



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 114/2024  
du 24 octobre 2024  
Numéro du rôle : 8132**

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 59, alinéa 2, du décret provincial flamand du 9 décembre 2005, posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 258.177 du 8 décembre 2023, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 décembre 2023, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 59, alinéa 2, du décret provincial du 9 décembre 2005 viole-t-il les articles 10, 11, 23 et 162 de la Constitution, en ce que cette disposition :

- ne détermine pas les critères que le Gouvernement flamand doit prendre en compte pour établir le statut du gouverneur de province et ne garantit ainsi pas l'équivalence dans l'accès à la fonction, ni n'impose l'obligation de procéder à une comparaison des titres et mérites et de motiver un choix formellement et matériellement;

- ne s'oppose pas à ce que le Gouvernement flamand exerce sa compétence d'établir le statut pour abroger une procédure favorisant la transparence, sans prévoir à la place des dispositions statutaires offrant un niveau de protection comparable ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Carina Van Cauter, assistée et représentée par Me Aube Wirtgen et Me Sietse Wils, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Dirk Van Heuven et Me Thomas Quintens, avocats au barreau de Flandre occidentale, et par Me Frank Judo et Me Cedric Jenart, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 17 juillet 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 17 juillet 2020, le Gouvernement flamand a nommé Carina Van Cauter gouverneure de la province de Flandre orientale. Un candidat non retenu a introduit un recours en annulation de l'arrêté de nomination devant le Conseil d'État. Avant de statuer à ce sujet, le Conseil d'État pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1. La partie intervenante devant la juridiction *a quo*, Carina Van Cauter, objecte que la question préjudicielle est irrecevable parce que la décision de renvoi ne fait pas apparaître en quoi la disposition en cause pourrait violer l'article 162 de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle ne fait en outre pas partie des normes au regard desquelles la Cour peut exercer son contrôle. En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, la juridiction *a quo* n'indique pas les catégories de personnes qui seraient discriminées. Dans la mesure où la question préjudicielle ne porte pas sur la disposition en cause, mais sur son application, elle ne relève pas de la compétence de la Cour.

Carina Van Cauter estime de surcroît que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, puisque celle-ci ne contribue manifestement pas à la solution du litige soumis à la juridiction *a quo*. En effet, la disposition en cause n'est rien de plus que la confirmation expresse de la compétence dont dispose le Gouvernement flamand pour déterminer le statut des gouverneurs de province, compétence qui découlait auparavant du pouvoir de nomination et du pouvoir d'exécution général du Gouvernement flamand.

A.2. À titre subsidiaire, Carina Van Cauter allègue que la disposition en cause ne viole pas les articles 10, 11, 23 et 162 de la Constitution.

Tant la section du contentieux administratif que la section de législation du Conseil d'État ont établi que la procédure de nomination, qui tient compte de la relation particulière de confiance entre le Gouvernement flamand et le gouverneur, était compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination. Le simple constat selon lequel la disposition en cause ne confirme pas l'équivalence dans l'accès à la fonction ni n'impose l'obligation de

procéder à une comparaison des titres et mérites n'aboutit pas à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il ne peut en effet être attendu du législateur décrétaal qu'il confirme explicitement dans chaque disposition décrétaale qu'il respectera la Constitution. La même chose vaut par ailleurs pour l'obligation de motivation formelle et matérielle, qui s'applique pleinement.

En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, le législateur décrétaal a défini l'objet de la réglementation en confiant la nomination du gouverneur (article 59, alinéa 1er, du décret provincial flamand du 9 décembre 2005) et l'établissement de son statut (article 59, alinéa 2, du même décret) au Gouvernement flamand, qui peut y donner substance concrète pour le reste. La réglementation est suffisamment précise, accessible et claire pour satisfaire au principe de légalité matérielle. Dans la mesure où l'obligation de *standstill* est également mise en cause, la possible violation de cette obligation ne découle pas de la disposition en cause, mais de l'arrêté du Gouvernement flamand. Le degré de protection offert par la disposition en cause demeure inchangé.

L'article 162 de la Constitution constitue le fondement constitutionnel du principe selon lequel l'organisation des institutions provinciales doit être réglée par la loi. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles constitue le fondement juridique en ce qui concerne la réglementation du statut du gouverneur de province. L'article 59 du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 est parfaitement conforme à cette disposition et met celle-ci en œuvre.

A.3. Le Gouvernement flamand souligne que l'établissement de critères d'application ainsi que de limitations, tel que visé dans la question préjudicielle, n'est pas requis pour les délégations de compétence prévues par la loi et par décret dans des matières non réservées.

En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, la disposition en cause n'affecte pas le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine garanti par cet article, ni la concrétisation de ce droit à l'alinéa 3, à savoir le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle. Même si tel était le cas, le législateur décrétaal a clairement précisé l'objet de la délégation. Toute violation éventuelle de l'obligation de *standstill* découlerait de la mise en œuvre de la délégation décrétaale par l'arrêté du Gouvernement flamand.

S'il est vrai que l'article 162 de la Constitution dispose que les institutions provinciales sont réglées par la loi, il n'en résulte pas que le législateur décrétaal flamand doive déterminer chacun des aspects de leur fonctionnement. Seuls les éléments essentiels de ces institutions doivent être réglés par une norme législative. Ces éléments sont prévus aux articles 59 à 65 du décret provincial flamand du 9 décembre 2005. Le statut du gouverneur de province ne relève pas des principes devant être réglés par la loi conformément à l'article 162, alinéa 2, de la Constitution.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la délégation, contenue dans l'article 59, alinéa 2, du décret provincial flamand du 9 décembre 2005, qui a été confiée au Gouvernement flamand pour établir le statut du gouverneur de province.

B.2. Les gouverneurs de province sont les commissaires du Gouvernement flamand et du Gouvernement fédéral dans la province (article 59, alinéa 1er, du décret provincial flamand du 9 décembre 2005). Ils représentent par conséquent les deux Gouvernements dans la province (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 473/1, p. 11). Ils sont les commissaires du

Gouvernement fédéral pour ce qui concerne la sécurité et les commissaires du Gouvernement flamand pour ce qui concerne la supervision des pouvoirs locaux (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 473/6, p. 13).

Les gouverneurs de province sont nommés et révoqués par le gouvernement régional concerné, sur l'avis conforme du Conseil des ministres (article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et article 59, alinéa 1er, du décret provincial flamand du 9 décembre 2005).

B.3. L'article 59, alinéa 2, du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 dispose :

« Le Gouvernement flamand établit le statut du gouverneur de province ».

B.4.1. Le statut du gouverneur de province, y compris la procédure de nomination, est réglé par l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mars 2004 « fixant le statut des gouverneurs de province et de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand » (ci-après : l'arrêté du 5 mars 2004).

En ce qui concerne la nomination, la version initiale de l'arrêté du 5 mars 2004 ne déterminait que les conditions d'admission :

« Art. 8. Les conditions d'admission générales suivantes sont applicables pour l'accès à une fonction de gouverneur :

- 1° être Belge;
- 2° avoir un comportement correspondant aux exigences de la fonction de gouverneur;
- 3° jouir des droits civils et politiques;
- 4° satisfaire aux lois sur la milice ».

B.4.2. Par arrêté du 16 mai 2014, le Gouvernement flamand a inséré une procédure de nomination dans l'arrêté du 5 mars 2004. La réglementation prévoyait notamment « une déclaration de vacance de la fonction de gouverneur, un appel publié au moins dans le *Moniteur belge*, une sélection des candidats par un bureau de sélection indépendant sur la base de critères déterminés, ainsi que le choix par le Gouvernement flamand du candidat le plus apte sur la liste

des candidats aptes soumise par le bureau de sélection indépendant » (décision de renvoi, point 3.2).

B.4.3. Par arrêté du 31 janvier 2020, qui modifie à nouveau l'arrêté du 5 mars 2004, le Gouvernement flamand a abrogé la participation du bureau de sélection indépendant. La décision de renvoi mentionne à cet égard la note au Gouvernement flamand, qui motive la modification comme suit :

« La procédure de nomination des gouverneurs est modifiée de telle façon que les dispositions statutaires qui étaient en vigueur avant l'arrêté modificatif du 16 mai 2004 [lire : 2014] sont de nouveau applicables. En effet, la procédure de nomination actuelle tient trop peu compte du lien spécial de confiance entre la fonction de gouverneur et le Gouvernement flamand ainsi que du poids plus important que le Gouvernement flamand souhaite donner au rôle actif de liaison et de conciliation du gouverneur entre les communes et les services publics flamands actifs dans la province » (décision de renvoi, point 3.4).

B.5. La question préjudicielle interroge la Cour sur le fait de savoir si la délégation au Gouvernement flamand, contenue dans la disposition en cause, viole les articles 10, 11, 23 et 162 de la Constitution, en particulier en ce qu'elle :

- ne détermine pas les critères que le Gouvernement flamand doit prendre en compte pour établir le statut du gouverneur de province et ne garantit ainsi pas l'équivalence dans l'accès à la fonction, ni n'impose l'obligation de procéder à une comparaison des titres et mérites et de motiver un choix formellement et matériellement;

- ne s'oppose pas à ce que le Gouvernement flamand exerce sa compétence d'établir le statut pour abroger une procédure favorisant la transparence, sans prévoir à la place des dispositions statutaires offrant un niveau de protection comparable.

B.6.1. La partie intervenante devant la juridiction *a quo* objecte que la question préjudicielle est irrecevable et qu'elle ne contribue manifestement pas à la solution du litige soumis à la juridiction *a quo*.

B.6.2. S'il est vrai que l'article 162 de la Constitution ne figure pas parmi les normes au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle direct, il ressort de la décision de renvoi qu'il est demandé un contrôle au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 162.

Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. Ce principe est violé si la garantie que constitue l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, contenue dans l'article 162 de la Constitution, est refusée de manière discriminatoire à une catégorie de citoyens, en l'espèce les candidats à la fonction de gouverneur de province.

B.6.3. Pour le surplus, l'examen des exceptions se confond avec le fond de l'affaire.

B.7. L'article 162, alinéa 1er, de la Constitution contient un principe de légalité en matière d'organisation des institutions provinciales. Cet article dispose :

« Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi ».

La disposition constitutionnelle précitée ne va pas jusqu'à obliger le législateur compétent à régler lui-même chaque aspect des institutions provinciales. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

B.8. L'article 23, alinéa 2, de la Constitution, pour autant qu'il soit applicable, contient un principe de légalité relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il n'interdit cependant pas au législateur compétent d'accorder des délégations à une autre autorité, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet.

Il ne ressort pas de la décision de renvoi que la juridiction *a quo* souhaite interroger la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec l'obligation de *standstill*, contenue dans l'article 23 de la Constitution.

B.9. La disposition en cause fait partie du titre II (« L'administration provinciale »), chapitre III (« Le gouverneur de province »), section Ire (« La nomination du gouverneur de province »), du décret provincial flamand du 9 décembre 2005.

Cette section détermine la fonction du gouverneur, à savoir un commissaire du Gouvernement flamand et du Gouvernement fédéral dans la province (article 59, alinéa 1er). Elle établit les catégories de personnes qui ne peuvent pas être gouverneur de province (article 60). Elle dispose que le gouverneur de province est nommé et révoqué par le Gouvernement flamand, sur l'avis conforme du Conseil des ministres (article 59, alinéa 1er). Elle fixe le lieu de résidence du gouverneur de province (article 59, alinéa 3). Elle détermine le serment que le gouverneur de province doit prêter devant le Gouvernement flamand (article 61, alinéa 1er). Elle établit la façon dont le gouverneur de province peut introduire sa démission (article 61, alinéa 2) et elle dispose que le gouverneur de province ne peut bénéficier d'aucun avantage financier par suite de sa participation à des conseils d'administration ou d'autres réunions de sociétés privées ou d'organismes publics (article 62).

B.10. L'article 59, alinéa 2, du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 dispose certes que le Gouvernement flamand établit le statut du gouverneur de province, mais il ressort de l'énumération en B.9 que le législateur décrétole a lui-même établi un certain nombre d'éléments relatifs à ce statut. Il n'apparaît pas que certains éléments essentiels du statut auraient été omis dans cette énumération et auraient, par conséquent, été laissés à l'appréciation du Gouvernement flamand.

B.11. La première partie de la question préjudicielle mentionne en particulier les éléments suivants : la garantie de l'équivalence dans l'accès à la fonction de gouverneur de province, l'imposition de l'obligation de procéder à une comparaison des titres et mérites ainsi que l'imposition de l'obligation de motiver un choix formellement et matériellement.

Il ne s'agit toutefois pas d'éléments, propres au statut du gouverneur de province, que le législateur décrétole doit expressément mentionner.

En vertu de l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement flamand doit respecter le principe d'égalité d'accès aux emplois publics. En vertu de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs », tout acte administratif, y compris les actes émanant du Gouvernement flamand, doit être expressément motivé. Par ailleurs, les actes administratifs étant également soumis aux principes de bonne administration, dont l'obligation de motivation matérielle, les motifs doivent être adéquats, concluants et suffisants.

Le principe d'égalité garanti par la Constitution, qui est également un principe général de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une comparaison des titres et mérites des candidats à une fonction publique. En ce qui concerne la nomination des gouverneurs de province, les gouvernements régionaux compétents disposent néanmoins d'un très large pouvoir d'appréciation, compte tenu de leur lien de confiance avec les gouverneurs de province. En outre, ils doivent tenir compte de ce que toute nomination de gouverneur de province nécessite l'avis conforme du Conseil des ministres en raison de la circonstance que les gouverneurs de province sont également commissaires du Gouvernement fédéral.

B.12. La seconde partie de la question préjudicielle mentionne l'interdiction pour le Gouvernement flamand d'« abroger une procédure favorisant la transparence, sans prévoir à la place des dispositions statutaires offrant un niveau de protection comparable ».

Compte tenu des garanties mentionnées en B.11, le législateur décrétoal peut confier une délégation au Gouvernement flamand sans déterminer une telle interdiction à cet égard.

B.13. Sans que la Cour doive vérifier si l'article 23 de la Constitution est applicable en l'espèce, il ressort de ce qui précède que le législateur décrétoal a déterminé suffisamment l'objet du régime en cause.

B.14. La disposition en cause est compatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 162.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 59, alinéa 2, du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 162.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 24 octobre 2024.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen