

TRADUCTION OFFICIEUSE

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 245.052 du 2 juillet 2019

A. 227.601/Abis-22

En cause : Pierre ROLIN,
assisté et représenté par
Mes Jérôme Sohier et Manoël De Keukelaere, avocats
ayant leur cabinet à 1000 Bruxelles
avenue Emile De Mot 19
où il est fait élection de domicile

contre :

la RÉGION FLAMANDE
représentée par le Gouvernement flamand
assisté et représenté par
Mes Bart Martel et Kristof Caluwaert, avocats
ayant leur cabinet à 1050 Bruxelles
avenue Louise 99
où il est fait élection de domicile

I. Objet du mémoire du requérant

1. Le mémoire, déposé le 11 mars 2019, vise à infirmer l'arrêté de la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 13 février 2019 'refusant de nommer Pierre Rolin bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse'.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse a déposé une note.

Messieurs Erik Bosquet et Jurgen Neuts, premiers auditeurs, ont rédigé un rapport.

Les parties ont été convoquées à l'audience de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, qui s'est tenue le 18 juin 2019.

Monsieur Johan Lust, président de chambre, et Monsieur Luc Detroux, conseiller d'État, ont fait rapport.

Mes Jérôme Sohier et Manoël De Keukelaere, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Mes Bart Martel et Kristof Caluwaert, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus.

Messieurs Erik Bosquet et Jurgen Neuts, premiers auditeurs, ont donné un avis conforme au présent arrêt.

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

III. Faits

3.1. À l'issue des élections communales de Rhode-Saint-Genèse, le 14 octobre 2018, 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 Rhode-Saint-Genèse. Le 7 janvier 2019, cet acte de présentation est confirmé par le conseil communal de la commune de Rhode-Saint-Genèse.

3.2. Le 5 février 2019, le procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles communique au gouverneur de la province du Brabant flamand « qu'aucune information ou instruction judiciaire n'est en cours à l'encontre de Monsieur Pierre Rolin » et qu'il n'a « pas connaissance de décisions condamnant le candidat à une peine correctionnelle ou criminelle ».

Le 5 février 2019 également, le gouverneur de la province du Brabant flamand donne l'avis suivant [traduction] :

« Mon office n'a connaissance d'aucun fait qui a donné lieu ou pourrait encore donner lieu à une mesure disciplinaire à l'encontre du candidat à la fonction de bourgmestre.

Je n'ai pas non plus connaissance de tout autre fait qui pourrait m'amener à formuler des observations ou des réserves relativement à l'aptitude du candidat présenté.

J'estime dès lors que Monsieur Pierre Rolin possède les qualités et aptitudes requises pour exercer la fonction de bourgmestre ».

3.3. Le 13 février 2019, la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté décide de ne pas nommer le requérant bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse. Elle motive cette décision essentiellement comme suit [traduction] :

« Exposé des faits

Par le passé, l'envoi conforme et dans les délais des lettres de convocation dans les six communes périphériques flamandes a déjà posé régulièrement problème. Ainsi, lors des précédentes élections locales et provinciales des 8 octobre 2006 et 14 octobre 2012, l'administration communale de la commune de Rhode-Saint-Genèse avait décidé d'envoyer aux habitants ayant la qualité d'électeur les lettres de convocation en fonction de l'appartenance linguistique, et ce en violation de la législation linguistique en vigueur. Afin d'éviter des problèmes concernant leur validité et afin que les élections locales et provinciales du 14 octobre 2018 se déroulent en toute sérénité, la ministre flamande des Affaires intérieures a décidé que le gouverneur de la province se chargerait de l'envoi des lettres de convocation dans les six communes périphériques flamandes.

Par lettre du 29 août 2018, le gouverneur de la province du Brabant flamand a informé le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse que la ministre flamande des Affaires intérieures l'avait chargé, en application de l'article 4 du décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales, d'assurer personnellement l'envoi conforme des lettres de convocation dans les six communes périphériques flamandes. L'envoi dans les délais d'une lettre de convocation conforme garantit à tous les électeurs que le nécessaire est fait pour qu'ils puissent se présenter avec une convocation régulière au bureau de vote. Il a également été communiqué que, dans les communes périphériques, les électeurs qui le souhaitaient pouvaient obtenir un exemplaire en français s'ils en faisaient expressément la demande.

La mission confiée par la ministre flamande des Affaires intérieures a de nouveau été confirmée par lettres recommandées du gouverneur des 4 et 5 septembre 2018 dans lesquelles il demande au collège des bourgmestre et échevins de transmettre les listes des électeurs, conformément à l'article 23 du décret portant organisation des élections locales et provinciales, afin qu'il puisse procéder à l'envoi des lettres de convocation.

Par lettre du 5 septembre 2018, Monsieur Pierre Rolin, en sa qualité de bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse, informe le gouverneur de la province 'qu'il est interloqué par le contenu de cette lettre'. Selon Monsieur Rolin, est seule valable en droit l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative donnée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État dans deux arrêts des 20 juin 2014 et 17 mai 2018, 'selon laquelle lorsqu'une personne a déjà demandé à recevoir des documents officiels en français et a été enregistrée en tant que telle par l'administration communale, une lettre de convocation doit lui être directement envoyée dans la langue souhaitée'.

En exécution de la mission que lui a confiée la ministre, le gouverneur de la province a procédé, le 13 septembre 2018, à l'envoi des lettres de convocation pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2018 dans la commune de Rhode-Saint-Genèse.

Nonobstant le fait que le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse était parfaitement au courant que le gouverneur de la province du Brabant flamand se chargerait de l'envoi des lettres de convocation aux habitants de la commune, les membres du collège échevinal ont été convoqués à une séance extraordinaire le 28 septembre 2018 afin de statuer sur l'envoi des lettres de convocation. En l'absence de consensus au sein du collège échevinal, l'affaire a été soumise pour décision au conseil communal, conformément à l'article 107 de la nouvelle loi communale. En application de l'article 21 du décret communal, le conseil communal a ensuite été convoqué en urgence le 28 septembre 2018. Ce dernier a décidé de charger le collège des bourgmestre et échevins de l'envoi des lettres de convocation pour les élections du 14 octobre 2018, et ce en fonction de l'appartenance linguistique.

Justification

1. Cadre juridique

L'article 4 de la Constitution dispose : 'La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande'. Cet article consacre la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue de langue néerlandaise (casu quo française ou allemande) ou du caractère bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 25 LLC énonce que les mêmes services, à savoir les services locaux établis dans les communes périphériques, emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français.

L'article 26 LLC dispose que les services susmentionnés rédigent en néerlandais ou en français, selon le désir de l'intéressé, les certificats, déclarations et autorisations délivrés aux particuliers.

L'article 30 LLC prescrit que, notamment dans la commune de Rhode-Saint-Genèse, les actes sont rédigés en néerlandais; que tout intéressé peut obtenir du service qui a dressé l'acte, et ce sans frais supplémentaires et sans justifier sa demande, une traduction française certifiée exacte, valant expédition ou copie conforme et que les administrations communales transcrivent les actes de l'état civil en néerlandais.

La circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997 du ministre Leo Peeters précise l'emploi des langues dans les administrations communales de la région de langue néerlandaise.

La circulaire WE 1998/01 du 3 février 1998 du ministre Luc Martens précise l'emploi des langues dans les administrations des CPAS de la région de langue néerlandaise.

La circulaire BA-2005/03 du 8 juillet 2005 du ministre Marino Keulen confirme la légalité des circulaires Peeters et Martens en ce qui concerne l'emploi des langues dans les administrations communales et de CPAS ainsi que dans les structures de coopération intercommunale et reproduit l'interprétation et les effets des arrêts du Conseil d'État du 23 décembre 2004.

La circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 du ministre Geert Bourgeois attire l'attention particulière des administrations locales sur l'interdiction stricte d'enregistrer une éventuelle préférence linguistique des habitants.

2. Appréciation

Il faut en l'occurrence souligner que l'autorité investie du pouvoir de nomination, à savoir le ministre flamand des Affaires intérieures, dispose d'un très large pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit d'apprécier si un candidat-bourgmestre satisfait ou non aux conditions de nomination.

L'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014 de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État l'a confirmé également en déclarant que '[l]orsqu'il est amené à nommer bourgmestre une personne dont la candidature lui est présentée par le conseil communal, le gouvernement régional peut apprécier la présentation en fonction de critères tirés des exigences d'une bonne gestion communale et avoir égard à l'aptitude, à l'honorabilité, à la formation et à l'autorité personnelle du candidat présenté'.

On peut en effet admettre que, dans l'exercice de sa compétence en matière de nomination, l'autorité n'est pas seulement tenue de s'assurer que le candidat-bourgmestre présenté satisfait aux conditions légales de nomination et aux règles applicables en matière d'incompatibilités, mais qu'elle doit également examiner si le candidat-bourgmestre 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.

Force est en l'occurrence de constater que, lors de l'envoi des lettres de convocation pour les élections communales du 14 octobre 2018, le candidat présenté a délibérément enfreint les instructions du gouverneur de la province et de la ministre.

Nonobstant le fait que la commune de Rhode-Saint-Genèse connaissait parfaitement les instructions de la ministre flamande des Affaires intérieures adressées au gouverneur de la province du Brabant flamand et relatives à l'envoi des lettres de convocation pour les élections communales du 14 octobre 2018 aux habitants de Rhode-Saint-Genèse, le conseil communal a néanmoins décidé de charger le collège des bourgmestre et échevins, alors présidé par Monsieur Pierre Rolin, de l'envoi des lettres de convocation pour les élections communales du 14 octobre 2018 en fonction de l'appartenance linguistique. Le conseil communal, dont Monsieur Pierre Rolin était membre, s'est ainsi substitué de son propre chef à ses autorités hiérarchiques de tutelle. Un tel comportement est incompatible avec les relations que l'autorité communale entretient avec ses autorités hiérarchiques de tutelle, à savoir le gouverneur de la province et le Gouvernement flamand.

Une telle intervention d'autorité, notamment du bourgmestre présenté, le prive de la confiance dont un bourgmestre doit pouvoir bénéficier pour intervenir dans sa commune en tant que représentant et personne de confiance des gouvernements respectifs, notamment lorsqu'il s'agit d'appliquer les lois, décrets et règlements. Il a ainsi démontré qu'il ne disposait pas des qualités requises pour assurer une bonne administration de la commune et offrir des garanties suffisantes pour représenter régulièrement et loyalement le pouvoir central dans la commune.

Ces lettres de convocation, que le gouverneur de la province avait pourtant déjà envoyées, ont en outre été expédiées en méconnaissance des lois sur l'emploi des langues en matière administrative en vigueur, telles qu'elles sont

interprétées par l'autorité de tutelle. Le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse a en effet envoyé les lettres de convocation en fonction de l'appartenance linguistique, en utilisant un système d'enregistrement linguistique non autorisé. Ce procédé peut en outre être imputé personnellement à Monsieur Pierre Rolin. Il ressort en effet clairement de la lettre du 5 septembre 2018, que ce dernier a adressée au gouverneur de la province, que (i) Monsieur Pierre Rolin préconise l'interprétation selon laquelle il suffirait que les particuliers fassent connaître une fois tous les quatre ans leur souhait d'être servis en français, et (ii) qu'il n'est pas disposé à respecter la législation linguistique telle qu'elle est interprétée par l'autorité de tutelle. La seule circonstance que, lors du vote du conseil communal du 28 septembre 2018, Monsieur Pierre Rolin s'est abstenu, ne convainc pas du contraire. Les actes qui précèdent ce vote indiquent en effet sans ambiguïté que l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative retenue par le conseil communal est également celle préconisée personnellement par Monsieur Pierre Rolin.

En agissant de la sorte, le candidat présenté a non seulement ignoré les instructions du Gouvernement flamand, mais il a aussi enfreint la législation sur l'emploi des langues en matière administrative.

En outre, le présent arrêté portant refus de nomination s'appuie également sur la constatation que, au cours de la précédente mandature, le candidat présenté, en sa qualité de bourgmestre et de président du collège des bourgmestre et échevins, a aussi prêté son concours à la mise en place d'un système d'enregistrement de l'appartenance linguistique, inconciliable avec la Constitution et avec la législation linguistique, ce qui a conduit à l'annulation de l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de Rhode-Saint-Genèse du 24 novembre 2016 concernant 'la mise en œuvre de l'arrêt du Conseil d'État relatif aux facilités linguistiques' et de la délibération du conseil communal de 16 mai 2017 'portant communication de l'arrêt du Conseil d'État'. La commune de Rhode-Saint-Genèse a introduit un recours en annulation et une demande de suspension contre cet arrêté d'annulation. À ce jour, le Conseil d'État ne s'est pas encore prononcé sur le recours en annulation.

L'envoi des lettres de convocation en fonction de l'appartenance linguistique, en utilisant en outre un système d'enregistrement linguistique, n'est pas conforme à la primauté du néerlandais dans les communes de la région unilingue de langue néerlandaise, dont l'unilinguisme de principe est garanti par l'article 4 de la Constitution, ni aux articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, ainsi que l'ont exposé les circulaires BA 97/22 du 16 décembre 1997, WE 1998/01 du 3 février 1998, BA-2005/03 du 8 juillet 2005 et BB 2010/03 du 7 mai 2010.

La volonté du Constituant et du législateur spécial a toujours été de confirmer le caractère par principe unilingue de la région de langue néerlandaise. C'est ce que confirment également, dans leur jurisprudence, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État qui jugent que l'interprétation des droits des personnes résidant dans les communes périphériques et qui souhaitent utiliser le français dans leurs relations avec l'autorité communale, doit se concilier avec la primauté du néerlandais dans ces communes. Cela implique 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. (Cour constitutionnelle n° 26/98 du 10 mars 1998, C.E. [...] n° 138.860, n° 138.861, n° 138.862 et n° 138.863 du 23 décembre 2004).

Il s'ensuit que les facilités linguistiques font dès lors l'objet d'une interprétation dès nécessairement restrictive.

Conformément à l'article 25 des LLC, les services locaux établis dans les communes périphériques emploient dans leurs rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français. Rien n'empêche dès lors une administration communale de répondre en français à un courrier qui lui est adressé dans cette langue ou de traiter et clôturer dans cette même langue un dossier ouvert consécutivement à ce courrier.

En vertu de l'article 26 des LLC, la commune de Rhode-Saint-Genèse rédige en néerlandais ou en français, 'selon le désir de l'intéressé', les certificats, déclarations et autorisations délivrés aux particuliers. Or, l'article 26 précité ne précise pas de quelle manière 'le désir de l'intéressé' que les documents et actes visés dans cette disposition lui soient délivrés en néerlandais ou en français doit être notifié à l'administration ni de quelle manière concrète l'administration peut ou doit constater et peut ou doit enregistrer ce désir.

En vertu de l'article 30 des LLC, dans la commune de Rhode-Saint-Genèse, les actes doivent de toute façon être rédigés en néerlandais, étant entendu que toute personne intéressée peut ensuite en obtenir une traduction certifiée conforme.

Pour se conformer à la primauté du néerlandais garantie par la Constitution, les articles 25, 26 et 30 des LLC doivent être interprétés en ce sens qu'il faut réitérer expressément la demande d'utiliser le français. C'est également l'interprétation qui est imposée dans les circulaires susmentionnées.

Ces circulaires ont été adoptées parce qu'il avait été constaté que la pratique administrative de l'époque, qui s'assimilait en substance au bilinguisme, n'était pas conforme au principe de la primauté du néerlandais telle qu'elle est formulée à l'article 4 de la Constitution. Les circulaires ont alors réglé pour la première fois la façon de procéder, à savoir réitérer chaque fois la demande d'être servi en français, et elles ont également précisé expressément que l'enregistrement linguistique n'était pas possible.

Dans ses arrêts n^{os} 138.860 à 138.863 du 23 décembre 2004, le Conseil d'État a rejeté les recours en annulation de la circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997. Dans ce cadre, le Conseil d'État a notamment attiré l'attention sur les points suivants :

- que la circulaire attaquée s'avère vouloir contrecarrer une pratique consistant à ce que des administrations utilisent constamment le français à l'égard de certains justiciables sans qu'il y ait de nouvelle demande expresse pour l'usage de cette langue;
- que pour se conformer à la Constitution, l'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques et qui souhaitent être administrées en français doit être conciliable avec la primauté du néerlandais dans ces communes;
- qu'une interprétation impliquant que les communes périphériques doivent utiliser le français dès que l'autorité a connaissance de la langue du particulier et que cette langue est le français, ou encore que les particuliers qui ont demandé une fois l'emploi du français reçoivent automatiquement par la suite les documents en français n'est pas conforme à ce qui précède, dès lors que cette interprétation et la pratique administrative qui se fonde sur celle-ci conduisent en fait à un système de bilinguisme dans lequel les préférences linguistiques des personnes sont même enregistrées;
- que dans le contexte d'une interprétation nécessairement restrictive du droit de requérir de l'administration qu'elle utilise le français au lieu du néerlandais dans la région unilingue concernée, l'interprétation exprimée dans la circulaire, selon laquelle la demande d'utiliser le français doit être expressément réitérée, est bien conciliable avec les lois linguistiques.

La teneur de ces arrêts a une nouvelle fois été confirmée dans l'arrêt n° 184.353 du 19 juin 2008.

La circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997, portée à la connaissance des collèges des bourgmestre et échevins des communes de la région de langue néerlandaise, et l'interprétation qu'elle contient de la législation linguistique, sont autrement dit toujours d'application. Il en va de même au demeurant des circulaires WE 1998/01 du 3 février 1998 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005, ainsi que de la circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 relative à l'interdiction de l'enregistrement de la préférence linguistique, qui a également été portée à la connaissance (notamment) des collèges des bourgmestre et échevins des communes de la région de langue néerlandaise.

En l'espèce, il n'existe pas de décision juridictionnelle permettant à une administration communale, agissant en tant qu'autorité administrative, d'adopter de son propre chef un règlement en la matière et de ne pas appliquer à cet égard les instructions en vigueur d'une autorité supérieure.

L'interprétation des droits des personnes qui résident dans les communes périphériques, telle qu'elle est manifestement défendue aussi par Monsieur Pierre Rolin, selon laquelle il suffirait de communiquer tous les quatre ans à l'administration communale la langue qu'un particulier d'une commune périphérique souhaite utiliser et selon laquelle il suffirait que ces données soient tenues à jour par l'administration communale dans un registre linguistique, n'est pas conforme à la volonté du Constituant et du législateur spécial, à la primauté du néerlandais dans les communes de la région de langue néerlandaise garantie par la Constitution, aux prescriptions précitées des LLC et à l'interprétation qu'en donne la Région flamande, qui est toujours d'application, dès lors que cette interprétation revient dans la pratique à instaurer un système de bilinguisme.

Le Gouvernement flamand reste sur sa position et considère que les facilités accordées par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative doivent être appliquées d'une manière restrictive, ce qui implique que, dans ses relations avec les services locaux d'une commune périphérique, le particulier est tenu de demander chaque fois expressément l'utilisation du français. En fin de compte, les facilités ont été instaurées pour promouvoir l'intégration des francophones dans la région de langue néerlandaise. Il en résulte dans la pratique que tout service local établi dans les communes à facilités utilise le néerlandais dans ses relations avec les habitants de ces communes. C'est uniquement lorsqu'un habitant d'une commune périphérique ou d'une commune de la frontière linguistique en fait chaque fois la demande expresse que le français peut exceptionnellement être utilisé. Il importe de rappeler dans ce contexte le caractère exceptionnel des facilités. Cela signifie par conséquent que les facilités ne sont pas accordées systématiquement, en permanence. Il faut chaque fois en faire la demande. Il est donc exclu que des particuliers qui ont demandé une fois l'utilisation du français se voient adresser ultérieurement d'office leur courrier en français. L'emploi des langues par un particulier n'est effectivement pas un élément statique. On peut supposer qu'entre-temps l'intéressé s'est intégré et que sa maîtrise de la langue néerlandaise est telle qu'il accepte qu'on s'adresse à lui oralement ou par écrit en néerlandais.

Il n'appartenait en tout cas pas à l'administration communale de Rhode-Saint-Genèse d'écarter de sa propre autorité l'interprétation des lois linguistiques telle qu'elle a été portée à la connaissance des administrations communales par l'autorité de tutelle dans la circulaire BA-97/22 du 16 décembre 1997 (comparez avec C.E. n° 227.775 du 20 juin 2014, point 15.6). *A fortiori*, il n'appartenait pas à l'administration communale de la commune de Rhode-Saint-Genèse de se substituer, sur la base de cette propre

interprétation, à son autorité de tutelle, dont elle a perturbé l'action durant la période précédant les élections communales du 14 octobre 2018.

La circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 a en outre attiré l'attention des administrations locales sur l'interdiction absolue d'enregistrer une préférence linguistique éventuelle dans le chef des habitants. L'attitude de monsieur Pierre Rolin va donc en outre à l'encontre des instructions figurant dans la circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010. Dès lors, tout système visant à enregistrer la préférence linguistique des habitants au moyen de registres ou de fichiers dans le but d'opérer automatiquement un choix linguistique est illégal (inconstitutionnel). Toutes les administrations locales de la Région flamande sont soumises à cette interdiction.

3. Conclusion

Il ressort clairement de ce qui précède (i) que Monsieur Pierre Rolin a délibérément enfreint les instructions du gouverneur de la province et de la ministre, (ii) qu'il a enfreint la législation linguistique en prêtant son concours à l'envoi des lettres de convocation pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2018 selon l'appartenance linguistique et (iii) qu'il n'est pas disposé à respecter la législation linguistique, telle qu'elle est interprétée par l'autorité de tutelle.

Par ailleurs, Monsieur Pierre Rolin a clairement défendu cette façon de procéder dans le courrier adressé au gouverneur de la province du 5 septembre 2018, dans lequel il soutenait qu'«est seule valable en droit» l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative donnée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État dans deux arrêts des 20 juin 2014 et 17 mai 2018, «selon laquelle lorsqu'une personne a déjà demandé à recevoir des documents officiels en français et a été enregistrée en tant que telle par l'administration communale, une lettre de convocation doit lui être directement envoyée dans la langue souhaitée», et dans lequel il accusait la ministre d'avoir agi 'illégalement' et d'avoir 'outrepassé ses compétences'. En agissant de la sorte, Monsieur Pierre Rolin n'a sciemment pas suivi les instructions du Gouvernement flamand et il a irrévocablement trahi la confiance que l'on doit pouvoir avoir en un mandataire. On peut en effet attendre d'un bourgmestre qu'il respecte strictement la législation et la réglementation en vigueur. Conformément à l'article 63 du décret sur l'administration locale, un bourgmestre est compétent pour l'exécution des lois, décrets et arrêtés d'exécution de l'autorité fédérale, de la Région ou de la Communauté. À cet égard, il va de soi qu'il n'appartient pas au bourgmestre de décider lui-même des lois et règles qu'il va appliquer ou non.

Il en est d'autant plus ainsi que l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative recommandée par Monsieur Pierre Rolin est tout à fait inconciliable avec la primauté du néerlandais et va à l'encontre de l'interprétation de ces lois, reprise dans les circulaires BA 97/22 du 16 décembre 1997, WE 1998/01 du 3 février 1998 et BA-2005/03 du 8 juillet 2005, portées à la connaissance des administrations locales par l'autorité de tutelle. La tenue d'un registre linguistique est en outre contraire à la circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 relative à l'interdiction de l'enregistrement de la préférence linguistique, ainsi qu'à la loi.

Force est dès lors de constater que Monsieur Pierre Rolin ne dispose ni des qualités morales ni de l'autorité morale requises pour agir en qualité de représentant et de personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements.

Pour les motifs évoqués ci-dessus, il y a lieu de conclure que Monsieur Pierre Rolin ne peut être nommé bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse ».

Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Demande de questions préjudicielles

4. La partie adverse soutient dans sa note que, « avant que le Conseil d'État puisse procéder à l'examen du bien(mal)-fondé du recours, il est nécessaire de contrôler d'abord la constitutionnalité des principes sur lesquels se fonde la partie requérante dans son mémoire, tant en ce qui concerne la conformité de l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative préconisée par la partie requérante avec la primauté du néerlandais dans les communes de la région unilingue de langue néerlandaise, primauté garantie par la Constitution, qu'en ce qui concerne la compétence du Conseil d'État pour ajouter des conditions aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative précitées ».

La question se pose d'abord de savoir, selon la partie adverse, comment l'interprétation des articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après : les lois sur l'emploi des langues en matière administrative), préconisée par le requérant, peut être conforme à la primauté du néerlandais dans les communes de la région de langue néerlandaise, dont l'unilinguisme de principe est garanti par l'article 4 de la Constitution.

Elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à cet égard à la Cour constitutionnelle en ces termes :

« Les articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 de la Constitution, notamment la primauté de la langue néerlandaise garantie par cet article de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle il suffirait que les particuliers des communes périphériques expriment une seule fois tous les quatre ans le désir d'être servis en français, ce qui impliquerait également que l'une ou l'autre forme d'enregistrement de la préférence linguistique, valable pour quatre ans, est possible dans ces communes ? ».

La partie adverse expose ensuite que le requérant considère que l'interprétation que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a donnée dans ses arrêts n^{os} 227.775 et 227.776 du 20 juin 2014 aux dispositions précitées des lois sur l'emploi des langues en matière

administrative est l'unique interprétation correcte et qu'il attribue ainsi à cette assemblée le pouvoir d'interpréter par voie d'autorité les lois précitées, alors que seul le législateur est compétent à cet égard. En outre, selon la partie adverse, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n'a pas la compétence pour ajouter des conditions aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative précitées, alors que « c'est cependant ce qu'elle a précisément fait dans les arrêts n^{os} 227.775 et 227.776 du 20 juin 2014 ».

Dans la mesure où le Conseil d'État se rallierait au point de vue du requérant, la partie adverse estime qu'il ne saurait être statué à ce sujet sans interroger d'abord la Cour constitutionnelle comme suit :

« L'article 13bis de la nouvelle loi communale viole-t-il les articles 30 et 129 de la Constitution, combinés avec l'article 84 de la Constitution, dans l'interprétation (i) qui confère au Conseil d'État le pouvoir de prendre des mesures concernant l'emploi des langues en matière administrative, notamment en interprétant les articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative en ce sens qu'il suffirait que les particuliers des communes périphériques doivent exprimer une seule fois tous les quatre ans le désir d'être servis en français et que donc l'une ou l'autre forme d'enregistrement de la préférence linguistique, valable pour quatre ans, est possible, et (ii) qui commande d'attribuer en outre à cette interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative le caractère d'une interprétation par voie d'autorité qui s'impose à tous, alors que seul le législateur fédéral a le pouvoir de régler l'emploi des langues en matière administrative et d'interpréter par voie d'autorité les lois sur l'emploi des langues en matière administrative ? ».

5. Les questions préjudicielles sollicitées par la partie adverse ne précèdent pas, contrairement à ce que pense cette partie, « l'examen du bien (mal)-fondé du recours », mais elles lui sont connexes, ainsi qu'il ressortira ci-après.

V. Examen des deuxième et quatrième moyens considérés conjointement

Point de vue des parties

6. Le requérant prend un *deuxième moyen* de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et du principe de précaution comme principe général de bonne administration, ainsi que de « l'absence de motifs plausibles et pertinents, en raison d'une motivation contradictoire » et de « l'absence d'une motivation

adéquate », [...] d'une erreur manifeste d'appréciation et [...] de l'excès de pouvoir ».

Il soutient que la décision attaquée lui reproche uniquement « une opinion et un comportement », « sans qu'aucun fait concret lui soit imputé ». Ainsi, la décision attaquée se fonde en premier lieu sur une décision du conseil communal pour laquelle le requérant s'est abstenu lors du vote. Ensuite, il est fait état de sa lettre du 5 septembre 2018 adressée au gouverneur de la province dans laquelle il renvoie à l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative dans les arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Ensuite, il aurait prêté son concours à la prise de décisions du collège des bourgmestre et échevins qui ont été annulées le « 24 novembre 2016 » (comprenez : le 26 juin 2017) par l'autorité de tutelle, annulation qui a cependant été suspendue par le Conseil d'État. Enfin, la décision attaquée s'appuie sur un « comportement » du requérant qui irait à l'encontre des instructions contenues dans la directive BB 2010/03 du 7 mai 2010.

Selon le requérant, la simple volonté de tenir compte, dans l'exercice de ses compétences, de la jurisprudence de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, peut difficilement conduire à la conclusion qu'il ne possède pas les qualités morales et l'autorité morale requises pour être nommé en qualité de bourgmestre. Le requérant déclare n'avoir fait que défendre son opinion selon laquelle il fallait tenir compte des arrêts du Conseil d'État pour interpréter les lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

Le requérant conclut que la motivation de la décision attaquée « ne peut aucunement justifier en droit le refus de nomination ».

7. Le requérant prend un *quatrième moyen* de la violation des articles 25 et 26 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, ainsi que du principe de proportionnalité et du principe de prudence comme principes généraux de bonne administration, de même que de « l'absence d'une motivation adéquate », de « l'erreur manifeste d'appréciation » et de « l'excès de pouvoir ».

Il allègue que la décision refusant de le nommer bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse, qui est attaquée, se fonde sur deux prémisses déterminantes, à savoir, tout d'abord, que la demande d'un habitant de la commune en vue de l'utilisation du français dans ses relations avec l'autorité

locale doit à chaque fois être réitérée expressément et ensuite que toute forme d'enregistrement de la langue est formellement interdite.

Selon le requérant, il est patent que l'interprétation que donne la partie adverse aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative n'est pas conciliable avec une « interprétation raisonnable des droits que les habitants francophones des communes à facilités puisent dans les dispositions précitées des lois linguistiques. Le requérant ajoute qu'une interdiction générale de toute forme d'enregistrement de la langue n'est pas conciliable avec une interprétation raisonnable des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, qui a été adoptée dans les arrêts du Conseil d'État n° 227.775 du 20 juin 2014 et n° 241.512 du 17 mai 2018.

8.1. La partie adverse répond tout d'abord au deuxième moyen qu'il n'est pas fondé dans la mesure où il invoque la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', dès lors qu'« il ressort du mémoire du requérant qu'il savait parfaitement pourquoi il a voulu saisir le Conseil d'État ».

8.2. Dans la mesure où le requérant critique dans le deuxième moyen les motifs fondant la décision attaquée et s'appuie à cet effet sur une interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, telle qu'elle a été adoptée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État dans les arrêts n° 227.775 du 20 juin 2014 et n° 241.512 du 17 mai 2018, la partie adverse rappelle sa demande visant à « interroger à cet égard la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel ».

8.3. Par ailleurs, la partie adverse répète qu'elle dispose d'un très large pouvoir discrétionnaire pour apprécier si un candidat bourgmestre remplit ou non les conditions de nomination. À ce propos, elle doit notamment 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. Elle peut dès lors refuser de nommer le candidat présenté s'il existe des doutes sérieux, fondés sur des éléments convaincants et établis, concernant ses qualités. De plus, elle peut tenir compte de la mesure dans laquelle elle peut s'attendre à ce que le candidat présenté veille, après sa nomination, à l'exécution des lois, en ce compris

la législation électorale et les lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

La partie adverse souligne qu'en l'espèce la décision attaquée se fonde sur « plusieurs faits, qui se suffisent chaque fois à eux-mêmes », à savoir (i) que le requérant a délibérément enfreint les instructions du gouverneur de la province et de la ministre, (ii) que le requérant a violé la législation sur l'emploi des langues en matière administrative, en prêtant son concours à l'envoi des lettres de convocation pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2018 selon l'appartenance linguistique et (iii) que le requérant n'est pas disposé à se conformer aux lois linguistiques, telles qu'elles sont interprétées par l'autorité de tutelle. Selon la partie adverse, ces faits ne se limitent donc pas à la formulation d'une 'opinion'.

Elle en déduit que le requérant n'a pas d'intérêt au deuxième moyen, dès lors qu'il ne formule pas de critique à l'encontre du motif selon lequel il n'a pas suivi les instructions du gouvernement régional, alors que ce motif est cependant adéquat en soi pour justifier le refus de le nommer.

8.4. En ce qui concerne le bien-fondé du deuxième moyen, la partie adverse observe que le requérant exprime uniquement son étonnement ou son indignation quant aux motifs de l'arrêté attaqué, mais n'indique pas concrètement pour quelle raison ces motifs ne seraient pas adéquats pour refuser sa nomination en qualité de bourgmestre.

Elle fait valoir que le requérant était tenu d'appliquer les instructions du gouvernement régional tant que celles-ci n'étaient pas abrogées, retirées, suspendues ou annulées. Elles ne l'ont toutefois pas été, même par les arrêts du Conseil d'État qu'invoque aujourd'hui le requérant. Aucune décision judiciaire écartant l'application des instructions de l'autorité de tutelle ne s'imposait au requérant au moment de l'envoi des lettres de convocation. La partie adverse estime dès lors qu'elle pouvait déduire de la façon de procéder du requérant qu'elle ne pouvait pas lui accorder la confiance requise.

Selon la partie adverse, le requérant ne peut pas non plus se retrancher derrière son abstention lors du vote au conseil communal du 28 septembre 2018. En effet, les actes du requérant préalables à ce vote indiquent

que celui-ci fait sienne l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, préconisée par le conseil communal. En outre, il a participé à la séance du conseil communal et a informé ses membres de la proposition de décision. La décision du conseil communal pouvait dès lors lui être « imputée ».

La partie adverse souligne encore que le requérant ne nie pas avoir prêté son concours à la décision du collège des bourgmestre et échevins d'enregistrer la préférence linguistique des habitants, décision qui a été annulée par l'autorité de tutelle dans le cadre de la tutelle administrative générale. Selon la partie adverse, il importe peu que cette décision d'annulation a été ensuite suspendue par le Conseil d'État, dès lors que cela « signifie uniquement que la mise en œuvre de la décision attaquée est suspendue dans l'attente de la décision sur le recours en annulation ». Si le requérant décide de continuer à mettre en œuvre la décision de la commune d'enregistrer la préférence linguistique des habitants, il le fait à ses risques et périls. Il ne peut toutefois pas être reproché à la partie adverse d'avoir tenu compte de « cet élément ».

La partie adverse conclut que des faits concrets sont reprochés au requérant et qu'elle pouvait en tenir compte dans l'exercice de son pouvoir de nomination. Elle déclare avoir raisonnablement pu considérer que les faits et éléments dont il est question dans la décision attaquée pouvaient justifier le refus de nommer le requérant en qualité de bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse.

9. En ce qui concerne le quatrième moyen, la partie adverse constate tout d'abord que le requérant croit pouvoir justifier ses comportements personnels sur la base de l'interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, telle qu'elle est consacrée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État dans les arrêts n° 227.775 du 20 juin 2014 et n° 241.512 du 17 mai 2018.

Elle demande à nouveau que soit interrogée à ce sujet la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel.

Par ailleurs, elle fait valoir que l'assertion du requérant selon laquelle la décision attaquée se fonde sur une interdiction générale de toute forme d'enregistrement de la langue manque en fait. En effet, la question qui se pose n'est pas de savoir si pareille interdiction se concilie avec les articles 24, 25, 26 et

30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, mais bien si le candidat bourgmestre 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.

Selon la partie adverse, le requérant perd à nouveau de vue qu'il lui est reproché d'avoir organisé les opérations électorales communales en méconnaissance des instructions de la partie adverse. Elle déclare avoir accordé une importance déterminante au manque de confiance qu'elle a pu constater. Elle n'aperçoit pas comment ce motif peut être contraire aux articles 25 et 26 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative. Dès lors que le requérant n'émet pas de critique quant à ce motif, qui suffit en soi à justifier sa non-nomination, il n'a pas d'intérêt au grief qu'il tire de la violation des dispositions précitées des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

Dans la mesure où le moyen considère que la décision attaquée n'est pas adéquatement motivée, il se confond, selon la partie adverse, avec le deuxième moyen et elle renvoie à « la réfutation de ce moyen ».

Appréciation

10. La décision attaquée refuse de nommer le requérant bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse, au motif qu'il « ne dispose ni des qualités morales ni de l'autorité morale requises pour agir en qualité de représentant et de personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements ».

11. Au vu de la décision attaquée, la ministre flamande compétente arrive à cette conclusion en s'appuyant sur trois motifs. En premier lieu, il est exposé que le requérant « a délibérément enfreint les instructions du gouverneur de la province et de la ministre ». Ensuite – « en outre » –, il est allégué que le requérant a accompli un acte qui « enfreint la législation sur l'emploi des langues en matière administrative ». Enfin, la ministre flamande déclare que l'arrêté de refus de nomination se fonde par ailleurs « également » sur la constatation que le requérant refuse de se conformer à l'interprétation de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative telle qu'elle a été portée à la connaissance des administrations communales par l'autorité de tutelle.

Si la partie adverse fait valoir dans sa note, et rappelle à l'audience, que chacun des faits sur lesquels la décision attaquée dit se fonder suffit par lui-même, cela ne ressort pas de la décision attaquée même.

Au contraire, ainsi qu'il ressort surabondamment de la « Conclusion » de la décision attaquée. Il y est rappelé une fois de plus explicitement et de façon résumée les trois motifs justifiant l'absence de qualités et d'autorité morales du requérant, à nouveau sans laisser entendre à cet égard de quelque façon que ce soit qu'un de ces motifs ou que chaque motif suffirait déjà par lui-même pour fonder le refus de nommer le requérant.

C'est pourquoi les motifs concernés – le fait « (i) que Monsieur Pierre Rolin a délibérément enfreint les instructions du gouverneur de la province et de la ministre, (ii) qu'il a enfreint la législation linguistique en prêtant son concours à l'envoi des lettres de convocation pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2018 selon l'appartenance linguistique et (iii) qu'il n'est pas disposé à respecter la législation linguistique, telle qu'elle est interprétée par l'autorité de tutelle » - doivent tous être tenus pour équivalents et (également) nécessaires pour pouvoir justifier la décision qui a été prise. L'illégalité de l'un d'entre eux entraîne dès lors l'illégalité de la décision attaquée.

Le requérant a dès lors intérêt aux moyens examinés, même si, comme le soulève la partie adverse, il n'émet pas de critique à l'encontre du motif selon lequel il ne s'est pas conformé aux instructions du gouvernement régional.

12. L'un des trois motifs précités, au moins, est directement lié à l'interprétation des articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, à savoir le deuxième motif, qui reproche au requérant d'avoir violé la législation linguistique en prêtant son concours à l'envoi des lettres de convocation pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2018 selon l'appartenance linguistique des électeurs.

La décision attaquée considère que cet envoi de convocations en fonction de l'appartenance linguistique, « en utilisant en outre un système d'enregistrement linguistique », « n'est pas conforme à la primauté du néerlandais dans les communes de la région unilingue de langue néerlandaise, dont l'unilinguisme de principe est garanti par l'article 4 de la Constitution, ni aux

articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, ainsi que l'ont exposé les circulaires BA 97/22 du 16 décembre 1997, WE 1998/01 du 3 février 1998, BA-2005/03 du 8 juillet 2005 et BB 2010/03 du 7 mai 2010 ».

13. Dans les arrêts n^{os} 227.775 et 227.776 du 20 juin 2014, le Conseil d'État a considéré que, compte tenu du « contexte plus large de la législation linguistique en Belgique », des arrêts de la Cour constitutionnelle en la matière, de la primauté du néerlandais dans les communes périphériques ainsi que de la volonté du Constituant et du législateur spécial, l'interprétation qui consiste à exiger de l'intéressé, visé aux articles 26 et 28 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, une démarche spécifique à chaque fois qu'il souhaite bénéficier de l'usage du français, restreint de manière disproportionnée les droits garantis aux articles 25, 26 et 28 des lois précitées.

Afin de respecter à la fois la primauté du néerlandais dans la région unilingue de langue néerlandaise et les droits garantis aux particuliers des communes périphériques par les articles 25, 26 et 28 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, l'autorité communale, à défaut de demande spécifique du particulier qui lui a été adressée, doit se référer, selon ces arrêts, à la connaissance qu'elle a de la langue de ce dernier. Sur ce point, celui-ci est tenu, le cas échéant, de porter son désir d'être servi en français à la connaissance de l'administration, et ce à intervalles réguliers raisonnables. L'autorité 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 précitée à l'administration communale. Après l'expiration de ce délai, le particulier peut renouveler son choix par une lettre, à chaque fois pour une nouvelle période de quatre ans. L'administration communale doit à chaque fois, sans délai, envoyer un accusé de réception ou un reçu de dépôt de la lettre au particulier concerné.

14. Le Conseil d'État a confirmé cette interprétation dans son arrêt n° 237.209 du 30 janvier 2017.

Dans l'arrêt n° 237.211 du 30 janvier 2017 également, le Conseil d'État a souligné l'interprétation qui, depuis, doit être donnée, au vu des considérations de l'arrêt n° 227.776 du 20 juin 2014, aux droits des personnes qui

habitent les communes périphériques, et à l'encontre de laquelle le Gouvernement flamand ne peut aller.

Dans l'arrêt n° 241.512 du 17 mai 2018, le Conseil d'État a une nouvelle fois fait sienne cette interprétation, fût-ce provisoirement dans le cadre de la demande de suspension dans l'affaire concernée. Il a encore précisé à cet égard que l'article 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, plus particulièrement en ce qu'il prescrit que les actes sont rédigés en néerlandais notamment dans la commune de Rhode-Saint-Genèse, ne fait nullement obstacle à cette interprétation.

15. Pour s'opposer à l'interprétation exposée ci-dessus au point 13, la partie adverse ne peut s'appuyer utilement sur des arrêts antérieurs aux arrêts n^{os} 227.775 et 227.776 du Conseil d'État du 20 juin 2014 en ce qui concerne des faits postérieurs à cette dernière date.

16. Il résulte nécessairement de l'interprétation précitée des dispositions concernées des lois sur l'emploi des langues en matière administrative que l'une ou l'autre forme d'enregistrement de la préférence linguistique, valable pour quatre ans, doit être possible.

Une interdiction générale en ce sens ne peut pas se déduire de l'article 4 de la Constitution ni d'une quelconque disposition des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

La circulaire BB 2010/03 du 7 mai 2010 ne peut pas non plus justifier une telle interdiction.

17. Force est de conclure de ce qui précède qu'il ne peut être présentement souscrit à l'interprétation que donne la décision attaquée du régime des facilités linguistiques dans les communes périphériques, à savoir que les électeurs de la commune de Rhode-Saint-Genèse qui, à l'occasion des élections communales et provinciales, souhaitent un exemplaire en français de la lettre de convocation peuvent uniquement le recevoir en faisant la demande expresse après avoir reçu un exemplaire en néerlandais. Par contre, l'interprétation que la décision attaquée reproche au requérant et « selon laquelle il suffirait de communiquer tous les quatre ans par écrit à l'administration communale dans

quelle langue un particulier d'une commune périphérique souhaite être servi et ensuite de charger l'administration communale de tenir à jour ces données dans un registre linguistique » est conforme à ce que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a déjà admis à maintes reprises à cet égard dans ses arrêts précités et à ce qu'elle admet également dans la présente espèce.

L'interprétation des facilités linguistiques en ce qui concerne l'envoi des lettres de convocation pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2018 dans la commune de Rhode-Saint-Genèse, sur laquelle s'appuie la décision attaquée pour reprocher au requérant qu'il « a enfreint la législation linguistique » et dont il se déduit ensuite notamment qu'il « ne dispose ni des qualités morales ni de l'autorité morale requises pour agir en qualité de représentant et de personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements », ne peut dès lors pas motiver adéquatement le refus de la présentation du requérant en vue d'être nommé bourgmestre.

Cette constatation doit aboutir à la conclusion que les deuxième et quatrième moyens, considérés conjointement, sont en tout cas fondés dans cette mesure.

18.1. Pareille conclusion requiert certes que la « demande de questions préjudicielles » formulée par la partie adverse soit appréciée.

18.2. La première question préjudicielle proposée par la partie adverse porte sur la compatibilité des articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 de la Constitution, à la lumière de l'interprétation qui leur a été donnée par le requérant conformément aux arrêts précités de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, et que le Conseil fait également sienne en l'espèce. La seconde question préjudicielle proposée par la partie adverse porte sur la compatibilité de l'article 13bis de la nouvelle loi communale avec les articles 30 et 129 de la Constitution, combinés avec l'article 84 de la Constitution, lorsqu'il est interprété en ce sens qu'il confère au Conseil d'État le pouvoir de prendre des mesures concernant l'emploi des langues en matière administrative, comme cela a été le cas, selon la

partie adverse, dans les arrêts précités de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif et qu'il attribue à cette interprétation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative le caractère d'une interprétation par voie d'autorité.

18.3. C'est le rôle d'une haute juridiction, comme le Conseil d'État, de statuer sur des divergences dans l'interprétation des lois applicables aux affaires qui lui sont soumises, afin de mettre fin à l'insécurité juridique en la matière.

Il en est d'autant plus ainsi en l'espèce, où la solution du litige a été précisément confiée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée paritairement sur le plan linguistique, pour mettre fin – selon les arrêts n^{os} 57/2014 et 58/2014 du 3 avril 2014 de la Cour constitutionnelle – aux contestations répétées, apparues ces dernières années, concernant des refus de nomination de bourgmestres des communes périphériques. Il a été recouru à cette fin à une loi spéciale qui a inséré la procédure concernée dans 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', laquelle loi a pour objectif général d'assurer la pacification entre les communautés.

18.4. En s'acquittant ainsi, en application de cette procédure, de sa mission consistant à statuer sur le refus de nommer le requérant bourgmestre d'une commune périphérique, l'assemblée générale ne régleme pas l'emploi des langues en matière administrative et ne donne pas davantage une interprétation « authentique » aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

Par conséquent, la seconde question préjudicielle proposée se fonde sur une prémisse erronée.

Au demeurant, la question ne vise essentiellement qu'à remettre en cause la constitutionnalité de la jurisprudence du Conseil d'État.

18.5. Il en va de même pour la première question préjudicielle proposée.

En outre, celle-ci est dénuée de la précision nécessaire.

Aux termes de ce que la partie adverse fait valoir dans sa note et expose à l'audience, elle entend, par cette question, savoir si l'interprétation que donne le Conseil d'État des articles 25, 26 et 30 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative porte atteinte ou non à la primauté de la langue néerlandaise, garantie par l'article 4 de la Constitution, dans la région de langue néerlandaise, en ce qu'elle priverait une catégorie de personnes de l'exercice de cette garantie constitutionnelle, alors que cette garantie reste offerte sans restriction à tous les autres citoyens. Toutefois, la partie adverse omet de mentionner exactement qui serait privé de quoi et ne le précise même pas à l'audience, après avoir néanmoins pu lire dans le rapport de l'auditorat qu'elle reste en défaut d'indiquer « en quoi consiste précisément la différence de traitement et qui serait privé de quelle 'garantie' ».

La partie adverse se limite à faire référence à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 96/2014 du 30 juin 2014 (B.16.2). Toutefois, l'information qui fait défaut en l'espèce était bien disponible dans cette affaire, à savoir quel était le préjudice concret qu'entraînait la violation de l'article 4 de la Constitution (B.17.3) ou encore qui faisait concrètement l'objet d'une discrimination (B.32.2).

18.6. Il n'y a pas, en conséquence, lieu de poser ces questions préjudicielles.

19. Par conséquent, la conclusion formulée ci-dessus au point 17 reste entièrement d'application et justifie l'infirmité de la décision de la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 13 février 2019 de ne pas nommer le requérant bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse.

20. En vertu de l'article 13bis, § 7, de la nouvelle loi communale, l'arrêt du Conseil d'État infirmant la décision de refus de nomination du bourgmestre désigné emporte automatiquement la nomination définitive de l'intéressé à la fonction de bourgmestre.

DÉCISION

Le Conseil d'État infirme la décision de la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 13 février 2019 refusant de nommer Pierre Rolin bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse.

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

Roger Stevens,	premier président, président de l'assemblée générale,
Jacques Jaumotte,	président,
Dierk Verbiest,	président de chambre,
Johan Lust,	président de chambre,
Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Geert Debersaques,	président de chambre,
Imre Kovalovszky,	président de chambre,
Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Carlo Adams,	conseiller d'État,
Bruno Seutin,	conseiller d'État
Pierre Lefranc,	conseiller d'État,
Jan Clement,	conseiller d'État,
Stephan De Taeye,	conseiller d'État,
Luc Cambier,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,
Luc Detroux,	conseiller d'État,
Diane Déom,	conseiller d'État,
Peter Sourbron,	conseiller d'État,
Yves Houyet,	conseiller d'État,
David De Roy,	conseiller d'État,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,

assistés de

Frank Bontinck,

greffier.

Le greffier

Le premier président

Frank Bontinck

Roger Stevens