorité communale doit se référer à la connaissance qu'elle a de la langue du particulier, mais que celui-ci doit porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration à intervalle régulier raisonnable. L'autorité communale doit se référer à ce choix, dont elle ne peut prendre connaissance qu'au moyen d'une lettre que le particulier envoie à l'administration communale ou y dépose à cette fin. Ce choix s'applique pendant un délai raisonnable, à savoir pendant une période de quatre ans, à compter de la réception ou du dépôt de la lettre visée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai de quatre ans, le particulier peut renouveler son choix par une lettre adressée à l'administration communale, chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné.

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

Le Conseil d'État confirme cette appréciation pour la présente affaire.

12. Il faut cependant encore examiner si cette appréciation doit conduire à l'annulation de l'arrêté attaqué.

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

Selon l'article 6, § 1^{er}, VIII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'organisation des élections communales et provinciales est une matière relevant de la compétence des régions. Lorsqu'il convoque les électeurs en vue de ces élections, le collège des bourgmestre et échevins accomplit une mission d'intérêt général et agit au nom de la Région. Lors des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012, le requérant s'est écarté des instructions qui étaient données par le gouvernement régional, et ce à un moment où aucune décision judiciaire ne lui imposait pourtant d'écarter l'application de ces instructions. Eu égard à cette circonstance, la partie adverse a pu estimer, sans dépasser la marge d'appréciation que la loi lui accorde, que le requérant avait commis une « négligence grave » visée à l'article 71 du décret communal du 15 juillet 2005, qui pouvait justifier une mesure disciplinaire.

Le motif en question justifie à suffisance que soit prise une mesure disciplinaire à l'égard des dispositions et principes invoqués dans le moyen.

13.1. En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure disciplinaire prise, il est à noter que l'autorité disciplinaire apprécie le rapport entre les faits disciplinaires et la sanction disciplinaire de manière discrétionnaire. Ce pouvoir discrétionnaire est restreint par le principe du raisonnable, ce qui implique que la sanction disciplinaire doit se trouver dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec les faits disciplinaires.

Pour apprécier la proportionnalité d'une mesure disciplinaire, le Conseil d'État ne peut se substituer à l'autorité disciplinaire. Il ne saurait être question d'une violation du principe de proportionnalité que si une décision dont il est établi qu'elle repose sur des motifs valables déroge, en substance, à ce point au schéma décisionnel normal qu'il est inconcevable que toute autre autorité consciencieuse prendrait cette décision dans les mêmes circonstances.

13.2. Il ressort de la motivation de l'arrêté attaqué relative au taux de la peine, mentionnée ci-dessus au point 3.7., que l'aggravation de la sanction disciplinaire proposée par le gouverneur de province est dictée par le refus manifeste et persistant du requérant de se conformer, pour l'envoi des convocations électorales, aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative et aux instructions de la partie adverse à cet égard, « même après que des arrêts du Conseil d'État en ont confirmé expressément la correcte application ». L'arrêté relève à ce propos « les faits à l'occasion des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 », mais aussi l'infraction délibérée « lors d'un envoi précédent des convocations électorales ». Il est également souligné que le bourgmestre, qui est chargé de l'exécution des lois et des décrets, remplit une fonction qui doit servir d'exemple pour la société.

Vu l'insubordination persistante ainsi constatée chez le requérant à l'égard des instructions données par l'autorité de tutelle dans une matière qui est considérée par celle-ci comme revêtant une grande importance politique,

la sanction disciplinaire infligée de trois mois de suspension ne peut pas être considérée comme disproportionnée.

13.3. Dans son dernier mémoire, le requérant déclare lui-même à juste titre qu' « il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'État que la légalité d'un acte administratif doit être appréciée au moment où son auteur le décide » et qu'« au moment où l'acte attaqué a été approuvé [...] l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 [de l'Assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État] n'avait pas encore été prononcé ».

Il s'ensuit que l'arrêt précité ne peut remettre en cause l'attitude condamnable persistante du requérant, constatée précédemment par l'autorité disciplinaire, ni la proportionnalité de la sanction disciplinaire fondée sur celle-ci.

Au demeurant, dans son dernier mémoire, le requérant déduit la disproportion alléguée de la sanction disciplinaire moins de l'arrêt n° 227.776 du Conseil d'État, intervenu entre-temps, que de « la contestation au moment où l'acte attaqué a été pris ». À cet égard, ce qui prévaut est toutefois ce que le Conseil d'État a constaté dans son arrêt précité et qu'il y a lieu de confirmer en l'espèce, à savoir que 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 ». Ladite « contestation au moment où l'acte attaqué a été pris » ne peut donc être prise en considération et n'atteste donc pas non plus de la disproportion de la sanction disciplinaire infligée.

13.4. Enfin, les déclarations du 30 mars 2010 faites par l'auteur de l'arrêté attaqué au Parlement flamand ne peuvent non plus rien changer à ce qui précède. En effet, la circonstance que le ministre concerné exerce un mandat exécutif ne le prive pas de son droit d'exprimer ses convictions et opinions politiques devant le parlement. Ces déclarations, qui doivent s'interpréter dans leur contexte,

ne permettent pas non plus de considérer que le ministre n'aurait pas pu avoir réglé l'affaire disciplinaire du requérant en toute impartialité près de trois années plus tard.

14. Le troisième moyen n'est, dès lors, pas fondé.

B. Premier moyen

Point de vue des parties

15. Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 41 et 162 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'article 71 du décret communal du 15 juillet 2005 et de l'article 52 du décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales. Il invoque également la violation du « principe général de l'obligation de motivation interne et matérielle » et fait état d'une « erreur manifeste d'appréciation » et d'un « défaut de base légale ».

Il soutient que l'arrêté attaqué lui reproche d'avoir envoyé en français les convocations aux élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 à Wezembeek-Oppem, alors qu'elles avaient déjà été envoyées en néerlandais par le gouverneur de province. Selon le requérant, le gouverneur s'est toutefois substitué illégalement au collège des bourgmestre et échevins, dès lors qu'au moment où il a agi, il était incompétent *ratione temporis*. En effet, le gouverneur ne pouvait agir que si, au 30 septembre 2012 – à savoir deux semaines avant les élections – le collège n'avait pas encore envoyé de convocations. Selon le requérant, la commune devait « rectifier cette illégalité ».

Par ailleurs, le requérant considère qu'il n'a fait qu'exécuter la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins le 21 août 2012 et pour laquelle il ne peut être sanctionné individuellement.

16. La partie adverse répond que le premier moyen manque en fait au motif que le requérant considère à tort que l'envoi de convocations en néerlandais par le gouverneur de province était une condition déterminante et indispensable à sa sanction disciplinaire. Il ressort clairement des motifs de l'arrêté attaqué que le requérant n'a pas fait l'objet d'une sanction parce qu'il a envoyé des *convocations* alors que le gouverneur l'avait déjà fait, mais parce qu'il a envoyé des *convocations* « *bilingues* ».

Selon la partie adverse, la circonstance que le gouverneur, préalablement à l'envoi de convocations « bilingues » par le requérant, avait déjà envoyé lui-même des convocations en néerlandais, ne s'inscrit donc pas dans un quelconque rapport de causalité avec la sanction disciplinaire du requérant.

La partie adverse souligne encore que la démarche du gouverneur n'était pas du tout illégitime, mais constitue au contraire une application valable en droit de l'article 4 du décret portant organisation des élections locales et provinciales du 8 juillet 2011 et que l'arrêté attaqué l'a d'ailleurs motivé en ce sens.

Enfin, la partie adverse continue à se demander comment le requérant pense pouvoir déduire d'une démarche du gouverneur qu'il conteste que ce dernier ne devrait plus se soucier dorénavant de la législation linguistique.

17. Le requérant réplique que la partie adverse ne répond pas à son moyen, pas plus qu'elle n'explique le fait qu'il est sanctionné individuellement, alors que la décision d'envoyer les convocations a été prise par un organe collégial.

18. Dans son dernier mémoire, le requérant fait également valoir que la décision prononcée dans l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 précité du

Conseil d'État, à savoir qu'un refus de nomination à la fonction de bourgmestre peut être justifié en raison d'une décision prise à l'unanimité concernant l'envoi des convocations, ne peut s'appliquer en l'espèce. En effet, le refus de nommer à la fonction de bourgmestre, qui ne concernait que « le requérant », doit être distingué d'une sanction disciplinaire qui peut être infligée à chacun des membres du collège. L'arrêté attaqué est néanmoins muet sur la raison pour laquelle seul le requérant est sanctionné, et non pas les autres membres du collège.

Appréciation

19. En premier lieu, le requérant fait valoir dans le moyen que le gouverneur de province s'est substitué illégalement au collège des bourgmestre et échevins, en ce qu'il a envoyé les convocations aux élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 en néerlandais à un moment où il n'était pas compétent pour le faire.

Toutefois, quoi qu'il en soit, la prétendue illégalité de la démarche du gouverneur ne peut entraîner l'annulation de l'arrêté attaqué, celui-ci ne se basant pas sur cette démarche, mais sur le fait que le requérant a sciemment envoyé les convocations électorales tant en français qu'en néerlandais et qu'il a donc délibérément agi à l'encontre de l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, qui a été préconisée dans les instructions du Gouvernement flamand et validée dans la jurisprudence du Conseil d'État, et que ce comportement du requérant est d'autant plus choquant qu'il persiste.

20. Dans la mesure où le requérant fait valoir qu'il n'a fait qu'exécuter la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins, pour laquelle il ne peut être sanctionné individuellement, il y a lieu d'observer que le rapport disciplinaire du gouverneur fait mention de la décision du collège des bourgmestre et échevins de Wezembeek-Oppeem du 9 octobre 2012 qui est reproduite comme suit :

« Le collège échevinal a attribué l'achat de lettres de convocation lors de la séance du 21 août 2012 :

Ce bon de commande a été transmis à Remmicom fin août. La société Remmicom était censée livrer les lettres de convocation à la maison communale.

Monsieur François Van Hoobrouck d'Aspre, bourgmestre faisant fonction, déclare qu'il a réceptionné les lettres de convocation et qu'il les a personnellement déposées au centre de distribution de Bruxelles X ».

Le requérant reconnaît donc être intervenu personnellement dans l'envoi des convocations, en méconnaissance des instructions de la partie adverse. Le collège des bourgmestre et échevins n'a aucunement mandaté le requérant pour agir de la sorte.

Dans ces circonstances concrètes, l'arrêté attaqué a pu considérer que le requérant « en sa qualité de bourgmestre faisant fonction n'avait aucun pouvoir pour s'occuper personnellement de la distribution des convocations », que « l'organisation de l'envoi matériel des convocations fait partie des tâches normales des services communaux, en exécution des missions, attribuées par le décret au collège des bourgmestre et échevins » et qu'ainsi « le bourgmestre faisant fonction a excédé ses compétences ».

Ces considérations, qui ne sont au demeurant pas critiquées par le requérant, peuvent justifier la sanction individuelle infligée au requérant.

21. Le premier moyen n'est pas davantage fondé.

C. Deuxième moyen

Point de vue des parties

22. Dans un deuxième moyen, le requérant invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la moti-

vation formelle des actes administratifs’, du principe de proportionnalité et du principe du raisonnable.

Il soutient qu’il est lui-même sévèrement sanctionné, alors que la partie adverse n’a jamais inquiété ni sanctionné les bourgmestres qui, à défaut d’une scission préalable de l’arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, ont refusé « d’une manière délibérée et ostentatoire » de remplir l’obligation légale spécifique qui leur incombait d’organiser des élections, bien que l’autorité de tutelle ait été contrainte en raison de leur comportement de prendre à sa charge l’organisation pratique de ces élections.

Le requérant ajoute que le Conseil d’État a déjà estimé, dans le cadre de litiges relatifs à la nomination de bourgmestres, que si l’autorité se donne pour ligne de conduite de ne pas nommer à la fonction de bourgmestre des personnes qui ont été condamnées au pénal, elle doit suivre cette ligne de conduite de manière cohérente et donc traiter de la même façon les candidats bourgmestres qui se trouvent dans une situation analogue.

Selon le requérant, le principe d’égalité a en l’espèce été méconnu de façon manifeste, dès lors qu’il est sanctionné pour de prétendues infractions à une interprétation de la loi, alors que la partie adverse n’a jamais sanctionné d’autres candidats bourgmestres qui ont de toute évidence enfreint la loi en refusant de remplir leur obligation légale d’organiser des élections et que l’on peut donc lui reprocher de mener une politique de « deux poids et deux mesures ».

Le requérant en déduit que l’arrêté attaqué n’est pas seulement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, mais également au « principe général de proportionnalité », au principe du raisonnable et au « principe de bonne administration », compte tenu de son caractère manifestement disproportionné par rapport aux griefs qui peuvent lui être imputés.

23. La partie adverse soutient « à titre principal » que le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est soulevé pour la première fois devant le Conseil d'État et qu'il ne figurait pas dans la seule défense écrite que le requérant avait fait valoir à l'égard du ministre.

« À titre subsidiaire », la partie adverse répond que le moyen est dénué de fondement juridique. Selon elle, la différence de traitement invoquée, dans la mesure où elle serait avérée, ne peut en aucun cas constituer une violation du principe d'égalité. En effet, il n'est pas permis d'invoquer d'autres situations illégales pour faire reconnaître ou pérenniser l'illégalité de sa propre situation. Autrement dit, il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité.

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

24. Le requérant réplique, en ce qui concerne l'exception soulevée, qu'aucune disposition des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne subordonne la recevabilité du moyen invoqué à l'exigence d'exposer ce moyen dans le « recours interne » qui précède le recours en annulation. Le moyen est dès lors recevable, même s'il n'a pas été invoqué devant l'autorité.

Quant au bien-fondé du moyen, le requérant fait référence aux arguments qu'il a exposés à ce sujet dans sa requête.

25. Dans son dernier mémoire, le requérant fait encore valoir que ce qui a été jugé dans l'arrêt n° 227.776 précité du Conseil d'État du 20 juin 2014 ne saurait être appliqué en l'espèce. Dans la mesure où, conformément à cet arrêt, un refus de nomination peut se justifier pour « le requérant » et pas pour d'autres bourgmestres, selon que l'intéressé respecte ou non les instructions données par le

gouvernement, il ne fait aucun doute qu'une méconnaissance de la loi demeure une infraction à cette dernière, quelle qu'elle puisse être, et doit en tout cas être sanctionnée pour qu'il n'y ait pas violation des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Appréciation

26. La violation invoquée des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination trouve uniquement son origine dans l'arrêté attaqué qui inflige au requérant une sanction disciplinaire qui ne l'a pas été à d'autres qui, selon le requérant, se trouvaient dans une situation comparable.

Il ne peut être reproché au requérant de ne pas avoir invoqué cette prétendue violation devant l'autorité disciplinaire à un moment où cette violation n'existait donc pas encore et où il pouvait encore considérer que sa défense, quant au bien-fondé de l'action disciplinaire, suffirait pour éviter une sanction disciplinaire.

L'exception ne peut dès lors être admise.

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

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

28. En l'espèce, le requérant ne démontre pas concrètement que, fondamentalement, il se trouverait dans la même situation que les bourgmestres qu'il vise et qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure disciplinaire. Il n'apparaît à tout le moins pas que ces bourgmestres auraient persisté à méconnaître les instructions de la partie adverse, ainsi qu'il est reproché au requérant.

29. Le deuxième moyen n'est pas fondé non plus.

D. Quatrième moyen

Point de vue des parties

30. Le requérant prend un quatrième moyen de la violation des « articles 84, 129, 127 à 140 de la Constitution », de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', des articles 25, 26 et 61 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Par ailleurs, il fait état d'une violation du « principe général de l'obligation de motivation interne et matérielle », d'une « erreur manifeste d'appréciation » et d'un « défaut de base légale ».

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

Dans une *première branche du moyen*, le requérant déclare que, par la circulaire concernée, la partie adverse entend imposer une nouvelle règle contraignante, de sorte que cette circulaire, en tant qu'acte réglementaire, aurait

dû être soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'État. À défaut d'un tel avis, cette circulaire s'avère irrégulière et doit être écartée en application de l'article 159 de la Constitution, la décision attaquée étant ainsi dénuée de fondement juridique ou à tout le moins basée sur un fondement juridique inexact et inadmissible.

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

Dans une *troisième branche du moyen*, le requérant souligne que l'article 129 de la Constitution réserve au seul législateur fédéral le pouvoir de régler l'emploi des langues en matière administrative dans les communes à statut linguistique spécial. Selon lui, la partie adverse n'est dès lors pas compétente pour prendre des mesures relatives à l'emploi des langues dans les communes à facilités en imposant aux habitants de réitérer systématiquement leur souhait d'obtenir leurs documents en français. Pour ce motif également, la circulaire précitée et l'arrêté attaqué fondé sur celle-ci sont illégaux.

Dans une *quatrième branche du moyen*, le requérant conteste le point de vue de la partie adverse selon lequel le ministre régional peut interpréter la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, dans une matière pour laquelle son parlement n'est pas compétent. Selon le requérant, une interprétation correcte d'une loi fédérale ne peut être donnée que par le seul pouvoir législatif fédéral. L'opinion personnelle d'un ministre ne peut en aucun cas être comprise comme étant une interprétation de la loi qui s'impose à tous. À supposer, *quod*

non, qu'il y ait lieu d'interpréter les lois linguistiques en ce sens qu'elles obligent à réitérer systématiquement le souhait d'obtenir les documents en français, seul le législateur fédéral aurait été fondé à imposer une telle interprétation et certainement pas l'autorité administrative régionale par la voie d'une circulaire. Selon le requérant, les autorités administratives fédérales continuent du reste à interpréter les lois linguistiques conformément au point de vue de la Commission permanente de contrôle linguistique, de sorte que le Ministre de l'Intérieur envoie les convocations électorales en français aux habitants francophones des communes périphériques.

31. La partie adverse répond que l'arrêté attaqué ne fait pas application de l'une ou l'autre circulaire, mais de la compétence de l'autorité flamande pour agir sur le plan disciplinaire contre les bourgmestres flamands. En l'espèce, cette autorité a jugé que le requérant doit effectivement être sanctionné disciplinairement parce qu'il est intervenu personnellement dans l'envoi des convocations aux élections communales du 14 octobre 2012 en méconnaissance de la législation linguistique, violant ainsi, de manière patente, la législation sur l'emploi des langues en matière administrative. Certes, il est rappelé dans l'arrêté attaqué que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, que le requérant n'entend pas appliquer, doit être interprétée dans le sens confirmé par la circulaire, mais cela ne signifie pas que cette circulaire a été ou doit être appliquée en tant que telle, de sorte qu'il n'est pas non plus possible de ne pas l'appliquer en vertu de l'article 159 de la Constitution. Cette circulaire constitue tout au plus une norme politique permettant de garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement de situations comparables lors de l'adoption d'actes administratifs individuels.

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

32. Le requérant réplique que l'article 159 de la Constitution s'applique également aux actes individuels, de sorte que dès que l'acte contesté

se fonde sur une interprétation irrégulière de la législation linguistique, il peut être déclaré nul.

Selon le requérant, la partie adverse confirme dans sa défense qu'elle confère un caractère réglementaire à son interprétation unilatérale des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, ce qui, en l'absence d'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État, atteste de son irrégularité.

33. Dans son dernier mémoire, le requérant fait encore valoir que ce qui a été jugé dans l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 du Conseil d'État précité ne peut trouver à s'appliquer en l'espèce. Si l'affaire sur laquelle cet arrêt statuait portait encore sur le refus de nomination d'un bourgmestre, ce qui peut être considéré comme une mesure « conservatoire », la présente affaire concerne, elle, une sanction disciplinaire qui lui est infligée et qui constitue une mesure « agressive ». Selon le requérant, cette sanction disciplinaire ne pouvait manifestement pas se fonder sur une interprétation contestée des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent, dans leurs rapports avec l'autorité communale, utiliser le français.

Appréciation

34. Ainsi qu'il a déjà été constaté ci-dessus, l'arrêté attaqué considère que, lors de l'envoi des convocations aux élections communales et provinciales du 14 octobre 2012, le requérant, en sa qualité de bourgmestre faisant fonction de la commune de Weezembeek-Oppem, n'a sciemment pas suivi les instructions du gouvernement régional, à une époque où aucune décision juridictionnelle ne lui imposait d'en écarter l'application.

L'arrêté attaqué se fonde à cet effet – en ce qui concerne l'envoi des convocations électorales – sur une interprétation de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative que le Ministre flamand des Affaires intérieu-

res avait adoptée dans ses circulaires BA-97/22 du 16 décembre 1997 'relative à l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise' et BA-2005/03 du 8 juillet 2005 'relative à l'emploi des langues dans les administrations communales et de C.P.A.S. ainsi que dans les structures de coopération intercommunale – interprétation et effets des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004'.

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

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

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

35. Dans la quatrième branche du moyen, le requérant conteste la compétence de la partie adverse pour interpréter la loi sur l'emploi des langues en

matière administrative, au motif qu'une interprétation correcte de la loi fédérale ne peut être donnée que par le seul pouvoir législatif fédéral.

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

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

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

La quatrième branche du moyen n'est pas fondée.

36. Le quatrième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Les dépens du recours en annulation, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

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.	Yves Kreins,	Premier Président du Conseil d'État,
		Président de l'assemblée générale,
	Roger Stevens,	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	Simone Guffens,	président de chambre,
	Colette Debroux,	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 Premier Président

Gregory Delannay

Yves Kreins