

Numéro du rôle : 5585
Arrêt n° 57/2014 du 3 avril 2014

A R R E T

En cause : le recours en annulation de 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, introduit par Bart Laeremans et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 février 2013 et parvenue au greffe le 21 février 2013, un recours en annulation de 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 (publiée au *Moniteur belge* du 22 août 2012) a été introduit par Bart Laeremans, demeurant à 1850 Grimbergen, Nieuwe Schapenweg 2, Joris Van Hauthem, demeurant à 1750 Lennik, Scheestraat 21, Philip Claeys, demeurant à 3090 Overijse, Kruiskruidlaan 11, et Marleen Fannes, demeurant à 1910 Kampenhout, Sint-Servaesstraat 209.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 11 décembre 2013 :

- ont comparu :
 - . Me P. De Roo, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes;
 - . Me P. Peeters, Me F. Tulkens et Me H. Bortels, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et T. Giet ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes. La disposition attaquée concerne la procédure de nomination des bourgmestres dans les six communes périphériques, mais aucune des parties requérantes n'habite dans l'une de ces communes. Elles ne peuvent pas y intervenir en tant qu'électeur ou

mandataire communal, de sorte qu'elles ne relèvent pas du champ d'application de la disposition attaquée et ne sauraient dès lors être directement affectées par celle-ci.

A.2. Les parties requérantes estiment avoir, en tant qu'habitants ayant la qualité d'électeur et étant politiquement actifs dans leurs communes, un intérêt personnel et direct à l'annulation de la loi attaquée qui leur porterait préjudice en tant que candidats aux prochaines élections communales. Les personnes qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi peuvent aussi s'opposer à celle-ci lorsqu'il est patent qu'elle peut avoir une incidence défavorable sur leur situation. L'incidence défavorable pourrait consister notamment à rester privé d'un avantage qui serait accordé à d'autres personnes. En effet, pour les parties requérantes aussi existe la possibilité que leur éventuelle présentation en tant que bourgmestre ne soit pas confirmée par le Gouvernement flamand, sans qu'elles puissent bénéficier dans ce cas du statut de « bourgmestre désigné » et sans qu'elles puissent se prévaloir de la procédure spéciale devant le Conseil d'Etat. En outre, en tant qu'habitants de la périphérie bruxelloise, elles seraient confrontées à une catégorie de bourgmestres qui ont été nommés par un arrêté dont le contrôle a été soustrait à la chambre néerlandophone du Conseil d'Etat.

A.3. Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée, qui tend à offrir une garantie particulière aux francophones des communes périphériques, ne saurait avoir une incidence négative sur la situation des parties requérantes en tant qu'électeurs ou mandataires communaux néerlandophones dans une autre commune de la périphérie, dépourvue de facilités linguistiques. Il ne serait absolument pas nécessaire de prévoir une garantie similaire dans ces communes, sans parler même du fait qu'une telle garantie soit susceptible d'offrir un quelconque avantage aux parties requérantes. La thèse des parties requérantes selon laquelle leur éventuelle présentation en tant que bourgmestre ne serait pas non plus confirmée est, selon le Conseil des ministres, purement hypothétique et n'entre pas en considération pour étayer l'intérêt requis. Dans la mesure où les parties requérantes agissent en tant qu'habitants ayant la qualité d'électeur et étant politiquement engagés dans une commune de la périphérie ou dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde, leur intérêt ne saurait se distinguer de l'intérêt qu'à toute personne au respect de la légalité en toute matière.

Quant au moyen

A.4.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 3, 13, 33 et 160 de la Constitution et avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

Le moyen se compose de deux branches, mais, préalablement à l'exposé de celles-ci, les parties requérantes soulignent que le lien étroit entre la loi attaquée et la proposition de révision de l'article 160 de la Constitution n'a pas pour effet que la loi attaquée revêtirait elle-même un caractère constitutionnel et échapperait à la compétence de la Cour.

A.4.2. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes soutiennent que la loi attaquée fait naître une différence de traitement entre les candidats bourgmestres dans les communes périphériques et les candidats bourgmestres dans toute autre commune de la région de langue néerlandaise. En ce qui concerne la première catégorie, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est considérée comme le prolongement d'une procédure administrative de nomination, tandis que seules les parties justifiant en l'espèce de l'intérêt requis pourraient actionner le contrôle juridictionnel. De ce fait, le principe fondamental de la séparation des pouvoirs serait compromis, il serait porté atteinte à la mission constitutionnelle du Conseil d'Etat, telle qu'elle est définie à l'article 160 de la Constitution, et l'article 13 de la Constitution, qui garantit à toutes les personnes se trouvant dans la même situation d'être jugées selon les mêmes règles de compétence et de procédure, serait violé.

Selon les parties requérantes, en instaurant un contrôle administratif systématique sur le Gouvernement flamand en cas de refus de nomination, la mesure excéderait ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi. Un tel refus peut en effet être réputé fondé sur des critères objectifs et légitimes. En outre, toute personne lésée peut s'adresser au Conseil d'Etat afin de faire annuler une décision illégale, arbitraire ou non motivée. En cas de contradiction entre la jurisprudence des chambres francophones et celle des chambres néerlandophones du Conseil d'Etat, le renvoi de l'affaire devant l'assemblée générale du Conseil d'Etat peut déjà être demandé. La saisine automatique de cette assemblée générale serait manifestement disproportionnée, étant donné que les chambres néerlandophones présentent des garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité.

A.4.3. Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes font valoir que la loi attaquée porte préjudice aux candidats bourgmestres des communes de la région de langue néerlandaise autres que les communes périphériques, en ce qu'ils ne disposent pas de la possibilité d'être nommés par l'effet d'un arrêt du Conseil d'Etat, après une décision de refus du Gouvernement flamand. Cette possibilité, qui n'existe que pour les candidats bourgmestres des communes périphériques, violerait le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, parce qu'une décision d'annulation rendue par l'assemblée générale du Conseil d'Etat se substitue à une décision de refus du Gouvernement flamand, qui se voit ainsi privé du droit de procéder à un réexamen. Le juge est certes compétent pour prévenir comme pour réparer toute atteinte portée illicitement au droit par l'administration dans le cadre de sa compétence discrétionnaire, mais il ne peut pas, pour ce faire, se substituer à l'administration elle-même, ce qui est précisément ce qu'impose la loi attaquée.

Les parties requérantes soulignent qu'une telle nomination à la suite d'un arrêt d'annulation rendu par le Conseil d'Etat est exclue pour les candidats bourgmestres des autres communes de la Région flamande. Dans la mesure où ceux-ci saisiraient eux-mêmes le Conseil d'Etat après une décision de refus du Gouvernement flamand, un arrêt d'annulation entraînerait seulement un réexamen et non une nomination. Cette situation conduirait à une différence disproportionnée dans la protection juridictionnelle des catégories de candidats bourgmestres concernées, une simple illégalité formelle telle qu'un défaut de motivation formelle donnant lieu dans un cas à une nomination et dans l'autre cas à un réexamen et à une motivation adaptée.

A.5.1. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que les parties requérantes n'indiquent pas en quoi l'article 3 de la Constitution serait violé et que le moyen est irrecevable dans cette mesure. Il observe de même que les parties requérantes n'invoquent des griefs qu'à l'encontre de l'article 4 de la loi attaquée.

En ce qui concerne le lien entre cette loi et l'article 160 révisé de la Constitution, le Conseil des ministres précise que les deux textes procèdent du même objectif, qui consiste à réaliser la paix communautaire dans les communes périphériques. Par conséquent, ces textes devraient être lus ensemble. Le nouvel alinéa 3 de l'article 160 de la Constitution tend plus précisément à confirmer et consolider les nouvelles règles relatives à la compétence et aux délibérations de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat en ce qui concerne les communes périphériques. Le Constituant aurait ainsi lui-même considéré que ces nouvelles règles sont conformes à la Constitution, en ce compris les articles 10 et 11 de celle-ci. Selon le Conseil des ministres, il apparaît de la jurisprudence de la Cour que lorsque le législateur adhère aux choix que le Constituant lui-même a faits, la Cour n'est pas compétente pour remettre ces choix en question et que ce principe s'applique non seulement lorsque ces choix ressortent expressément de la formulation des dispositions constitutionnelles mais également lorsqu'ils apparaissent des travaux préparatoires. Le Conseil des ministres fait également référence à cet égard à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Le Conseil des ministres considère par ailleurs que la réglementation attaquée est constitutionnelle, compte tenu de l'ensemble de la réforme de l'Etat, qui repose sur un ensemble complexe de règles destiné à atteindre un certain équilibre au sein de l'Etat fédéral, reposant sur un large consensus entre les communautés du pays.

A.5.2. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité, le Conseil des ministres observe tout d'abord qu'il existe une différence fondamentale entre les candidats bourgmestres des six communes périphériques et les candidats bourgmestres des autres communes de la région de langue néerlandaise, plus précisément parce que le statut spécial des communes périphériques constitue un élément fondamental de l'équilibre institutionnel au sein de l'Etat belge. Etant donné que le litige ayant donné lieu à la disposition attaquée concerne l'interprétation des facilités, telles qu'elles sont prévues dans la législation linguistique, ce litige ne peut se produire que dans les communes à facilités et non dans les autres communes de la région de langue néerlandaise. En outre, ces litiges ne se produiraient *de facto* que dans les communes périphériques, de sorte qu'une procédure particulière n'a été prévue que pour ces communes.

Si les catégories de personnes en question étaient néanmoins considérées comme comparables, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement peut être objectivement et raisonnablement justifiée. Il précise à cet égard qu'en dépit de ce qu'allèguent les parties requérantes, seul le bourgmestre désigné, qui dispose manifestement de l'intérêt requis pour attaquer une décision de refus, peut saisir le Conseil d'Etat du litige, en déposant un mémoire au greffe. Ce n'est qu'au moment où un tel mémoire a été introduit que l'affaire est inscrite au rôle général et que le Conseil d'Etat pourra se prononcer. En outre, le Conseil des ministres est d'avis que le contrôle exercé par le Conseil d'Etat n'est pas un contrôle administratif mais un contrôle juridictionnel, qui ne porte que sur la légalité de la décision de refus. C'est la loi spéciale qui attache à l'arrêt du

Conseil d'Etat l'effet en vertu duquel le bourgmestre désigné sera définitivement nommé. Le Conseil des ministres souligne enfin que la disposition attaquée trouve sa justification dans l'objectif consistant à réaliser l'équilibre et la paix entre les communautés et les régions. A cet égard, il renvoie en particulier à l'arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990.

A.5.3. Le Conseil des ministres déduit de ce qui précède qu'il n'y a pas violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs, consacré par l'article 33 de la Constitution, et avec l'article 160 de la Constitution. Il n'y aurait pas davantage violation de l'article 13 de la Constitution. Cette disposition garantit certes le droit de toutes les personnes se trouvant dans la même situation d'être jugées selon les mêmes règles en ce qui concerne la compétence et la procédure, mais ce droit n'est pas absolu. Une différence de traitement peut dès lors – comme dans le cas présent – être raisonnablement justifiée.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. 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 » a instauré une nouvelle procédure pour la nomination des bourgmestres des communes périphériques, en vertu de laquelle la contestation du refus d'une nomination est tranchée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

L'article 4 de cette loi spéciale a inscrit la nouvelle procédure dans la loi de pacification, qui l'insère à son tour dans la Nouvelle loi communale.

L'article 13*bis*, inséré dans la Nouvelle loi communale, dispose :

« § 1er. 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 ».

La loi spéciale du 19 juillet 2012 est entrée en vigueur le 14 octobre 2012.

B.1.2. La Cour limite son examen à la disposition citée. Les autres dispositions de la loi spéciale n'ont pas fait l'objet de griefs.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à l'annulation de la disposition attaquée, étant donné qu'elles n'habitent pas dans les communes périphériques concernées et n'entrent dès lors pas dans le champ d'application de cette disposition.

B.2.2. Lorsqu'une disposition règle la situation d'une catégorie de personnes, les personnes qui, par rapport à cette catégorie, demeurent privées du bénéfice de cette disposition peuvent avoir un intérêt suffisamment direct à l'attaquer.

B.2.3. Selon les parties requérantes, leur intérêt consiste en ce qu'elles ne bénéficient pas, en tant que candidates aux prochaines élections communales, de l'avantage du statut particulier de « bourgmestre désigné » et de la procédure spéciale devant le Conseil d'Etat qu'offre la disposition attaquée aux candidats des communes périphériques.

Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée vise à offrir une garantie particulière aux francophones dans les communes périphériques et il n'y aurait aucune nécessité de prévoir une garantie analogue dans les autres communes; *a fortiori*, une telle garantie n'offrirait pas le moindre avantage aux parties requérantes.

B.2.4. Etant donné que l'intérêt des parties requérantes dépend de la portée de la disposition attaquée, son examen se confond avec celui du fond de l'affaire.

Quant au moyen unique

B.3. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 3, 13, 33 et 160 de la Constitution et avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée établirait une différence de traitement, en ce qui concerne la procédure de nomination de bourgmestre, entre les candidats des communes périphériques et les candidats des autres communes de la région de langue néerlandaise, en ce qu'elle prévoit pour la première catégorie une procédure dérogatoire selon laquelle l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est compétente pour statuer sur le refus de nommer un bourgmestre dans les communes périphériques (première branche) et selon laquelle un arrêt de cette assemblée générale annulant la décision de refus de nomination emporte la nomination définitive du bourgmestre (seconde branche).

B.4.1. Selon le Conseil des ministres, les catégories de personnes invoquées ne sont pas comparables, au motif que les communes périphériques sont soumises à un régime linguistique spécial qui déroge au régime des autres communes de la région de langue néerlandaise.

B.4.2. Il ne faut cependant pas confondre différence et non-comparabilité. Le régime linguistique spécifique auquel les communes sont soumises peut certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais il ne suffit pas pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de priver de sa substance le contrôle qui est exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.5. Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée serait, eu égard à l'article 160 de la Constitution, conforme à la Constitution et il n'appartiendrait pas à la Cour de contredire cette appréciation du Constituant.

B.6.1. L'article 160 de la Constitution dispose :

« Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.

Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi.

Une modification des règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat qui entrent en vigueur le même jour que cet alinéa, ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

B.6.2. Le dernier alinéa de cette disposition constitutionnelle a été inséré lors de la « révision de l'article 160 de la Constitution » du 19 juillet 2012. Il est entré en vigueur le 14 octobre 2012.

Il ressort des travaux préparatoires de cette révision que non seulement le Constituant entendait prévoir que les règles relatives à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ne puissent à l'avenir être modifiées que par une loi à majorité

spéciale, mais qu'il a aussi fait siens les choix découlant de ces règles. Dans les développements de la proposition précitée, il a été mentionné ce qui suit à ce sujet :

« La présente proposition de révision de la Constitution tend à prévoir que les règles relatives à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat qui entrent en vigueur le même jour que le texte constitutionnel proposé ne pourront plus être modifiées, à l'avenir, que par une loi adoptée à la majorité spéciale, prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Ces règles font l'objet d'une proposition de la loi qui sera sanctionnée et promulguée en même temps que la disposition constitutionnelle proposée (Doc. Sénat, n° 5-1563/1 - 2011-2012).

La présente proposition de révision de la Constitution doit donc être lue conjointement avec cette proposition de loi. Ces deux propositions procèdent en effet d'une même intention. La loi qui résultera de cette proposition est ainsi consolidée par la nouvelle disposition constitutionnelle proposée. Elle ne pourra à l'avenir être modifiée que par une loi adoptée à la majorité spéciale.

En se référant à la loi qui définit les compétences nouvelles et les modalités de délibération de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat à l'égard du contentieux des communes périphériques et en prévoyant que les règles y relatives ne pourront être modifiées que par une loi adoptée à la majorité spéciale, le texte constitutionnel proposé a pour effet que le constituant marque son accord au regard des options prises par le législateur et que donc les autres principes constitutionnels ne font pas obstacle à ces options (comp. Cour d'Arbitrage, arrêt n° 2004/201, cons. B.7.2 à B.8.3).

C'est le constat que cette réforme touche au cœur des grands équilibres qui œuvrent à la paix communautaire qui justifie - par analogie avec ce que prévoient les autres dispositions de la Constitution qui, à l'identique, touchent à ces grands équilibres (voy. par exemple l'article 129, § 2) - que les règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat qui entrent en vigueur le même jour que le texte constitutionnel proposé, ne puissent être modifiées à l'avenir que moyennant le recours à la majorité visée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1564/1, pp. 1-2).

B.6.3. Il convient par ailleurs de constater que le rapport sur la proposition de révision de l'article 160 de la Constitution était un rapport commun portant également sur la proposition de loi « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 », sur 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 », ainsi que sur la proposition de loi devenue la loi attaquée.

Ce rapport expliquait que ces propositions « s'articulent autour de la même thématique, puisqu'elles portent toutes sur les communes périphériques et, en particulier, sur le contentieux administratif relatif à ces communes, la nomination de leurs bourgmestres et l'action du Conseil d'Etat en la matière » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/4, p. 3).

L'« interdépendance » de ces propositions de loi et de la proposition de révision de l'article 160 de la Constitution (*ibid.*) était soulignée :

« Constitution et loi doivent être lues dans la même perspective. C'est la raison pour laquelle les règles constitutionnelles et législatives en la matière entreront en vigueur le même jour » (*ibid.*, p. 6).

Ce rapport expose encore que les propositions de loi, dont la modification de la loi de pacification, et la révision de l'article 160 de la Constitution « reposent en effet sur la même intention » (*ibid.*, p. 10).

La section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis sur la disposition attaquée, a également confirmé le « lien très étroit » existant entre la proposition de loi instaurant une nouvelle procédure de nomination des bourgmestres des communes périphériques et la proposition de révision de l'article 160 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1565/2, p. 5).

B.6.4. La révision de l'article 160 de la Constitution du 19 juillet 2012, entrée en vigueur le 14 octobre 2012, doit donc être lue conjointement avec la loi du 19 juillet 2012 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques », avec la loi spéciale du 19 juillet 2012 « 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 », ainsi qu'avec la disposition attaquée, également entrées en vigueur le 14 octobre 2012.

B.6.5. La disposition attaquée concrétise un des points de l'Accord institutionnel « pour la sixième réforme de l'Etat » du 11 octobre 2011 (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/4,

p. 7); le point 2.4 de cet accord détaille d'ailleurs la procédure suivie devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, en prévoyant expressément que si l'assemblée générale infirme le refus de nomination, le bourgmestre est définitivement nommé, l'arrêt valant donc nomination.

Cette nouvelle procédure tend à mettre fin aux contestations répétées, apparues ces dernières années, concernant des refus de nomination des bourgmestres des communes périphériques, en confiant ces contestations à une juridiction linguistiquement paritaire.

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 attaquée, 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, 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 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 5*bis* 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 attaquée 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).

B.7.1. La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une différence de traitement ou une limitation d'un droit fondamental découlant d'un choix du Constituant lui-même.

Bien que ce choix doive en principe ressortir du texte de la Constitution, les travaux préparatoires peuvent en l'espèce suffire pour faire la clarté concernant ce choix, dès lors qu'il ressort indéniablement des développements précités, et sans que ces propos aient été contredits, que le Constituant non seulement connaissait les dispositions relatives à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, entrées en vigueur le même jour que la révision de l'article 160 de la Constitution, mais qu'il s'est en outre approprié les choix qui en découlent.

B.7.2. Ce constat n'implique cependant pas que la disposition attaquée échappe intégralement au pouvoir de contrôle de la Cour. En effet, il ressort de la référence contenue dans le dernier alinéa de l'article 160 de la Constitution que le Constituant n'approuve les choix faits par le législateur qu'en ce qui concerne les « règles sur l'assemblée générale de la

section du contentieux administratif du Conseil d'Etat »; ces règles visent, comme l'exposent les travaux préparatoires cités en B.6.2, tant les compétences nouvelles que les modalités de délibération de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Dans la mesure où le choix du Constituant limite la compétence de la Cour, ce choix doit être interprété de manière restrictive. La Cour doit dès lors vérifier, à l'égard de chaque branche du moyen, si celle-ci vise des dispositions dont le Constituant s'est approprié les choix.

B.8. La procédure instaurée par la disposition attaquée porte sur la nomination des bourgmestres dans les six communes périphériques.

Comme dans les autres communes de la région de langue néerlandaise, un candidat est présenté par les conseillers communaux à la nomination comme bourgmestre. Conformément à la nouvelle procédure, cet acte de présentation est, dans les communes périphériques, confirmé par un vote du conseil communal. A dater de ce vote, le candidat bourgmestre porte le titre de « bourgmestre désigné » et exerce toutes les fonctions dévolues au bourgmestre (article 13*bis*, § 1er, de la Nouvelle loi communale).

Dès réception de l'acte de présentation confirmé par le conseil communal, le Gouvernement flamand dispose d'un délai de soixante jours pour procéder ou non à la nomination du bourgmestre désigné (article 13*bis*, § 2). Si le Gouvernement flamand procède à la nomination ou ne notifie pas de décision dans le délai précité, le bourgmestre désigné est définitivement nommé (article 13*bis*, § 3). En revanche, si le Gouvernement flamand refuse la nomination, il communique la 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 (article 13*bis*, § 4).

Ensuite, le bourgmestre désigné dispose d'un délai de trente jours pour introduire un mémoire auprès de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. L'inscription au rôle général du Conseil d'Etat se fait au moment de l'introduction du mémoire. L'assemblée générale doit statuer dans les nonante jours de l'introduction du

mémoire, après que les parties ont exposé leur point de vue. Deux auditeurs appartenant à des rôles linguistiques différents établissent ensemble un rapport et donnent chacun leur avis au cours d'une audience publique à la fin des débats. L'assemblée générale est présidée en alternance par le premier président et par le président, en fonction de l'inscription au rôle. En cas de parité des voix, la voix du président de l'assemblée générale est prépondérante (article 13*bis*, § 5).

Si l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat confirme la décision de refus de nomination, de même que si le bourgmestre désigné ne dépose pas de mémoire dans le délai fixé, le refus de nomination est définitif. Le conseil communal dispose alors d'un délai de trente jours pour confirmer un nouvel acte de présentation par un vote (article 13*bis*, § 6). 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 (article 13*bis*, § 7).

B.9.1. La première branche du moyen concerne la disposition attaquée en ce qu'elle habilite l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat à statuer sur un refus de nomination de bourgmestre dans les communes périphériques (article 13*bis*, § 5, de la Nouvelle loi communale).

Il ressort du déroulement de la procédure (B.8) que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat n'exerce nullement une tutelle administrative sur un refus de nomination de bourgmestre dans les communes périphériques, comme le font valoir les parties requérantes, mais un contrôle juridictionnel, qui n'est actionné que lorsque le bourgmestre désigné dont la nomination est refusée introduit un mémoire.

B.9.2. Dès lors que la disposition attaquée instaure une compétence nouvelle de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, elle concerne manifestement les « règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat » visées à l'article 160, dernier alinéa, de la Constitution et repose sur un choix du Constituant; il n'appartient donc pas à la Cour de contrôler cette disposition au regard de la Constitution.

Etant donné que le Constituant a expressément estimé que les autres principes constitutionnels ne s'opposent pas à ce que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat soit habilitée à statuer sur un refus de nomination d'un bourgmestre dans les communes périphériques, l'octroi de cette compétence ne peut être jugé contraire aux dispositions et principes invoqués dans le moyen.

B.9.3. Le moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.10.1. La seconde branche du moyen concerne la disposition attaquée en ce que celle-ci a pour effet qu'un arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat infirmant une décision de refus de nomination emporte la nomination définitive du bourgmestre dans la commune périphérique (article 13*bis*, § 7, de la Nouvelle loi communale).

B.10.2. L'effet attaché à l'arrêt par lequel l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat infirme une décision de refus de nomination d'un bourgmestre d'une commune périphérique relève manifestement des « règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », visées à l'article 160, dernier alinéa, de la Constitution.

La genèse de la disposition attaquée établit à suffisance que le fait que l'arrêt de l'assemblée générale emporte une nomination définitive constitue un élément inhérent à la nouvelle compétence confiée à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, dans le souci de mettre fin de manière effective aux contestations répétées portant sur des refus de nomination des bourgmestres des communes périphériques.

Etant donné que le Constituant a expressément estimé que les autres principes constitutionnels ne s'opposent pas à ce que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat soit habilitée à statuer sur un refus de nomination d'un

bourgmestre dans les communes périphériques, l'octroi de cette compétence et de ses effets ne peut être jugé contraire aux dispositions constitutionnelles invoquées.

Dès lors que la disposition attaquée repose, sur ce point, sur un choix du Constituant, il n'appartient pas à la Cour de contrôler cette disposition au regard de la Constitution.

B.10.3. Le moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 3 avril 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt