

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 111.024 du 4 octobre 2002

A.103.194/VI-15.919

En cause : **COHEN** Michel,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

LA COMMUNE D'UCCLE,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **SAX** Eric,
ayant élu domicile chez
Me Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1070 Bruxelles.
2. **L'ETAT BELGE**, représenté par
le Ministre de l'Intérieur, aux droits
duquel a succédé la Région de
Bruxelles-Capitale, représentée par le
Ministre-Président du Gouvernement
de la Région de Bruxelles-Capitale et Ministre
des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du
Territoire, des Monuments et Sites, de la
Rénovation urbaine et de la Recherche
scientifique,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 avril 2001 par Michel COHEN qui demande l'annulation de "la délibération du Conseil communal de la partie adverse (la Commune d'UCCLE) du jeudi 5 avril 2001 à l'occasion de laquelle fut élu en qualité d'échevin Monsieur Eric SAX";

Vu l'arrêt n° 94.884 du 24 avril 2001 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence;

Vu la requête introduite le 8 juin 2001 par laquelle Eric SAX demande à intervenir en la présente cause;

Vu l'ordonnance du 19 juin 2001 accueillant cette intervention;

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui tend à appeler en intervention forcée Monsieur le Ministre de l'Intérieur;

Vu l'ordonnance du 6 septembre 2001 déclarant recevable cet appel en intervention forcée;

Vu le dernier mémoire introduit le 13 août 2002 par la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et Ministre des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du Territoire, des Monuments et Sites, de la Rénovation urbaine et de la Recherche scientifique, indiquant venir aux droits de l'Etat fédéral depuis le 1er janvier 2002, en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 telle que modifiée par l'article 4 de la loi spéciale du 13 août 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 avril 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 26 juillet 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience 18 septembre 2002;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour le requérant, Me Pierre LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me Dominique LAGASSE, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante et Me François TULKENS, loco Me Michel MAHIEU, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête ont été rappelés par le dit arrêt n° 94.884 du 24 avril 2001; qu'il s'y ajoute que, depuis lors, a été prise l'ordonnance du 18 juillet 2002 du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant la Nouvelle loi communale, dont l'article 2 dispose comme suit :

" Art.2. A l'article 15, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, l'alinéa 1^{er} est complété par la phrase suivante : "Si deux mois après la vacance d'un mandat d'échevin ou deux mois après la séance d'installation du conseil communal, il n'a pas été pourvu à un ou plusieurs mandats d'échevins, soit parce qu'aucun candidat présenté par écrit n'a été élu, soit parce que, dans l'hypothèse où aucun candidat n'a été présenté par écrit, aucun candidat n'a pu être élu à la suite d'une présentation de vive voix en séance, le nombre de signatures nécessaires pour qu'un acte de présentation soit recevable est de plus d'un tiers des élus de la liste du candidat présenté, en ce compris le premier élu de la liste."

Le présent article cesse de produire ses effets le 31 décembre 2006.";

Considérant que le présent recours tend à l'annulation de l'élection de Eric SAX en qualité de quatrième échevin;

Considérant qu'il y a lieu de prendre acte de ce que la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et Ministre des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du Territoire, des Monuments et Sites, de la Rénovation urbaine et de la Recherche scientifique, a succédé en la présente cause aux droits de l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur;

Considérant que la partie adverse et la première partie intervenante excipent de l'illégitimité de l'intérêt à agir du requérant en la présente cause; qu'ils se prévalent d'une manoeuvre dite de "stemblok" à laquelle ce dernier aurait participé l'avant-veille du scrutin du 8 octobre 2000, et qui aurait complètement faussé le jeu de la consultation normale du corps électoral";

Considérant que le requérant a intérêt à poursuivre l'annulation de l'élection au poste d'échevin à laquelle il a été régulièrement présenté, dès lors qu'il soutient que le candidat qui a été élu, l'a été illégalement;

Considérant que la manoeuvre électorale reprochée n'est pas illégale, ce qui n'est même pas allégué; que pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de porter un jugement moral sur les mobiles qui ont animé les candidats ayant appelé au "stemblok"; que l'exception ne saurait être accueillie;

Considérant que, dans son dernier mémoire, Eric SAX excipe encore de l'absence d'intérêt personnel, direct et certain du requérant; qu'il déduit cette exception de ce que, même en cas d'annulation de l'acte attaqué, "la partie requérante qui, par sa conduite, a fait l'unanimité contre elle au sein du conseil communal, n'aurait aucune chance de se voir confier un mandat d'échevin, et en veut pour preuve les résultats du scrutin précédant celui qui allait aboutir à l'acte attaqué, et où le requérant, sur 26 votants, n'obtint qu'une voix, tandis que 25 conseillers votaient contre;

Considérant que le Conseil d'Etat ne saurait présager de l'avenir et tenir dès à présent pour acquis que, en cas d'annulation, le requérant n'aurait aucune chance d'être élu échevin; que cette exception ne saurait être accueillie;

Considérant que, lors de l'audience du 18 septembre 2002, Eric SAX, première partie intervenante, a soulevé une nouvelle exception d'irrecevabilité du recours, déduite de l'ordonnance du 18 juillet 2002 précitée; qu'il soutient à nouveau que le requérant ne dispose pas de l'intérêt requis, dès lors que, en vertu de cette ordonnance, plus de deux mois s'étant écoulés depuis la séance d'installation du conseil communal du 9 janvier 2001 et depuis la vacance des mandats d'échevin litigieux, les nouveaux actes de présentation des candidats échevins devront être signés par plus d'un tiers des élus de leur liste, en ce compris le premier élu de la liste, et que celui-ci, Eric ANDRE, a déclaré le 12 septembre 2002 qu'en cas d'annulation, il représenterait les quatre mêmes personnes pour pourvoir aux mandats qui seraient redevenus vacants; qu'il produit également une attestation selon laquelle plus d'un tiers des élus de sa liste

manifestent leur intention de présenter à nouveau sa candidature et de soutenir sa réélection comme échevin; qu'il en conclut que, faute de pouvoir être élu à un de ces mandats, le requérant ne dispose pas de l'intérêt légal requis;

Considérant que, quelles que soient les conséquences à reconnaître à l'ordonnance du 18 juillet 2002 précitée quant à son application dans le temps dans l'éventualité d'une annulation, en toutes hypothèses, des déclarations et des engagements actuels, même écrits, ne sauraient préjuger d'une attitude politique ultérieure, surtout si elle doit se concrétiser par un vote secret; que, comme déjà dit ci-avant, une éventuelle annulation restituerait au requérant à tout le moins une chance d'être élu échevin; que l'exception ne saurait être accueillie;

Considérant encore que, dans son dernier mémoire, Eric SAX, première partie intervenante, demande la jonction des sept recours qui, actuellement pendants, visent l'élection en tant qu'échevin de Mr Jacques MARTROYE de JOLY, Mme GUSTOT, Mr COOLS, Mme de LAVELEYE, Mme DUPUIS et Mr de HALLEUX, outre la sienne propre, soit les dossiers A.103.190/VI-15.916, A.103.192/VI-15.917, A.103.193/VI-15.918, A.103.898/VI-15.942, A.103.897/VI-15.941 et A.103.896/VI-15.940, en plus du présent dossier;

Considérant que, si les circonstances de la cause et les moyens invoqués dans les causes A.103.190/VI-15.916, A.103.192/VI-15.917 et A.103.193/VI-15.918 sont pratiquement les mêmes que ceux du présent dossier, ce qui explique que ces affaires ont été instruites en même temps, qu'elles ont été fixées à la même audience et que les arrêts sont rendus le même jour, il n'en va pas de même des affaires A.103.898/VI-15.942, A.103.897/VI-15.941 et A.103.896/VI-15.940 qui présentent certaines particularités; qu'il n'y a dès lors pas lieu d'accéder à la demande de jonction;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de sa requête, "de la violation des articles 4, alinéa 2, 15, § 1er, et 17 de la Nouvelle loi communale, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir"; qu'il reproche à l'acte attaqué de résulter d'un vote émis en dehors de toute présentation, ce que, selon lui, prohibe la loi; qu'il rappelle à cet égard l'enseignement de l'arrêt n° 45.392 prononcé en assemblée générale de la Section d'administration du Conseil d'Etat le 21 décembre 1993, ainsi que de l'arrêt n° 71/94 prononcé le 6 octobre 1994 par la Cour d'arbitrage;

Considérant que, en réponse, la partie adverse fait valoir en substance que "le blocage que connaît la commune d'Uccle est une situation fondamentalement différente de celle à laquelle la loi de 1987 a remédié", puisque les échevins dont l'élection est ici attaquée n'ont pas faussé compagnie à leurs co-listiers pour rallier une autre liste ou un autre parti qui leur offrait, en récompense de leur désertion, un mandat au sein du collège des bourgmestre et échevins, qu'ils n'ont pas manqué aux engagements pris vis-à-vis de leurs collègues, et qu'ils n'ont pas abusé de la confiance des électeurs; qu'elle en conclut que le moyen manque en droit;

Considérant que la première partie intervenante fait valoir pour sa part que "la Nouvelle loi communale n'exclut nullement l'élection d'échevins sans présentation lorsqu'il n'y a pas de «transfuge politique», comme dans les affaires qui ont donné lieu à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 45.392, Louwyck et Vanoverschelde, du 21 décembre 1993, et à l'arrêt n° 71/94 du 6 octobre 1994 de la Cour d'arbitrage, mais qu'il y a une simple scission d'une liste entre :

- d'une part, un groupe minoritaire fidèle à sa liste, au parti dont elle émane et conservant l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux de sa liste,
- d'autre part, un groupe majoritaire non fidèle à sa liste puis exclu par la section locale du parti dont émane la liste et ne disposant pas de l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux de sa liste"; qu'il souligne, lui aussi, que le cas de figure diffère essentiellement des situations qui ont donné lieu aux arrêts précités, et qu'en l'espèce, "il y a eu violation des accords de la liste P.R.L. par une majorité des élus de cette liste (les «quatorze conjurés» réunis autour de M. de Lobkowicz) dont la plupart n'ont été élus qu'à la faveur d'une manoeuvre de vote groupé («stemblok»); qu'il déduit des termes de l'article 15 de la Nouvelle loi communale que les actes de présentation sont facultatifs, ce qui implique que la procédure subsidiaire de l'élection des échevins sans présentation est autorisée; que, selon lui, le recours à l'élection sans présentation se justifie également lorsque le recommencement de la procédure ne permet à aucun des candidats présentés valablement par écrit d'obtenir la majorité requise au sein du conseil communal alors qu'on est à la veille de l'expiration du délai de trois mois visé par l'article 15, § 1^{er}, 3^{ème} alinéa, de la Nouvelle loi communale; qu'il ajoute que le recours à la procédure sans présentation est nécessaire pour mettre un terme à un blocage qui met en péril le principe de la continuité du service public; que, selon lui, il résulte de la combinaison des articles 4 et 15, § 1^{er}, 3^{ème} alinéa, de la Nouvelle loi communale que les échevins sortants ne peuvent plus continuer à exercer leur mandat à l'expiration du délai de trois mois prenant cours à compter de la vacance des mandats d'échevin à pourvoir, et que, d'autre part, l'article 17 de la Nouvelle loi communale n'est pas non plus susceptible de permettre la continuité du service public dans la mesure où il n'est pas

question d'«absence» ou d'«empêchement» d'un échevin dont le mandat n'a pas encore été conféré; qu'il estime encore que la règle de l'élection des échevins à la majorité des membres du conseil communal a une valeur absolue, tandis que celle qui veut que cette élection intervienne sur la base d'actes de présentation signés par la majorité des élus de la liste des candidats n'a de valeur que relative; qu'à titre subsidiaire, il demande que soient posées à la Cour d'arbitrage deux questions préjudicielles;

Considérant que l'arrêt n° 45.392 du 21 décembre 1993 en cause de LOUWYCK et VANOVERSCHELDE, prononcé en assemblée générale de la Section d'administration, a estimé devoir interpréter l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, en ce sens que seuls peuvent être élus échevins les candidats présentés par écrit par une majorité des élus de leur liste, la seule exception à cette règle n'étant prévue par la loi que dans les cas où aucune candidature n'aurait été valablement présentée par écrit, où le candidat présenté se retirerait, serait décédé ou aurait déjà été nommé ou élu à une autre fonction, seuls cas dans lesquels la présentation de vive voix en séance serait permise; qu'il en a été déduit que, lorsque des candidats ont été régulièrement présentés par écrit par la majorité des élus de leur liste, "la possibilité d'effectuer encore des présentations de vive voix en séance est exclue et que, si aucun de ces candidats n'obtient la majorité requise, il y a lieu de recommencer la procédure des présentations écrites", et que "l'impossibilité de procéder à des présentations de vive voix lorsque des candidats ont été régulièrement présentés par écrit exclut a fortiori de procéder à une élection en dehors de toute présentation"; que cette interprétation n'a pas été jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 71/94 du 6 octobre 1994;

Considérant qu'en l'espèce, il est constant que Eric SAX a été élu en dehors de toute présentation, au poste de 4^{ème} échevin auquel avaient été régulièrement présentés par écrit le requérant et une Dame FRAITEUR qui n'obtinrent cependant pas la majorité des voix du conseil communal requise;

Considérant toutefois que la première partie intervenante s'interroge sur la constitutionnalité, dans le cas précis de l'espèce, de l'interprétation retenue par l'arrêt n° 45.392 précité qui pourrait conduire à l'annulation de l'acte entrepris et demande que soient posées à la Cour d'arbitrage les questions préjudicielles libellées ci-après;

Considérant qu'en vertu de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, dès lors que la présente action n'est pas irrecevable pour des motifs de procédure tirés de normes ne faisant pas elles-mêmes l'objet de la demande

de question préjudicielle, le Conseil d'Etat est tenu de demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur ces questions,

D E C I D E :

Article 1^{er}

Réservant à statuer au fond, il est demandé à la Cour d'arbitrage de statuer sur les questions préjudicielles libellées par l'intervenant comme suit :

1. "L'article 15, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il devrait être interprété comme interdisant l'élection au grand choix d'un conseiller communal comme échevin - c'est-à-dire en-dehors de toute présentation écrite ou orale - lorsqu'il a été constaté, à de nombreuses reprises, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés par écrit ou oralement n'obtiennent pas la majorité des suffrages ou même que la majorité des membres du conseil communal s'opposent à leur élection,

Vu que, ainsi interprétée, cette disposition légale établirait une discrimination injustifiée entre :

- d'une part, les citoyens d'une commune où un conseiller communal est présenté comme candidat échevin par la majorité des élus de sa liste, par écrit ou de vive voix, est élu échevin par la majorité du conseil communal et voit son élection déclarée légale;

- et, d'autre part, les citoyens d'une commune où un conseiller communal, sans avoir quitté ni sa liste ni le parti dont elle émane et en conservant l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux sur sa liste, est élu échevin au grand choix par une majorité absolue du conseil communal sans avoir été présenté, ni par écrit ni de vive voix, par la majorité des élus de sa liste et voit son élection comme échevin considérée comme illégale dans une telle interprétation, citoyens qui ne pourraient pas voir leur commune dirigée par un exécutif démocratiquement élu;

et entre :

- d'une part, les conseillers communaux qui sont élus échevins après avoir été présentés comme candidats échevins par la majorité des élus de leur liste, par écrit ou de vive voix, et dont l'élection est déclarée légale;

- et, d'autre part, les conseillers communaux qui, sans avoir quitté ni leur liste ni le parti dont elle émane et en conservant l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux de leur liste, sont élus échevins au grand choix par une majorité absolue du conseil communal sans avoir été présentés ni par écrit ni de vive voix par la majorité des élus de leur liste et dont l'élection comme échevins serait considérée comme illégale dans une telle interprétation;

et entre :

- d'une part, les communes dans lesquelles les candidats échevins peuvent être présentés, par écrit ou de vive voix, par la majorité des élus de leur liste, avant de

recueillir la majorité des suffrages au sein du conseil communal, et dont l'élection est déclarée légale;

- et, d'autre part, les communes où tout ou partie des candidats échevins peuvent recueillir la majorité absolue du conseil communal mais ne peuvent pas être présentés, ni par écrit ni de vive voix, par la majorité des élus de leur liste alors même qu'ils n'ont pas quitté ni leur liste ni le parti dont elle émane et ont conservé l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux de leur liste, communes qui seraient ainsi ingouvernables si ces candidats échevins ne pouvaient être élus par la majorité absolue du conseil communal ?";

2. "L'article 15, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il devrait être interprété comme interdisant l'élection au grand choix d'un conseiller communal comme échevin - c'est-à-dire en-dehors de toute présentation écrite ou orale - lorsqu'il a été constaté, à de nombreuses reprises, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés par écrit ou oralement n'obtiennent pas la majorité des suffrages ou même que la majorité des membres du conseil communal s'opposent à leur élection,

Vu que, ainsi interprétée, cette disposition légale réserverait un sort identique à deux catégories de conseillers communaux pourtant bien distinctes :

- d'une part, ceux qui, sans avoir quitté ni leur liste ni le parti dont elle émane et en conservant l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux de leur liste, sont élus échevins au grand choix par une majorité absolue du conseil communal sans avoir été présentés ni par écrit ni de vive voix par la majorité des élus de leur liste et dont l'élection comme échevins serait considérée comme illégale dans une telle interprétation;

- et, d'autre part, ceux qui ayant quitté leur liste et pouvant donc être considérés comme dissidents ou transfuges" ne peuvent pas être élus échevins ?";

Article 2 .

Sur le vu de l'arrêt à intervenir de la Cour d'arbitrage, le membre de l'Auditorat désigné par l'Auditeur général est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Chacune des parties disposera d'un délai d'un mois pour transmettre un dernier mémoire.

Article 3 .

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quatre octobre deux mille deux par :

MM. ANDERSEN,
HANSE,
LEWALLE,
HARMEL,

Président du Conseil d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.