CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 128.502 du 25 février 2004

A103.190./VI-15.916

En cause : **CATTOIR** Chantal,

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. GUSTOT Marianne,

ayant élu domicile chez
Me Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe, 187,
1170 Bruxelles,

2. LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE,
qui a succédé aux droits de l'Etat belge,
représentée par le Ministre-Président du Gouvernement
de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé
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 Chantal CATTOIR 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 élue en qualité d'échevin Madame Marianne GUSTOT";

Vu l'arrêt n° 94.885 du 24 avril 2001 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence et liquidant les dépens;

Vu l'arrêt n° 111.025 du 4 octobre 2002 qui réserve à statuer au fond et pose des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage;

Vu l'arrêt n° 97/2003 prononcé le 2 juillet 2003 par la Cour d'arbitrage;

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

Vu l'ordonnance du 8 octobre 2003 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 23 janvier 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 février 2004;

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

Entendu en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Frédéric KRENC, loco Me Pierre LAMBERT, avocat comparaissant pour la partie adverse, Me Michaël PILCER, loco Me Dominique LAGASSE, avocat comparaissant pour la première partie intervenante, et Me Michel MAHIEU, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, Auditeur;

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 exposés dans les arrêts n°s 94.885 du 24 avril 2001 et 111.025 du 4 octobre 2002;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "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'elle reproche à l'acte attaqué de résulter d'un vote émis en dehors de toute présentation, ce que, selon elle, prohibe la loi; qu'elle 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 qu' il est constant que Marianne GUSTOT a été élue en dehors de toute présentation, au poste de 2ème échevin auquel avaient été régulièrement présentés par écrit la requérante et une Dame FRAITEUR qui n'obtinrent cependant pas la majorité des voix du conseil communal requise;

Considérant qu'en réponse aux questions préjudicielles, la Cour d'arbitrage, par son arrêt n° 97/2003 du 2 juillet 2003, a énoncé, notamment, ce qui suit :

" B.1. L'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale dispose :

«Les échevins sont élus par le conseil, parmi les conseillers de nationalité belge. Les élus au conseil peuvent présenter des candidats en vue de cette élection. Un acte de présentation daté doit, pour chaque mandat d'échevin, être déposé à cet effet entre les mains du président du conseil, au plus tard trois jours avant la séance du conseil à l'ordre du jour de laquelle figure l'élection d'un ou plusieurs échevins. Pour être recevables, les actes de présentation doivent être signés au moins par une majorité des élus de la liste du candidat présenté. Si la liste sur laquelle figure le candidat échevin ne compte que deux élus, la signature d'un seul d'entre eux suffit pour que la disposition qui précède soit respectée. Sauf en cas de décès d'un candidat présenté ou de renonciation au mandat de conseiller communal par un tel candidat, nul ne peut signer plus d'un acte de présentation pour un même mandat d'échevin. Si les candidatures présentées par écrit ne suffisent pas à constituer entièrement le collège échevinal, des candidats peuvent être présentés de vive voix en séance.

L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue, par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire; le rang des échevins est déterminé par l'ordre des scrutins.

Si un seul candidat a été présenté pour un mandat d'échevin à conférer, il est procédé à un seul tour de scrutin; dans tous les autres cas et si aucun candidat n'a obtenu la majorité après deux scrutins, il est procédé au ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix; en cas de parité au ballottage, le plus âgé l'emporte. L'élection des échevins a lieu dans la séance d'installation qui suit le renouvellement du conseil. En tout autre cas, l'élection doit être faite dans les trois mois de la vacance.»

B.2. Ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt n° 71/94, cette disposition a été instaurée par la loi du 2 juin 1987 afin de contrecarrer les «transferts politiques» motivés par l'expectative d'un mandat de bourgmestre ou d'échevin (Doc. parl., Chambre, 1986-1987, n° 639/1, pp. 1-2, et n° 639/7, pp. 4, 5 et 9; Ann., Chambre, 25 février 1987, pp. 816-819). La Cour a considéré que, pour atteindre cet objectif, le législateur avait pu instaurer un système de présentations écrites et subordonner

ces présentations à la condition qu'elles soient signées par une majorité des élus de la liste du candidat présenté.

B.3. Les parties intervenantes devant le Conseil d'Etat invitent la Cour, soit à interpréter l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale en ce sens qu'il ne serait pas applicable à la situation qui s'est présentée lors des élections communales du 8 octobre 2000 à la commune d'Uccle, soit à dire que cet article est discriminatoire.

B.4. En disposant, à l'alinéa 2 de l'article 15, que les échevins sont élus à la majorité des suffrages émis par les conseillers communaux, le législateur a consacré une règle fondamentale qui participe de l'essence même du régime démocratique et tient compte de la volonté des électeurs telle qu'elle s'est exprimée lors des dernières élections.

B.5. En disposant, à l'alinéa 1er du même article, que les actes de présentation doivent être «signés au moins par une majorité des élus de la liste du candidat présenté», le législateur a ajouté une condition qui ne répond pas à une exigence fondamentale de la démocratie.

En effet, il n'apparaît pas que le législateur entendait permettre que l'exigence relative aux présentations puisse, en toutes circonstances, mettre en échec la règle démocratique exprimée à l'alinéa 2. Il ressort clairement des travaux préparatoires qu'il avait pour seul objectif de condamner une pratique déterminée, la disposition en cause étant justifiée de la manière suivante :

«Au cours des dernières années, la nomination du bourgmestre ou l'élection des échevins ont donné lieu à des péripéties dans de nombreuses communes. Combien de fois, en effet, des conseillers communaux n'ont-ils pas faussé compagnie à leurs colistiers pour rallier une autre liste ou un autre parti qui leur offrait un mandat au sein du collège des bourgmestre et échevins ? Ainsi, les élus les moins loyaux sont très souvent parvenus à participer à l'exercice du pouvoir et à constituer une majorité de remplacement, parfois contre la volonté expresse du corps électoral.

Il va sans dire que de telles pratiques entament la crédibilité de nos institutions démocratiques, car, outre qu'ils manquent aux engagements pris vis-à-vis de leurs collègues, ces élus abusent de la confiance des électeurs. En effet, dans bien des cas, le choix de l'électeur est non seulement fonction de la personnalité des candidats, mais aussi de la liste sur laquelle ils figurent et du programme qu'ils soutiennent. L'élu qui rallie un autre parti après les élections, souvent pour satisfaire ses propres ambitions, abuse donc de la confiance qui lui a été accordée.

Il convient dès lors de mettre fin autant que possible à de telles pratiques mais sans trop porter atteinte au droit de chaque conseiller communal de décider librement.

La présente proposition ne permettra sûrement pas d'éviter que certains abandonnent leurs amis politiques pour rejoindre d'autres rangs. Elle vise plutôt à empêcher que celui qui rompt le pacte conclu avec l'électeur et la solidarité au sein de la liste puisse en être récompensé en étant présenté comme candidat bourgmestre ou pressenti comme échevin.» (Doc. parl., Chambre, 1986-1987, n° 639/1, pp. 1 et 2).

B.6. L'hypothèse à laquelle est confronté le Conseil d'Etat en l'espèce est essentiellement différente : elle provient de la scission d'une liste qui peut aboutir à un blocage des institutions communales si l'article 15, § 1er, est appliqué. Une telle scission est étrangère à la problématique qu'a voulu régler le législateur. Exiger, dans ce cas, que le candidat-échevin soit présenté, par écrit ou oralement, par une majorité des élus de sa liste est une mesure qui n'est pas pertinente. Elle reviendrait à traiter de la même manière la commune dont les institutions sont perturbées par le transfert ou le

débauchage d'un élu et celle dans laquelle les institutions sont bloquées parce que, au sein d'une même liste, deux courants inconciliables se sont déclarés. Elle empêcherait le conseil communal, sans raison admissible, d'exercer raisonnablement son choix parmi les candidats-échevins.

B.7. Pour être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale doit donc s'interpréter en ce sens qu'il n'est pas applicable dans une commune où, après qu'il a été constaté, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés oralement ou par écrit n'obtiennent pas la majorité absolue des suffrages, des candidats-échevins recueillent cette majorité bien que, en raison d'une scission de leur liste, ils n'aient bénéficié d'aucune présentation, qu'elle soit orale ou écrite.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, pour autant qu'il soit interprété en ce sens qu'il n'est pas applicable dans une commune où, après qu'il a été constaté, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés oralement ou par écrit n'obtiennent pas la majorité absolue des suffrages, des candidats-échevins recueillent cette majorité bien que, en raison d'une scission de leur liste, ils n'aient bénéficié d'aucune présentation, qu'elle soit orale ou écrite.";

Considérant que, dans son "dernier mémoire après questions préjudicielles", la requérante soutient que, selon l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage, les candidats échevins qui n'ont pas bénéficié d'une présentation par la majorité des membres de leur liste peuvent, malgré tout, être élus en qualité d'échevins, après l'échéance du terme de trois mois suivant l'installation du conseil communal, pour autant qu'ils n'aient pas bénéficié de présentation en raison d'un vulgaire débauchage, mais d'une scission entre deux courants inconciliables, qu'il s'impose, dès lors, de vérifier si un terme de trois mois s'est écoulé entre la date de l'installation du conseil communal et la date de la décision attaquée, qu'en l'espèce, il s'avère que le conseil communal a été installé le 9 janvier 2001 et que l'élection contestée a eu lieu le 5 avril 2001, soit après moins de trois mois, en sorte que l'article 15 de la Nouvelle loi communale, tel qu'interprété par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt précité, ne trouve pas à s'appliquer et que l'élection attaquée n'a donc pas eu lieu régulièrement;

Considérant que, dans son dernier mémoire daté du 16 décembre 2003, auquel se réfère Marianne GUSTOT, première partie intervenante, la partie adverse soutient que la Cour d'arbitrage n'a pas fait du dépassement du délai de trois mois la condition de la non-application de la règle de la présentation, mais que sa réponse a été

dictée par la volonté de permettre au conseil communal de ne pas enfreindre le délai légal de trois mois, ainsi qu'il ressort du point B.6. de l'arrêt précité;

Considérant que l'article 15, § 1er, alinéa 3, in fine, de la Nouvelle loi communale énonce que :

" L'élection des échevins a lieu dans la séance d'installation qui suit l'élection du conseil. En tout autre cas, l'élection doit être faite dans les trois mois de la vacance";

que c'est à la lumière de cette disposition législative, parfaitement claire, qu'il s'impose de lire les questions préjudicielles et la réponse que leur a donnée la Cour d'arbitrage dans l'arrêt précité; que la situation envisagée est celle dans laquelle "il a été constaté à de nombreuses reprises, au terme des trois premiers mois qui suivent l'installation du conseil communal, que les candidats présentés oralement ou par écrit n'obtiennent pas la majorité des suffrages ou même que la majorité des membres du conseil communal s'opposent à cette élection"; que c'est en fonction de cette formulation que la Cour d'arbitrage a énoncé sa réponse précitée; que les termes du dernier motif (B.7.) et du dispositif de l'arrêt précité ne peuvent être interprétés comme emportant que l'impossibilité de procéder à l'élection des échevins à la suite des présentations prévues à l'article 15, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale doit avoir duré au moins trois mois pour que le conseil communal puisse sortir de l'impasse en procédant à l'élection d'un ou de plusieurs échevins au grand choix; que l'expression "au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal" ne peut s'interpréter autrement, compte tenu des circonstances de l'espèce, que comme signifiant que l'impossibilité de procéder à l'élection des échevins dans les conditions prévues à l'article 15, § 1er, alinéa 1er, a été constatée par le conseil communal lors de sa dernière séance utile avant l'expiration du délai de trois mois visé à l'alinéa 3 de la même disposition;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen du détournement de pouvoir; qu'elle soutient que "l'acte attaqué résulte d'une manoeuvre orchestrée par le Ministre de l'Intérieur, un parti politique et des élus qui se sont désolidarisés de la majorité des élus de leur liste en vue de récompenser ceux-ci par une nomination en qualité d'échevins, alors que l'autorité ne peut user des pouvoirs qui lui ont été conférés à des fins étrangères à l'intérêt du service";

Considérant que la requérante n'établit pas à suffisance de droit que la décision attaquée aurait été inspirée par des fins étrangères à l'intérêt du service, constitutives de détournement de pouvoir; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 421,43 euros, sont mis à la charge de la requérante, à concurrence de 173,53 euros, à charge de Marianne GUSTOT à concurrence de 123,95 euros, et en débet, pour un même montant, pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^{e} chambre, le vingt-cinq février deux mille quatre par :

M.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
M.	HANSE,	Conseiller d'Etat,
M.	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
Mme	SAS,	Greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

O. SAS. R. ANDERSEN.