

TRADUCTION OFFICIEUSE

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

ARRÊT

n° 237.211 du 30 janvier 2017

I. A. 218.859/*Abis*-9

II. A. 219.308/*Abis*-10

En cause : I. + II.
Damien THIÉRY
assisté et représenté par
Me Nicolas Bonbled, avocat,
ayant son cabinet à 1170 Bruxelles,
boulevard du Souverain 36,
et Me Jens Mosselmans, avocat,
ayant son cabinet à 1000 Bruxelles,
boulevard Bischoffsheim 36,
où il est fait élection de domicile

contre :

I.+ II.
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 des mémoires du requérant

1. Dans l'affaire A. 218.859/*Abis*-9, le mémoire, déposé le 29 mars 2016, poursuit l'annulation de la décision du Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des

Chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 1^{er} mars 2016 annulant la décision du conseil communal de Linkebeek du 29 février 2016 confirmant l'acte de présentation de Damien Thiéry comme candidat bourgmestre et sa désignation comme bourgmestre désigné.

2. Dans l'affaire A. 219.308/Abis-10, le mémoire, déposé le 23 mai 2016, poursuit l'annulation de la décision du Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 21 avril 2016 qui refuse de nommer Monsieur Damien Thiéry bourgmestre de Linkebeek.

II. Déroulement de la procédure

3. La partie adverse a déposé une note dans les deux affaires.

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

Les parties, dans les deux affaires, ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 25 octobre 2016.

MM. Michel Pâques et Bert Thys, conseillers d'État, ont fait rapport dans les deux affaires.

Mes Jens Mosselmans et Nicolas Bonbled, avocats, qui comparaissent pour le requérant dans les deux affaires, et Mes Bart Martel et Bart Staelens, avocats, qui comparaissent pour la partie adverse dans les deux affaires, ont été entendus.

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

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

III. Faits

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

Un acte de présentation le propose à la fonction de bourgmestre de la commune de Linkebeek. Le 2 janvier 2013, cet acte est confirmé par le conseil communal de la commune de Linkebeek.

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

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

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

4.4. Ensuite, un acte de présentation propose à nouveau le requérant à la fonction de bourgmestre de la commune de Linkebeek. Le 30 juin 2014, cet acte est confirmé par le conseil communal de la commune de Linkebeek.

4.5. Après que le gouverneur de province a formulé une réserve en ce qui concerne cette présentation également, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté décide à nouveau, le 1^{er} septembre 2014, de ne pas nommer le requérant bourgmestre de la commune de Linkebeek.

4.6. Le 29 septembre 2014, le requérant forme un recours devant le Conseil d'État contre la décision précitée du ministre refusant de le nommer bourgmestre.

Par l'arrêt n° 229.602 du 18 décembre 2014, le Conseil d'État rejette ce recours et confirme la décision précitée du ministre du 1^{er} septembre 2014.

4.7. Dans un courrier du 16 janvier 2015, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté demande aux membres du conseil communal de Linkebeek de présenter une autre personne comme bourgmestre et de confirmer cette présentation par un vote dans les trente jours, conformément à l'article 13*bis*, § 6, de la Nouvelle loi communale.

4.8. Le 2 février 2015, le conseil communal de Linkebeek décide de désigner le requérant comme bourgmestre faisant fonction, en application de l'article 14, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale.

4.9. Dans un courrier du 17 avril 2015, le gouverneur de province demande au requérant, qui est le président du conseil communal de Linkebeek, d'inscrire la présentation d'un candidat bourgmestre approprié à l'ordre du jour de la prochaine assemblée du conseil communal, dès lors qu'une présentation n'a pas encore eu lieu à la suite de la demande formulée par le ministre. Le gouverneur ajoute que si pareille présentation s'avérait impossible, il faudrait « désigner » un nouveau bourgmestre faisant fonction. Il attire l'attention du requérant sur le fait que lui-même ne peut plus être présenté à nouveau comme candidat bourgmestre, conformément à l'article 59, § 1^{er} *bis*, du décret communal du 15 juillet 2005.

4.10. Le 4 mai 2015, le conseil communal de Linkebeek décide de maintenir la désignation du requérant comme bourgmestre faisant fonction, en attendant la présentation d'un nouveau candidat bourgmestre.

4.11. Le 9 juin 2015, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté, annule cette décision du conseil communal dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative générale. Par ailleurs, le ministre envoie un courrier au président du conseil communal de Linkebeek dans lequel il réitère sa demande d'inscrire la présentation d'un candidat bourgmestre approprié à l'ordre du jour de la prochaine assemblée du conseil communal et, s'il s'avère impossible de confirmer une nouvelle présentation d'un candidat bourgmestre approprié, de « désigner » un nouveau bourgmestre faisant fonction.

4.12. Le 18 août 2015, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté adresse un nouveau courrier au président du conseil communal

de Linkebeek. Il y précise notamment qu'il « fait appel au sens des responsabilités des membres du conseil communal » et qu'il « souhaite donner au conseil communal de Linkebeek une dernière chance de confirmer lui-même par un vote un acte de présentation d'un candidat bourgmestre autre que Monsieur Thiéry et, ce faisant, de donner exécution aux effets de l'arrêt du 18 décembre 2014 du Conseil d'État, tel que le prévoit l'article 13bis de la Nouvelle loi communale ». Il ajoute encore qu'au cas où il « constaterai[t] que le conseil communal n'a pas pris cette décision le 15 septembre 2015 au plus tard, [il] ferai[t] usage des pouvoirs que [lui] donne la loi pour [s]'assurer qu'un bourgmestre soit nommé dans la commune de Linkebeek, comme dans toutes les communes ».

4.13. Lors de sa séance du 7 septembre 2015, le conseil communal de Linkebeek prend connaissance de ce courrier, ainsi que du fait que « jusqu'à présent, aucun acte de présentation n'a été déposé ». Il constate qu'il n'existe pas de majorité politique pour souscrire à un acte de présentation d'un autre candidat bourgmestre et que « la continuité du service public et le bon fonctionnement de l'administration communale, conformément à la loi, sont garantis par l'exercice de la fonction de bourgmestre par le premier échevin ».

4.14. Le 17 septembre 2015, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté, s'appuyant sur l'article 59, § 1^{er}, du décret communal, décide de nommer bourgmestre de la commune de Linkebeek Yves Ghequière, conseiller communal et échevin, élu sur la même liste que le requérant et bénéficiant du plus grand nombre de voix de préférence après ce dernier.

Dès lors qu'Yves Ghequière refuse cette nomination, le ministre retire sa décision de nomination, le 4 octobre 2015.

4.15. Toujours le 4 octobre 2015, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de

la Lutte contre la Pauvreté, s'appuyant une nouvelle fois sur l'article 59, § 1^{er}, du décret communal, décide de nommer bourgmestre de la commune de Linkebeek Eric De Bruycker, conseiller communal, élu sur la liste ProLink.

4.16. Lors de la séance du conseil communal du 26 octobre 2015, la majorité demande la démission d'Eric De Bruycker comme bourgmestre. Dès lors que ce dernier refuse d'accueillir cette demande, tous les membres du conseil communal appartenant à la majorité donnent leur démission et il est décidé, en l'absence de suppléants, d'organiser des élections extraordinaires afin de pourvoir à nouveau aux treize places devenues vacantes au sein du conseil communal.

Ces élections extraordinaires se tiennent le 13 décembre 2015. Le requérant est alors une nouvelle fois élu conseiller communal et échevin.

4.17. Entre-temps, le 19 novembre 2015, Eric De Bruycker a demandé à être démis de ses fonctions de bourgmestre de Linkebeek.

4.18. À l'issue des élections extraordinaires, le requérant est à nouveau présenté à la fonction de bourgmestre. Le 29 février 2016, cette présentation est confirmée par le conseil communal de Linkebeek. Le conseil communal décide également de désigner le requérant comme bourgmestre désigné.

4.19. Le 1^{er} mars 2016, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté décide, dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative générale, d'annuler la décision du conseil communal du 29 février 2016 confirmant l'acte de présentation du requérant comme candidat bourgmestre et sa désignation comme bourgmestre désigné.

Cette décision est « motivée » comme suit :

« Le 29 février 2016, le conseil communal de Linkebeek a décidé de confirmer de nouveau l'acte de présentation de Monsieur Damien Thiéry comme candidat bourgmestre et sa désignation comme bourgmestre désigné.

En application de l'article 6, § 1^{er}, du décret communal, le conseil communal est renouvelé tous les six ans par voie d'élections communales. Ce renouvellement est intervenu le 1^{er} janvier 2013, de sorte que la période d'administration en cours prend fin le 31 décembre 2018.

Les élections extraordinaires du 13 décembre ont été organisées sur la base de l'article 218, § 1^{er}, 1^o, et § 2, du décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales. Cet article prévoit que des élections extraordinaires sont organisées à défaut de suppléants afin de pourvoir aux places devenues vacantes au conseil communal. Elles avaient donc pour objectif, après la démission des conseillers de la liste LB et à défaut de suppléants, de pourvoir à 13 places devenues vacantes au conseil communal, tandis que les 2 conseillers élus de la liste ProLink poursuivaient leur mandat jusqu'à la fin de la période d'administration de six ans, qui a débuté le 1^{er} janvier 2013. Les élections extraordinaires du 13 décembre 2015 ne marquent pas le début d'une nouvelle période d'administration.

La nomination d'un bourgmestre est étrangère aux élections extraordinaires. En application de l'article 60, § 1^{er}, du décret communal, le bourgmestre est en principe lui aussi nommé pour une période de six ans, soit la durée de la période d'administration communale. En application de l'article 60, § 3, du décret communal, le mandat de bourgmestre prend fin à la suite de l'installation d'un nouveau bourgmestre après le renouvellement complet du conseil communal par voie d'élections organisées tous les six ans, conformément à l'article 6, § 1^{er}, du décret communal. À la fin du mandat, le Gouvernement flamand accorde la démission au bourgmestre en fonction et nomme un nouveau bourgmestre.

En application de l'article 62, le bourgmestre nommé qui souhaite démissionner introduit une demande écrite en ce sens auprès du Gouvernement flamand. La demande de démission est définitive dès que le Gouvernement flamand en a pris connaissance. Le bourgmestre nommé continue toutefois à exercer son mandat jusqu'à son remplacement, sauf si sa démission résulte d'une incompatibilité.

Par courrier du 19 novembre 2015, le bourgmestre nommé, Monsieur De Bruycker, a présenté sa démission au Ministre flamand des Affaires intérieures. Le Gouvernement flamand ayant pris connaissance de cette demande de démission, la fonction de bourgmestre est par conséquent devenue vacante, mais Monsieur De Bruycker continue à exercer son mandat jusqu'à son remplacement comme bourgmestre. Ce remplacement intervient à la suite de la nomination d'un nouveau bourgmestre par le Gouvernement flamand et de la démission du bourgmestre en fonction.

En application de l'article 59, § 1^{er}, du décret communal, les conseillers communaux de Linkebeek peuvent présenter un nouveau candidat

bourgmestre en remplacement de Monsieur De Bruycker, qui a demandé sa démission comme bourgmestre nommé.

Dès lors qu'un bourgmestre a été nommé dans la commune de Linkebeek, qui en application de l'article 62 du décret communal, continue à exercer son mandat jusqu'à son remplacement effectif comme bourgmestre, le conseil communal de Linkebeek ne peut toutefois pas, en application de l'article 13*bis* de la nouvelle loi communale, confirmer un acte de présentation d'un candidat bourgmestre qui porterait le titre de bourgmestre désigné et qui exercerait les fonctions de bourgmestre, alors qu'un bourgmestre valablement nommé est en place, dont le Gouvernement flamand n'a pas accepté la démission. Il appartient exclusivement au Gouvernement flamand de nommer un bourgmestre et de le décharger de ses fonctions.

Au cours d'une période d'administration communale de six ans, le conseil communal, en l'espèce de Linkebeek, ne peut violer ces dispositions en prenant une décision de confirmation d'un acte de présentation d'un candidat bourgmestre, qui entraînerait le remplacement de fait par une personne qui se verrait attribuer les fonctions de bourgmestre, alors que la non-nomination de ce candidat bourgmestre présenté est en outre devenue définitive à la suite d'arrêts du Conseil d'État ».

Il s'agit de la décision attaquée dans l'affaire A. 218.859/*Abis*-

9.

4.20. Dans une lettre du 15 mars 2016, le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles répond ce qui suit au Gouverneur de la province du Brabant flamand, qui lui a demandé un « avis sur l'existence de procédures judiciaires éventuelles à l'encontre du candidat bourgmestre Damien Thiéry » :

« Le 8 janvier 2016, le dossier BR 20.F1.1120-16 a été ouvert pour faux et usage de faux à charge de B.S. et C.V.E.

Il s'agit de faits éventuels de confection et d'usage d'un faux diplôme de l'enseignement supérieur qui a permis à B.S. d'obtenir un barème plus intéressant financièrement auprès de son employeur.

Ce faux diplôme aurait été légalisé à la commune de Linkebeek par Monsieur Damien Thiéry en personne. Celui-ci a été entendu à ce sujet le 22 février 2016.

Une instruction a été ouverte par la police judiciaire fédérale sous la direction du procureur du Roi de Bruxelles.

Mon office se renseigne par ailleurs auprès des différents parquets du ressort quant à l'existence d'autres procédures judiciaires éventuelles, y compris devant les tribunaux de police. Je ne manquerai pas de vous informer

dans les plus brefs délais s'il devait en résulter d'autres renseignements pertinents ».

4.21. Le 22 mars 2016, le gouverneur de province formule à nouveau des réserves en ce qui concerne la nomination du requérant comme bourgmestre.

4.22. Le 21 avril 2016, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté décide de ne pas nommer le requérant bourgmestre de la commune de Linkebeek.

Cette décision repose sur la « justification » suivante :

« Le 4 octobre 2015, Monsieur Eric De Bruycker a été nommé bourgmestre de Linkebeek. En effet, à défaut d'un acte de présentation valable, le Gouvernement flamand, sur la base de l'article 59, § 1^{er}, du décret communal, a dû faire usage de son pouvoir de nommer un bourgmestre dans la commune de Linkebeek, comme dans toutes les autres communes, choisi parmi les conseillers communaux élus.

Par un courrier du 19 novembre 2015, Monsieur De Bruycker a informé le Ministre flamand des Affaires intérieures qu'il se sentait obligé de demander sa démission comme bourgmestre.

Par son courrier du 23 février 2016, le Ministre flamand des Affaires intérieures en a formellement informé les membres du conseil communal et leur a demandé, consécutivement à cette demande de démission, de présenter un candidat bourgmestre. Dans cette lettre, il indiquait qu'une présentation éventuelle en faveur de Monsieur Thiéry n'était pas possible, sa non-nomination du 1^{er} septembre 2014 étant devenue définitive à la suite de l'arrêt du 18 novembre 2014 du Conseil d'État. Le Ministre a également indiqué aux membres du conseil communal qu'en application de l'article 62 du décret communal, le bourgmestre, qui a demandé sa démission, continue à exercer son mandat jusqu'à son remplacement comme bourgmestre par la nomination effective de son successeur. Par conséquent, les membres du conseil communal ne doivent pas confirmer l'acte de présentation en faveur d'un candidat bourgmestre, comme c'est le cas lorsque, après le renouvellement complet du conseil communal, un bourgmestre n'a pas encore été nommé.

Le 29 février 2016, le conseil communal de Linkebeek a décidé de confirmer l'acte de présentation de Monsieur Damien Thiéry comme candidat bourgmestre et de le désigner comme bourgmestre désigné. Par arrêté du 1^{er} mars 2016, le Ministre flamand des Affaires intérieures a annulé cette décision du conseil communal du 29 février 2016 confirmant l'acte de présentation de

Monsieur Damien Thiéry et sa désignation comme bourgmestre désigné. Cette annulation de la confirmation de l'acte de présentation et de la désignation de Monsieur Damien Thiéry comme bourgmestre désigné n'empêche pas qu'il soit encore statué sur la présentation de Monsieur Thiéry par le conseil communal de Linkebeek.

À la suite de la demande de démission de Monsieur De Bruycker, les membres du conseil communal de Linkebeek peuvent présenter un nouveau candidat bourgmestre, en application de l'article 59, § 1^{er}, du décret communal. En vertu de l'article 59, § 1^{er}*bis*, du décret communal, un candidat bourgmestre présenté, qui n'a pas été nommé, ne peut plus être présenté à nouveau pendant la même période d'administration, sauf sur la base de nouveaux faits ou de nouvelles données. Il en résulte que Monsieur Damien Thiéry, sauf faits ou éléments nouveaux, ne peut plus être présenté comme candidat bourgmestre jusqu'au 31 décembre 2018.

Il ressort de la motivation de la décision du conseil communal que celui-ci fonde tout d'abord sa décision de présenter Monsieur Thiéry sur le fait que des élections extraordinaires ont été organisées le dimanche 13 décembre 2015 et que ces élections doivent être qualifiées de fait nouveau ou de donnée nouvelle au sens de l'article 59, § 1^{er}*bis*, du décret communal.

En application de l'article 6, § 1^{er}, du décret communal, le conseil communal est renouvelé tous les six ans par voie d'élections communales. Ce renouvellement est intervenu le 1^{er} janvier 2013, de sorte que la période d'administration en cours prend fin le 31 décembre 2018.

Les élections extraordinaires du 13 décembre 2015 ont été organisées sur la base de l'article 218, § 1^{er}, 1^o, et § 2, du décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales. Cet article prévoit que des élections extraordinaires sont organisées à défaut de suppléants afin de pourvoir aux places devenues vacantes au conseil communal. Elles avaient donc pour unique objectif, après la démission des conseillers de la liste LB et à défaut de suppléants, de pourvoir à 13 places devenues vacantes au conseil communal, tandis que les 2 conseillers élus de la liste ProLink poursuivaient leur mandat jusqu'à la fin de la période d'administration de six ans, qui a débuté le 1^{er} janvier 2013. Les élections extraordinaires du 13 décembre 2015 ne marquaient par conséquent pas le début d'une nouvelle période d'administration, mais visaient uniquement à permettre au conseil communal de continuer à fonctionner normalement jusqu'à la fin de la période d'administration en cours, qui se termine le 31 décembre 2018. Les élections extraordinaires du 13 décembre 2015 ne peuvent dès lors pas être qualifiées de fait ou d'élément nouveau au sens de l'article 59, § 1^{er}*bis*, du décret communal.

Les élections extraordinaires sont également étrangères à la procédure de remplacement du bourgmestre nommé, après sa communication au Gouvernement flamand qu'il veut être démis de ses fonctions conformément à l'article 62 du décret communal. En application de l'article 60, § 1^{er}, du décret communal, le bourgmestre est en principe nommé pour une période de six ans, soit la durée de la période d'administration communale. En application de l'article 60, § 3, du décret communal, le mandat de bourgmestre prend fin à la suite de l'installation d'un nouveau bourgmestre après le renouvellement

complet du conseil communal par voie d'élections organisées tous les six ans, conformément à l'article 6, § 1^{er}, du décret communal, sans préjudice de la possibilité dont dispose le bourgmestre nommé de communiquer au Gouvernement flamand qu'il veut démissionner de ses fonctions, conformément à l'article 62 du décret communal. Les élections extraordinaires du 13 décembre 2015 ne peuvent dès lors pas être qualifiées de fait nouveau ou de donnée nouvelle pour justifier, d'une manière générale, la présentation d'un nouveau candidat bourgmestre ou pour justifier, en particulier, au sens de l'article 59, § 1^{er}*bis*, du décret communal, la nouvelle présentation de Monsieur Thiéry comme candidat bourgmestre.

Par identité de motifs, « le résultat des élections communales extraordinaires précitées » et « la démission de Monsieur Eric De Bruycker comme bourgmestre », que le conseil communal de Linkebeek mentionne dans sa décision sans même les qualifier de fait nouveau au sens de l'article 59, § 1^{er}*bis*, du décret communal, ne peuvent en tout état de cause pas être considérés comme fait ou élément nouveau pour justifier, d'une manière générale, la présentation d'un nouveau candidat bourgmestre ou pour justifier, en particulier, au sens de l'article 59, § 1^{er}*bis*, du décret communal, la nouvelle présentation de Monsieur Thiéry comme candidat bourgmestre.

Le conseil communal de Linkebeek considère, en deuxième lieu, et sans même qualifier ce fait de nouveau au sens de l'article 59, § 1^{er}*bis*, du décret communal, que, le 26 novembre 2015, le collège des bourgmestre et échevins de Linkebeek a pris une décision approuvant les modalités d'envoi des convocations électorales pour les élections communales extraordinaires à Linkebeek le dimanche 13 décembre 2015. Monsieur Thiéry, en tant que membre du collège, a marqué son accord sur l'envoi des convocations conformément à la législation linguistique, selon sa nouvelle interprétation donnée dans les arrêts 227.775 à 227.777 du 20 juin 2014 du Conseil d'État.

La thèse selon laquelle les convocations aux élections extraordinaires du 13 décembre 2015 ont été envoyées en application correcte de la législation linguistique, conformément aux arrêts 227.775 à 227.777 du 20 juin 2014 du Conseil d'État, de sorte que Monsieur Damien Thiéry aurait lui aussi, en tant qu'échevin, respecté ces lois, doit à tout le moins être nuancée en ce que, lors de l'organisation de ces élections, le bourgmestre nommé par le Gouvernement flamand, Monsieur De Bruycker, faisait partie du collège des bourgmestre et échevins et en était le président. Du reste, cette thèse ne change rien à la constatation que, dans un passé récent, Monsieur Thiéry, plus particulièrement durant la période qui a précédé les élections communales pour la législature actuelle et celle précédant les élections du 25 mai 2014, a manifesté à plusieurs reprises sa volonté de ne pas vouloir appliquer les règles de droit et instructions du Gouvernement flamand, toujours à un moment où aucune décision judiciaire ne lui imposait pourtant d'en écarter l'application, lorsqu'il ne pouvait pas y adhérer à titre personnel, du fait que leur contenu ne correspondait pas à ses conceptions et convictions. Ces faits, qui, en partie, ne sont pas antérieurs à la législature précédente et qui, en partie, se sont produits au cours de l'actuelle législature, peuvent être pris utilement en compte pour apprécier la présentation du requérant.

Il revient au Gouvernement flamand de juger si l'acte de présentation de Monsieur Thiéry comme candidat bourgmestre peut conduire à sa nomination. Lorsque le Gouvernement flamand doit nommer une personne comme bourgmestre et que cette personne lui est présentée par le conseil communal, il peut apprécier la présentation en fonction de critères tirés des exigences d'une bonne gestion communale et, ce faisant, avoir égard à l'aptitude, à l'honorabilité, à la formation et à l'autorité personnelle du candidat présenté.

En premier lieu, un bourgmestre n'est en effet pas purement et simplement un organe de l'administration communale. Outre les tâches et missions relatives à l'administration de la commune, le bourgmestre, en application de l'article 64 du décret communal, est expressément chargé de l'exécution des lois, décrets et arrêtés d'exécution des autorités respectives. Ce faisant, il est non seulement le premier mandataire de la commune, mais également le représentant des autorités administratives supérieures sur le plan de l'administration générale. Il est également compétent pour l'exécution de lois et décrets – en particulier les décrets et lois de police –, il possède des compétences en matière de police administrative sur le territoire de sa commune et il en est le chef et l'autorité responsable. Le bourgmestre joue un rôle important dans le bon fonctionnement de l'État de droit.

Comme l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État l'a confirmé dans son arrêt n° 229.602 du 18 décembre 2014 en cause Monsieur Thiéry, par référence à l'arrêt 227.775 en cause Madame Caprasse, le Gouvernement flamand, dans l'exercice de sa compétence de nomination, doit dès lors vérifier si le candidat bourgmestre présenté possède les qualités requises pour assurer une bonne administration de la commune et offre suffisamment de garanties d'une représentation régulière et loyale du pouvoir central dans la commune. Cela implique, selon cet arrêt, que le Gouvernement flamand, qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation en cette matière, peut refuser de nommer le candidat présenté s'il existe des doutes sérieux, fondés sur des éléments convaincants et solides, concernant les qualités offertes par l'intéressé. Les éléments pouvant être pris en compte peuvent concerner le passé, pour autant qu'ils demeurent actuels et pertinents.

En vertu de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, le Gouvernement flamand est compétent pour apprécier si un candidat bourgmestre présenté possède les qualités et l'autorité morales requises pour agir en tant que représentant et personne de confiance des gouvernements respectifs, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements, et ce sur la base de faits pertinents par eux-mêmes.

En considérant l'ensemble du dossier et en tenant compte des éléments qui, à cet égard, sont convaincants et établis, la présentation de Monsieur Thiéry ne peut pas conduire à sa nomination. Compte tenu de l'ensemble des éléments qui doivent être pris en considération, Monsieur Damien Thiéry ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentant et personne de confiance des gouvernements respectifs, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements. Sur la base des éléments ci-après qui, chacun pris isolément, et à tout le moins considérés dans leur ensemble, sont concluants, la présentation de Monsieur Thiéry ne peut pas conduire à sa

nomination. Au regard des éléments pris en considération, il est toujours raisonnablement justifié, même après un réexamen de la présentation, d'estimer que les intentions et les comportements de Monsieur Thiéry ne sont pas de nature à rétablir la confiance que l'intéressé a gravement trompée par les actes qu'il a posés par le passé et qu'il a de nouveau gravement trompée par les actes qu'il a encore posés après que sa nomination a, déjà par deux fois, été refusée. Par conséquent, les faits nouveaux cités dans l'actuel acte de présentation ne sont en tout cas pas suffisamment déterminants pour pouvoir justifier une nomination comme bourgmestre.

Il y a lieu d'y ajouter les éléments suivants, qui ne sont pas mentionnés dans l'acte de présentation. Il est établi, et l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État l'a formellement confirmé dans l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 que, dans le passé, Monsieur Thiéry n'a pas suivi les instructions données par le gouvernement régional, à un moment où aucune décision juridictionnelle ne lui imposait d'en écarter l'application, de sorte que le Ministre flamand des Affaires intérieures, sans dépasser la marge d'appréciation que la loi lui accorde, a pu estimer à bon droit que le gouvernement ne pouvait pas accorder sa confiance à Monsieur Thiéry en le nommant bourgmestre.

La circonstance que Monsieur Thiéry a déclaré qu'il se conformerait désormais à la législation linguistique, telle qu'elle est interprétée par l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 20 juin 2014, ne change rien à cette constatation. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt n° 227.775 du 20 juin 2014 en cause Madame Véronique Caprasse, non seulement l'importance des déclarations d'intention doit être relativisée, mais les actes concrets de Monsieur Thiéry indiquent encore qu'il ne souhaite manifestement appliquer les règles de droit et les instructions que s'il peut lui-même en tirer profit, parce que leur contenu correspond à ses conceptions et convictions.

Les déclarations d'intention de Monsieur Thiéry ne compensent dès lors pas les manquements concrets et effectifs qui lui ont déjà été reprochés par le passé et qui ont conduit à plusieurs arrêtés du Gouvernement flamand refusant de le nommer bourgmestre, décisions qui ont en outre été formellement confirmées par des arrêts du Conseil d'État.

Dans ces conditions, même après un réexamen de la présentation, il est toujours raisonnablement justifié de considérer que les intentions et comportements de Monsieur Thiéry ne sont pas de nature à rétablir la confiance que l'intéressé a gravement trompée par les actes qu'il a posés par le passé.

Monsieur Thiéry a démontré d'une manière manifeste qu'il n'exécute pas les missions dévolues au bourgmestre, visées à l'article 64 du décret communal, en ce qui concerne l'exécution des lois, décrets et arrêtés d'exécution de l'autorité fédérale, de la région ou de la communauté. Il n'a donc pas la confiance du Gouvernement flamand.

Par deux fois, Monsieur Thiéry n'a pas été nommé bourgmestre. Par deux fois, le Conseil d'État a confirmé ce refus de nomination par ses arrêts des 20 juin 2014 et 18 décembre 2014. Les faits et considérations qui ont donné

lieu à ce refus de nomination sont toujours intacts aujourd'hui. Comme membre du collège des bourgmestre et échevins, Monsieur Thiéry a, dans le passé, participé à la décision d'envoyer les convocations pour les élections communales de 2012, en violation de la législation linguistique, il a utilisé le bulletin d'information communal à des fins de politique partisane, il s'est systématiquement abstenu de réagir à l'utilisation du français lors des séances du conseil communal de la commune de Linkebeek, en méconnaissance de la législation linguistique, et il a rompu le consensus au sein du collège des bourgmestre et échevins parce qu'il y avait désaccord au sujet de l'envoi des convocations pour les élections du 25 mai 2014, Monsieur Thiéry souhaitant envoyer les lettres en fonction de l'appartenance linguistique, en violation de la législation linguistique en vigueur.

Ainsi, Monsieur Thiéry a clairement démontré qu'il n'exécute pas les missions dévolues au bourgmestre, visées à l'article 64 du décret communal, en ce qui concerne l'exécution des lois, décrets et arrêtés d'exécution de l'autorité fédérale, de la région ou de la communauté. Il n'a dès lors pas la confiance du Gouvernement flamand.

Force est de constater que le défaut fondamental de confiance en Monsieur Thiéry a encore été renforcé par des faits et comportements récents. Dans sa lettre du 19 novembre 2015 par laquelle il présente sa démission comme bourgmestre, Monsieur De Bruycker expose que Monsieur Thiéry, en sa qualité de président du conseil communal et d'échevin, a posé des actes et formulé des déclarations qui ne sont en aucune manière compatibles avec le respect qu'un mandataire public devrait témoigner envers les institutions, dont un bourgmestre nommé par le Gouvernement flamand. Il s'avère au contraire que Monsieur Thiéry a délibérément contrecarré la bonne exécution des tâches du bourgmestre nommé et porté atteinte à la bonne administration des institutions communales, ainsi qu'au déroulement serein des conseils communaux.

Un candidat bourgmestre doit avoir égard à la dignité de son mandat et témoigner du respect envers les institutions, quelles que soient ses convictions personnelles. Depuis la nomination de Monsieur De Bruycker comme bourgmestre, Monsieur Damien Thiéry, lui-même échevin et président du conseil communal a, lors des conseils communaux des 5 octobre 2015, 26 octobre 2015 et 9 novembre 2015, traité à plusieurs reprises le bourgmestre de personne incapable d'exercer la fonction de bourgmestre. Plusieurs fois, au cours des séances publiques du conseil communal, Monsieur Thiéry a déclaré que lui et le reste de la majorité doutaient de la capacité du bourgmestre à gérer correctement la commune. De tels propos sont inqualifiables dans la bouche d'un échevin et président du conseil communal. Au cours de la séance des conseils communaux des 26 octobre 2015 et 9 novembre 2015, Monsieur Damien Thiéry a également tenu à maintes reprises des propos dénigrants à l'égard du Ministre flamand des Affaires intérieures. Il estime que le Ministre a délibérément choisi de nommer quelqu'un de la minorité comme bourgmestre à Linkebeek, alors que le Ministre pouvait tout autant choisir de laisser siéger Monsieur Thiéry comme bourgmestre faisant fonction jusqu'à la fin de la législature. Ces propos à l'égard de l'autorité investie du pouvoir de

nomination sont également déplacés de la part d'un échevin et président du conseil communal.

Dans ces conditions, Monsieur Thiéry ne peut pas recevoir la confiance du gouvernement. Ses déclarations à l'égard du bourgmestre nommé et du Ministre flamand des Affaires intérieures, et la circonstance qu'il conteste une nouvelle fois la légalité d'une décision du Gouvernement flamand, sans qu'une décision juridictionnelle (ou tout autre élément) lui impose de mettre en doute la légalité de cette décision de l'autorité supérieure, confirment qu'il ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour exercer la fonction de bourgmestre.

En présentant à nouveau Monsieur Thiéry comme candidat bourgmestre, les membres du conseil communal de Linkebeek méconnaissent également les règles de droit, visées à l'article 13bis de la nouvelle loi communale, qui prévoient une procédure claire lorsque le Gouvernement flamand refuse la nomination d'un candidat bourgmestre présenté dans les communes périphériques, visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. En son § 6, cet article 13bis dispose en effet que la confirmation par l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État de la décision du Gouvernement flamand refusant de nommer un candidat bourgmestre a pour effet de rendre le refus définitif. Le conseil communal a alors la possibilité de confirmer un nouvel acte de présentation dans un délai de trente jours.

La *ratio legis* de cet article 13bis, inséré dans la législation par le législateur spécial le 19 juillet 2012, a dès lors pour objectif de permettre à la section du contentieux administratif du Conseil d'État de prendre, par un arrêt, une décision définitive visant à mettre fin à d'éventuelles contestations que pourrait soulever le refus du Gouvernement flamand de nommer un candidat bourgmestre. Force est de constater que le conseil communal de Linkebeek ne donne pas exécution à cette règle de droit. En dépit de l'arrêt du Conseil d'État, et malgré plusieurs requêtes en ce sens des autorités de tutelle, le conseil communal de Linkebeek n'a pas fait de nouvelle présentation pendant plus d'un an et n'a pas confirmé de présentation par un vote. La majorité des membres du conseil communal de Linkebeek a refusé d'admettre le caractère définitif du refus de nomination et tente par tous les moyens, malgré la clarté de la disposition législative, de présenter malgré tout un candidat dont le refus de nomination est devenu définitif en vertu de la loi même.

Enfin, il faut constater que Monsieur Thiéry, et son groupe au conseil communal, dont il est le chef, a abusé de l'instrument des élections extraordinaires pour le conseil communal. En application de l'article 218, § 1^{er}, 1^o, du décret portant organisation des élections locales et provinciales, des élections extraordinaires ont pour but de pourvoir à des places devenues vacantes lorsque le conseil communal, à défaut de suppléants, ne compte plus assez d'élus que pour pouvoir délibérer valablement. La législation vise donc, le cas échéant, à pourvoir par voie d'élections au remplacement des conseillers qui ont démissionné. En application de l'article 6 du décret communal, les conseillers communaux sont élus pour une durée de six ans. En application de l'article 15 du décret communal, ils peuvent démissionner, mais la démission

collective de conseillers communaux qui, ensuite, posent à nouveau leur candidature doit être réputée contraire au principe de droit, inscrit à l'article 6 du décret communal, relatif à la durée de la période d'administration communale.

Le fait que Monsieur Thiéry a ainsi, tant à titre individuel qu'avec son groupe, fait un usage impropre mais délibéré d'une mesure d'exception prévue dans le décret électoral en matière d'organisation d'élections extraordinaires démontre encore une fois qu'il ne possède pas l'autorité morale requise pour exercer la fonction de bourgmestre. Le gouvernement ne lui accorde pas sa confiance à cet effet.

Le gouverneur du Brabant flamand formule lui aussi une réserve quant à la nomination de Monsieur Thiéry comme bourgmestre. Dans son avis, le gouverneur fait mention du comportement douteux de Monsieur Thiéry et de son groupe, et il motive sa réserve concernant la nomination de Monsieur Thiéry comme bourgmestre en soulignant que, par le passé, Monsieur Thiéry n'a pas respecté les décisions que le Conseil d'État a rendues en tant que juridiction administrative suprême et qu'il ne s'est pas non plus pleinement conformé à la déontologie d'un bourgmestre.

Dans son avis, le gouverneur formule une réserve supplémentaire, fondée sur l'avis du procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles qui mentionne qu'une instruction pénale est ouverte à charge de Monsieur Thiéry et dont il n'est pas possible à ce jour de préjuger des conclusions.

Comme l'indique également l'avis du gouverneur, il est établi que Monsieur Thiéry ne n'est pas conformé aux règles de droit et qu'il n'a pas non plus respecté l'autorité du Conseil d'État. Il s'agit d'un élément essentiel de l'État de droit. L'avis du gouverneur de la province du Brabant flamand n'est pas de nature à tempérer le défaut de confiance en Monsieur Damien Thiéry. Monsieur Thiéry ne possède ni les qualités ni l'autorité morales requises pour agir en tant que représentant et personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements, et est par conséquent inapte à exercer la fonction de bourgmestre.

Pour toutes les raisons précitées, Monsieur Damien Thiéry ne peut pas être nommé bourgmestre de la commune de Linkebeek ».

Il s'agit de la décision attaquée dans l'affaire A. 219.308/*Abis*-10.

IV. Régularité de la procédure

5. Par une télécopie du 25 octobre 2016, la partie adverse a encore déposé avant l'audience au Conseil d'État une note de plaidoirie dans les affaires A. 218.859/*Abis*-9 et A. 219.308/*Abis*-10.

Dans la première affaire, le requérant demande à l'audience d'écarter cette note de plaidoirie des débats.

6. L'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale et l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' ne prévoient pas la possibilité de déposer une note de plaidoirie à titre de pièce de la procédure. Étant donné que la note de plaidoirie déposée ne fait que reproduire l'exposé de la partie adverse à l'audience, elle n'est pas prise en considération comme pièce de procédure, mais comme une simple information. En tant que telle, elle ne doit pas être écartée des débats.

V. Recevabilité des recours

7. La partie adverse soulève que les recours à l'examen ne sont pas recevables au motif que les décisions attaquées ne relèvent pas de l'application de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale. Elle considère que le Conseil d'État pourrait se prononcer sur les décisions attaquées sur la seule base de l'article 14 de ses lois coordonnées. Elle indique qu'elle a fait mention de cette possibilité de recours dans les décisions attaquées.

8. Pour sa part, le requérant fait valoir que ses recours doivent être traités par l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, en application de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale.

9. L'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale, inséré par la loi spéciale du 19 juillet 2012 'portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant

l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite « de pacification communautaire ») et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques', dispose comme suit :

« § 1^{er}. Dans les communes périphériques visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, l'acte de présentation du bourgmestre est confirmé par un vote du conseil communal et est transmis au Gouvernement flamand. A dater de ce vote, le candidat bourgmestre est désigné bourgmestre, porte le titre de "bourgmestre désigné" et exerce toutes les fonctions dévolues au bourgmestre. Il n'est toutefois pas remplacé comme échevin, s'il avait été élu comme échevin.

§ 2. Dès réception de cet acte de présentation confirmé par le vote du conseil communal, le Gouvernement flamand dispose d'un délai de soixante jours pour procéder à la nomination du bourgmestre désigné ou notifier une décision de refus de nomination conformément au § 4.

§ 3. Si le Gouvernement flamand nomme le bourgmestre désigné ou ne notifie pas de décision dans le délai qui lui est imparti, le bourgmestre désigné est définitivement nommé et remplacé comme échevin, conformément à la procédure prévue à l'article 15, § 2, s'il avait été élu comme échevin.

§ 4. Si le Gouvernement flamand refuse la nomination définitive de l'intéressé, il notifie cette décision de refus au bourgmestre désigné, au gouverneur et au gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand, au secrétaire communal de la commune concernée et à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. La notification au bourgmestre désigné indique également le lieu où le dossier administratif peut être consulté.

§ 5. Le bourgmestre désigné dispose d'un délai de trente jours à partir de la réception de la notification visée au § 4 pour déposer un mémoire auprès de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. L'assemblée générale de la section du contentieux administratif statue dans les nonante jours de l'introduction de ce mémoire.

L'inscription au rôle général du Conseil d'Etat s'opère au moment de l'introduction du mémoire.

Le mémoire est daté et contient :

- 1° l'intitulé "mémoire relatif à une décision concernant la nomination définitive d'un bourgmestre d'une commune périphérique";
- 2° le nom et le domicile du bourgmestre désigné, et le domicile élu;
- 3° un exposé des faits et des moyens.

Le mémoire n'est pas inscrit au rôle :

- 1° s'il n'est pas signé ou n'est pas accompagné de quatre copies certifiées conformes par le signataire;
- 2° s'il n'est pas joint un inventaire des pièces, lesquelles doivent toutes être numérotées conformément à cet inventaire.

En cas d'application de l'alinéa 5, le greffier en chef adresse un courrier au bourgmestre désigné précisant la cause du non-enrôlement et l'invitant à régulariser son mémoire dans les quinze jours.

Le bourgmestre désigné qui régularise son mémoire dans les quinze jours de la réception de l'invitation visée à l'alinéa 6 est censé l'avoir déposé à la date de son premier envoi.

Un mémoire non régularisé ou régularisé de manière incomplète ou tardive est réputé non déposé.

En même temps qu'il dépose son mémoire, le bourgmestre désigné envoie une copie de celui-ci au Gouvernement flamand pour son information. Cet envoi ne fait pas courir les délais que le Gouvernement flamand doit prendre en considération.

Le greffier en chef transmet sans délai une copie du mémoire au Gouvernement flamand, à l'auditeur général et à l'auditeur général adjoint.

Dans les quinze jours de la notification du mémoire par le greffier en chef, le Gouvernement flamand lui transmet le dossier administratif complet auquel il peut joindre une note d'observations.

Un des exemplaires de la note est communiqué par le greffier en chef au bourgmestre désigné ainsi qu'aux membres de l'auditorat visés à l'article 93, § 5, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Toute note d'observations tardive est écartée des débats.

Dans les quinze jours de la réception du dossier, les membres de l'auditorat rédigent un rapport conformément à l'article 93, § 5, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. Le cas échéant, ils invitent les parties à s'expliquer plus amplement sur les points qu'ils indiquent.

Au vu du rapport, le premier président ou le président fixe par ordonnance la date de l'audience à laquelle l'affaire sera traitée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

L'ordonnance de fixation est notifiée sans délai par le greffier en chef :

1° aux membres de l'auditorat visés à l'article 93, § 5, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

2° au Gouvernement flamand;

3° au bourgmestre désigné.

Le rapport est joint à la convocation. Les parties et leur avocat peuvent consulter le dossier au greffe pendant le temps fixé dans l'ordonnance du premier président ou du président.

Les articles 93, § 5, alinéa 1er, 95, §§ 2 à 4, et 97, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 sont applicables à la procédure instituée par le présent article. Les articles 21, alinéa 6, 21bis et 30, § 3, de ces mêmes lois coordonnées ne sont pas d'application.

§ 6. Si le bourgmestre désigné ne dépose pas de mémoire endéans le délai de trente jours visé au § 5, premier alinéa, ou si l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat confirme la décision de refus, celle-ci est définitive. Le conseil communal dispose de trente jours à partir de la date à laquelle la décision de refus est devenue définitive pour confirmer par un vote un nouvel acte de présentation.

§ 7. Si l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat infirme la décision de refus de nomination, son arrêt emporte la nomination définitive du bourgmestre désigné et son remplacement comme échevin, conformément à la procédure prévue à l'article 15, § 2, s'il avait été élu comme échevin.

§ 8. Pour tout ce qui n'est pas réglé par le présent article, les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat sont d'application ».

10. La Cour constitutionnelle a précisé ce qui suit relativement à la procédure réglée à l'article 13bis de la Nouvelle loi communale et au contexte institutionnel dans lequel elle s'insère :

« B.6.6. Les travaux préparatoires portant sur la révision de l'article 160 de la Constitution exposent que « cette réforme touche au cœur des grands équilibres qui œuvrent à la paix communautaire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1564/1, p. 2)

Dans la même ligne, il a été souligné au cours de l'élaboration de la disposition en cause que la nouvelle procédure « relève de la recherche d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'Etat belge et vise à éviter de nouveaux affrontements communautaires » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1565/1, p. 1).

Le législateur spécial entendait expressément limiter la nouvelle procédure aux six communes périphériques:

« La situation particulière de ces communes périphériques, la place qu'elles occupent dans l'équilibre fédéral et le souci de préserver ou d'assurer la paix communautaire justifient ce régime spécifique » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/4, p. 7).

Ainsi qu'il a été exposé en B.1.1, la nouvelle procédure a été insérée dans la loi de pacification du 9 août 1988. Cette loi a pour objectif général d'assurer la pacification, en édictant en matière de gestion communale et en matière électorale des dispositions qui soient de nature à faciliter l'administration des communes à statut linguistique spécial, à éviter les affrontements communautaires, à permettre une participation harmonieuse des majorités et minorités linguistiques à la gestion communale et à répondre à certains souhaits de minorités linguistiques. (voy. arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990, B.9.1-B.9.2, et arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, B.13.3).

La modification de l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, par une «actualisation» au 14 octobre 2012 de la clause de « standstill » contenue dans ces dispositions (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012 , n° 5-1563/4, p.10), confirme d'ailleurs que la procédure spécifique relative à la nomination des

bourgmestres des six communes périphériques - en ce compris la compétence de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat pour les contestations portant sur un refus de nomination - est conçue comme une « garantie » au profit des francophones des communes périphériques. Les travaux préparatoires relatifs à la disposition en cause expliquent également que la nouvelle procédure de nomination « constitue une garantie au sens de l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1565/1, p. 2; voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/4, p. 30) ». (Cour const., 3 avril 2014, n°58/2014, aussi, Cour const., 3 avril 2014, n°57/2014, motif B.6.6.)

11. Il en découle que lorsque le conseil communal d'une commune périphérique visée à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, confirme et transmet au gouvernement la présentation d'un bourgmestre, la procédure de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale doit s'appliquer.

Cela implique que le Gouvernement flamand doit se conformer à cet article et que les décisions qu'il prend à propos de l'acte de présentation confirmé, doivent être contestées conformément aux paragraphes 5 et suivants de cet article. Sont donc notamment applicables la compétence de l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et la conséquence qui s'attache à l'infirmerie de la décision du Gouvernement flamand. Il s'agit en effet, comme l'a établi la Cour constitutionnelle, d'une « garantie » au profit des francophones des communes périphériques.

12. En l'espèce, le conseil communal de Linkebeek a confirmé une présentation du requérant comme candidat bourgmestre le 29 février 2016 et l'a transmise au Gouvernement flamand.

Par un arrêté du 1^{er} mars 2016, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Egalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté a décidé d'annuler la décision du conseil communal de Linkebeek du 29 février 2016 confirmant l'acte de présentation du requérant comme candidat bourgmestre et sa désignation comme bourgmestre désigné.

Par un arrêté du 21 avril 2016, le Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Egalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté a décidé de ne pas nommer le requérant bourgmestre de Linkebeek après avoir estimé notamment qu'il était saisi d'une présentation non confirmée par le conseil communal puisque la confirmation avait été annulée par lui le 1^{er} mars 2016.

13. La commune de Linkebeek est une commune visée à l'article 13bis, §1^{er}, de la Nouvelle loi communale.

L'acte de présentation du requérant comme candidat bourgmestre, confirmé le 29 février 2016 par le conseil communal de cette commune et transmis au Gouvernement flamand, est un acte visé à l'article 13bis, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale.

14. L'arrêté du 1^{er} mars 2016 du Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Egalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté, qui décide d'annuler la décision du conseil communal de Linkebeek confirmant l'acte de présentation du requérant comme candidat bourgmestre et sa désignation comme bourgmestre désigné, est une décision prise par le Gouvernement flamand relativement à cette présentation confirmée par le conseil communal.

Il revient, partant, à l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État de connaître du recours du requérant par application de l'article 13bis de la Nouvelle loi communale et de l'examiner dans le cadre de la procédure établie à cet article.

15. L'arrêté du 21 avril 2016 du Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Egalité des Chances et de

la Lutte contre la Pauvreté décidant de ne pas nommer le requérant bourgmestre de Linkebeek est également une décision prise par le Gouvernement flamand relativement à cette présentation confirmée par le conseil communal le 29 février 2016.

Il revient, partant, à l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif de connaître du recours du requérant par application de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale et de l'examiner dans le cadre de la procédure établie à cet article.

16. Les arrêtés attaqués du 1^{er} mars 2016 et du 21 avril 2016 du Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté sont tous les deux relatifs à la même présentation confirmée par le conseil communal le 29 février 2016.

Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les recours introduits dans les affaires A. 218.859/*Abis*-9 et A. 219.308/*Abis*-10.

17. Au cours des travaux parlementaires qui ont notamment conduit à la révision de l'article 160 de la Constitution et à l'adoption de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale, précité, il a été précisé, dans le rapport de commission du Sénat, commun à la proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la proposition de révision de l'article 160 de la Constitution, la proposition de loi spéciale portant modification de la loi du 9 août 1988 dite « de pacification communautaire » et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques et à la proposition de loi spéciale modifiant l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux

Institutions bruxelloises, que le projet du législateur était de mettre fin aux « carrousels » :

« Pour M. [...], la réponse à la question de savoir pourquoi les bourgmestres francophones n'ont pas saisi le Conseil d'État est très simple: pour traîner l'affaire en longueur. Cette affaire était en quelque sorte leur capital, leur certitude d'être réélus. Actuellement, rien n'empêche en effet de toujours refaire une nouvelle présentation. La nouvelle procédure a en tout cas le grand mérite de rapidement mettre fin aux attermoissements; désormais, le « carrousel » ne sera plus possible. Pour le reste, il faudra attendre, mais M. [...] est convaincu que tous les membres de l'assemblée générale voudront mettre en place une réglementation très solide et cohérente. Le choix des négociateurs est celui d'une tentative honnête d'arriver à une solution dans des circonstances très délicates.

M. [...] signale que d'éventuelles oppositions de jurisprudence au sein du Conseil d'État n'apparaissent pas uniquement entre des chambres francophones et des chambres néerlandophones. Il peut aussi y avoir des oppositions au sein d'un même rôle linguistique. L'essentiel est de pouvoir disposer d'une position commune incontestable, à laquelle tout le monde — y compris les bourgmestres — doit se conformer ». (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/4, pages 26-27)

« La saisine automatique du Conseil d'État en cas de décision de refus est précisément une réponse à la mise en garde formulée par de nombreux néerlandophones, selon laquelle on risque de retomber dans un carrousel sans fin. Actuellement, une décision d'annulation prise par le gouvernement flamand est chaque fois suivie d'une nouvelle présentation. Ce sont précisément le gouvernement flamand et les partis flamands qui veulent mettre un terme à ce carrousel ». (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-12, n° 5-1563/4, page 35)

18. De ce « souci de préserver ou d'assurer la paix communautaire » et de mettre fin au « carrousel » par la procédure créée à l'article 13bis (voir ci-dessus les points 10 et 17), découlent au moins deux conséquences étroitement liées.

19.1. La première conséquence est relative aux motifs d'une décision du Gouvernement flamand qui serait saisi d'une éventuelle nouvelle présentation du requérant comme candidat bourgmestre au cours de la période d'administration communale qui s'ouvrira après les élections communales de 2018.

19.2. En effet, le législateur spécial a introduit dans la loi spéciale précitée du 19 juillet 2012 portant modification de la loi du 9 août 1988 dite « de pacification communautaire » et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques, une disposition transitoire rédigée comme suit :

« La simple existence d'une décision de refus de nomination antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi ne peut être invoquée pour justifier le refus de nomination d'un bourgmestre désigné conformément à la procédure visée à l'article 4 ».

19.3. La Cour constitutionnelle, saisie par le Conseil d'État d'une question préjudicielle, a estimé que cette disposition permettait au Gouvernement flamand de tenir compte, en cas de refus de nomination, du comportement du candidat au cours de la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi spéciale, si ce comportement qui a justifié le refus est toujours actuel et pertinent, c'est-à-dire lorsque l'intéressé persiste explicitement dans celui-ci (Cour const., 3 avril 2014, arrêt n° 58/2014, motif B.14).

19.4. Cette disposition, ainsi interprétée, a permis de justifier que le Gouvernement flamand ait pu tenir compte au cours de la période d'administration communale 2012-2018, du fait 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 ».

L'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, saisie du premier recours introduit par le requérant sur la base de l'article 13bis de la Nouvelle loi communale contre un refus de nomination par le Gouvernement flamand, a en effet jugé comme suit le 20 juin 2014 :

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

Il ressort de la décision entreprise que la partie adverse attribue une importance déterminante au défaut de confiance qu'elle a pu constater. Il s'ensuit que ce motif suffit à justifier la décision attaquée au regard des dispositions visées au moyen ». (C.E., Ass. gén., 20 juin 2014, n° 227.776, THIÉRY, motif 14).

19.5. Le Conseil d'État déduit de ce qui précède que le Gouvernement flamand ne pourrait plus légitimement refuser une présentation d'un candidat bourgmestre confirmée par le conseil communal de Linkebeek pour la période d'administration suivant les élections communales de 2018 sur la base d'une méconnaissance de la législation linguistique ou des instructions du Gouvernement flamand en la matière, antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 13*bis* de la Nouvelle loi communale le 14 octobre 2012, à moins que la pertinence actuelle de cette méconnaissance passée de la législation linguistique ou des instructions du Gouvernement flamand puisse être raisonnablement démontrée sur la base d'éléments nouveaux, concrets et vérifiables.

Auparavant, le Conseil d'État avait déjà jugé dans son arrêt n° 229.602 (point 10) qu'il n'était pas interdit au Gouvernement flamand de prendre en compte, dans l'exercice de son pouvoir de nomination d'un bourgmestre, des éléments pouvant concerner le passé, pour autant du moins qu'ils demeurent actuels et pertinents.

19.6. En ce qui concerne spécifiquement l'appréciation, après les élections communales de 2018, du caractère actuel et pertinent de manquements passés à la législation linguistique ou aux instructions du Gouvernement flamand en la matière, le Gouvernement flamand ne devrait évidemment pas ignorer

l'interprétation qu'il y a lieu de donner depuis, au regard des considérations de l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 du Conseil d'État, aux droits des personnes qui habitent les communes périphériques.

19.7. Dans un souci de clarté, il convient d'observer que dans la mesure où, dans la décision de refus présentement attaquée du 21 avril 2016, le Gouvernement flamand reproche au requérant d'avoir fait preuve d'un manque de respect envers le bourgmestre De Bruycker et de l'avoir sciemment contrecarré, d'avoir « tenu [...] des propos dénigrants à l'égard du Ministre flamand des Affaires intérieures » et d'avoir « abusé de l'instrument des élections extraordinaires pour le conseil communal », il s'agit d'éléments qui ne pourraient être retenus à bon droit par le Gouvernement flamand, s'il devait se prononcer sur une éventuelle présentation du requérant après les élections communales de 2018, à titre de preuve de la persistance du requérant dans ses méconnaissances de la législation linguistique et des instructions de l'autorité flamande y afférentes, constatées avant le 14 octobre 2012.

20.1. La seconde conséquence de la volonté du législateur d'assurer la paix communautaire et de mettre fin aux carrousels est relative à la recevabilité des présents recours.

20.2. Le requérant a été présenté à deux reprises comme candidat bourgmestre par le conseil communal de la commune de Linkebeek au cours de la période d'administration communale qui a commencé après les élections communales de 2012. À deux reprises, l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a confirmé la décision de refus de le nommer prise par le Gouvernement flamand (C.E., Ass. gén., 20 juin 2014, THIÉRY, n° 227.776 ; C.E., Ass. gén., 18 décembre 2014, THIÉRY, n° 229.602).

20.3. L'article 13bis, précité, prévoit, au paragraphe 6, que, quand le Conseil d'État confirme la décision de refus de nommer prise par le Gouvernement flamand, « celle-ci est définitive » et que « [l]e conseil communal dispose de trente jours à partir de la date à laquelle la décision de refus est devenue définitive pour confirmer par un vote un nouvel acte de présentation ».

20.4. Après le deuxième arrêt de l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, du 18 décembre 2014, le conseil communal de Linkebeek a confirmé une troisième présentation de la candidature du requérant, le 29 février 2016. Cette nouvelle présentation confirmée est intervenue après la démission des membres de la majorité communale, une nouvelle élection partielle et l'écoulement d'un délai nettement supérieur à celui de trente jours.

20.5. Cette persistance du conseil communal dans la volonté de proposer le requérant à la fonction de bourgmestre après le second arrêt de l'Assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 18 décembre 2014 et cette manière de créer une situation nouvelle ne sont pas conformes à la volonté du législateur de mettre fin aux carrousels. Elles ne peuvent, partant, conduire à une nomination de l'intéressé au cours de cette période d'administration communale.

20.6. Il s'ensuit que les recours d'infirmer des décisions attaquées qui se basent sur cette présentation confirmée par le conseil communal de Linkebeek le 29 février 2016 ne sont pas recevables.

DÉCISION

1. Les affaires A. 218.859/Abis-9 et A. 219.308/Abis-10 sont jointes.

2. Le Conseil d'État rejette les recours.

3. Le Conseil d'État confirme le refus du Ministre flamand des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté de nommer Damien Thiéry bourgmestre de la commune de Linkebeek.

4. Dans l'affaire A. 218.859/Abis-9, il est dû par le requérant à la partie adverse une indemnité de procédure de 700 euros.

Dans l'affaire A. 219.308/Abis-10, il est dû par le requérant à la partie adverse une indemnité de procédure de 700 euros.

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 Brewaeyts,	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