CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.622 du 2 octobre 2014

207.743/XV-2179

En cause : 1. **DEUMER** Bernard,
2. **BOMBOIR** Vanessa,
3. **PHILIPPE** Mathieu,
4. **PHILIPPART** Claude,
5. **GATEZ** Vanessa,
6. **WINAND** Jean,
7. **GUILLAUME** José,

ayant élu domicile chez
Me J. LAURENT, avocat,
rue Defacqz 78
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Houffalize,

ayant élu domicile chez
Mes L. MISSON et A. KETTELS, avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 janvier 2013 par laquelle Bernard Deumer, Vanessa Bomboir, Mathieu Philippe, Claude Philippart, Vanessa Gatez, Jean Winand et José Guillaume sollicitent l'annulation «de la décision de la partie adverse du 13 décembre 2012 approuvant le pacte de majorité déposé le 4 décembre 2012 et portant désignation des échevins de la ville d'Houffalize»;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 5 août 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 septembre 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me J. LAURENT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me A. KETTELS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme N. VAN LAER, 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 cause se présentent comme suit :

Les résultats des élections communales du 14 octobre 2012 à Houffalize aboutissent à attribuer 9 élus au groupe «Gestion et Services», avec 47,60 % des voix, 6 élus au groupe «L'Essentiel» et 2 élus au groupe «Alternative». Les six premiers requérants sont des élus du groupe «L'Essentiel», le septième est un élu du groupe «Alternative». D'après les résultats publiés par la Région wallonne, le candidat tête de liste du groupe «Gestion et Services», Gérard Otto, obtient 608 voix sur les 1604 suffrages remportés par son groupe. Ces résultats ne font l'objet d'aucune réclamation auprès du collège provincial.

Un projet de pacte de majorité reprenant notamment la candidature de Gérard Otto est déposé le 8 novembre 2012 et publié le même jour.

À une date inconnue, il est constaté qu'en vertu d'une condamnation pénale prononcée par le tribunal correctionnel de Marche-en-Famenne le 16 décembre 2009, notamment du chef de prise d'intérêt, Gérard Otto était inéligible en vertu de l'article 245 du Code pénal et de l'article L4142-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL). La confirmation de ces éléments est communiquée au collège communal le 30 novembre par le ministre des Pouvoirs locaux.

En raison de cette circonstance, lors du conseil communal d'installation du 3 décembre 2012, le pacte de majorité déposé en novembre n'est pas voté. Le lendemain, 4 décembre, un autre pacte est déposé, reprenant les noms de Marc Caprasse, Jean-Louis Scholtus, Marc Knoden, Josette Deville, Nathalie Borlon et Catherine Fetten. Le 13 décembre, le président du collège communal constate que

l'ensemble des candidats sont éligibles. Le même jour, le conseil communal vote le pacte de majorité, Marc Caprasse prête serment en tant que bourgmestre et les autres candidats, en tant qu'échevins;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours en soutenant que l'acte attaqué est de nature politique; qu'elle fait le parallèle avec la motion de méfiance et rappelle la jurisprudence du Conseil d'État à cet égard, en particulier l'arrêt n° 214.529 du 11 juillet 2011; qu'elle souligne que les actes de nature politique − ou à tout le moins les aspects purement politiques d'un acte donné − échappent au contrôle du Conseil d'État parce qu'ils laissent entier le pouvoir d'appréciation de l'administration; qu'elle constate qu'en l'espèce, ce que contestent les requérants, c'est le contenu politique du pacte de majorité, soit le choix des membres du collège y désignés; qu'elle estime qu'il s'agit là d'un acte qui ne relève nullement de la nature administrative et exclut donc tout contrôle du Conseil d'État, et que les requérants utilisent le recours en annulation pour obtenir l'équivalent d'une motion de méfiance collective pour le vote de laquelle ils n'atteignent pas la majorité requise; qu'elle observe enfin qu'en dehors de la mixité désormais obligatoire entre les hommes et les femmes, l'article L1123-3 du CWaDeL ne prévoit aucune exigence quant aux membres du collège, et que les requérants ne peuvent exciper d'aucune violation d'une disposition légale claire qui aurait impliqué une composition différente du collège; que, selon elle, une répartition éventuellement différente des sièges du conseil communal entre les divers partis représentés n'aurait pas nécessairement pour conséquence une modification du pacte de majorité, accord qui fait l'objet de discussions voire d'accords politiques; que, dans son dernier mémoire, elle ajoute que le Conseil d'État ne contrôle pas le contenu de la motion de méfiance mais uniquement sa légalité externe et notamment les manquements aux garanties procédurales pour les motions de méfiance individuelles;

Considérant que l'acte attaqué est une délibération d'un conseil communal, organe d'une commune, qui est une autorité administrative; qu'il emporte des effets de droit en ce qu'il attribue les qualités de bourgmestre et d'échevins à certaines personnes; qu'un tel acte est de nature à faire grief à ceux qui, par son effet, perdent une chance d'obtenir un de ces mandats; que la circonstance que l'approbation du pacte de majorité est une décision essentiellement politique ne constitue pas un argument d'où il se pourrait déduire que le contrôle de sa légalité devrait échapper au Conseil d'État; qu'en effet, son adoption, par un conseil communal, qui n'est ni un organe du pouvoir législatif ni un organe du pouvoir judiciaire, apparaît comme un acte accompli par une autorité administrative, destiné à produire des effets de droit, faisant grief, acte qui, dès lors, est de nature à faire l'objet d'une requête en annulation; qu'aucune disposition de nature constitutionnelle ou législative, ni aucune règle de droit non écrite ne soustrait pareille décision à la compétence du Conseil d'État; que la circonstance que le conseil communal dispose en l'occurrence d'un très large pouvoir d'appréciation, ou en d'autres termes, qu'il s'agisse d'une question de pure opportunité politique, a certes pour effet de restreindre, voire annihiler l'emprise des moyens d'annulation qui contestent la

légalité interne de l'acte attaqué, mais non d'écarter celui-ci de la compétence du Conseil d'État statuant au contentieux de l'annulation; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une autre exception d'irrecevabilité, fondée sur le défaut d'intérêt des requérants à l'annulation; que, selon elle, l'objet du recours consiste en réalité à mettre en cause le résultat des élections, qu'ils n'ont pas contesté en temps utile; qu'elle expose que s'ils estimaient avoir été dans l'impossibilité d'agir contre les résultats des élections dans les délais requis, ils devaient saisir l'organe compétent pour connaître de cette contestation et lui soumettre le cas de force majeure dont ils se plaignent, mais que ce n'est que dans ce cadre seulement qu'ils auraient pu, le cas échéant, invoquer une violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'hypothèse où le cas de force majeure invoqué aurait été rejeté; qu'elle constate que les requérants n'ont pas même tenté de contester les résultats des élections et que ceux-ci sont aujourd'hui définitifs, et que la majorité absolue dont dispose la liste «Gestion et Services» n'est plus contestable, de sorte que les requérants n'ont aucun espoir d'obtenir un siège au collège et qu'une annulation du pacte de majorité ne leur procurerait aucun avantage;

Considérant que les requérants ont un intérêt suffisant à l'annulation dans la mesure où celle-ci restituerait à chacun d'eux une chance d'être élu échevin; qu'on ne peut écarter cette hypothèse au vu de la majorité absolue dont dispose le groupe «Gestion et Services», dont ils ne font pas partie, les changements d'attitude politiques restant toujours possibles; qu'à cet égard, l'exception n'est pas fondée; que, pour le surplus, en tant que la partie adverse soutient que le recours équivaut à contester tardivement le résultat des élections communales, la recevabilité du recours dépend de la nature des moyens invoqués, et sera examinée avec ceux-ci;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment de son article 25, du Premier Protocole de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment de son article 3, et du CWaDeL, notamment de ses articles L1123-8 et L4142-1; qu'ils exposent que le scrutin communal a abouti à l'élection de Gérard Otto, tête de liste, alors que ce dernier, faisant l'objet d'une condamnation pénale pour prise d'intérêt sur base de l'article 245 du Code pénal, n'aurait pas dû pouvoir se présenter en qualité de candidat puisque cette inéligibilité emporte automatiquement l'interdiction de se présenter aux suffrages de l'électeur; qu'ils soutiennent que sa candidature, recueillant 608 voix sur les 1540 (en réalité, 1604) obtenues par sa liste, a faussé le scrutin, et que s'il ne s'était pas présenté, sa liste n'aurait pu disposer d'une majorité des sièges au conseil communal et aurait été dans l'impossibilité de présenter un projet de pacte de majorité; qu'ils en déduisent que la présentation du pacte se fonde sur une irrégularité majeure du scrutin; qu'ils ajoutent que le dernier siège de sa liste, qui en a obtenu 9 sur 17, s'est joué à bien moins de voix que celles qu'il a obtenues, et que ce siège aurait donc pu basculer vers l'une des deux autres listes, puisqu'il manquait à peine 11 voix lors des élections communales pour que les listes «L'Essentiel» et

«Alternative» obtiennent la majorité des sièges; qu'ils réitèrent leur argumentation dans le dernier mémoire;

qu'ils expliquent que l'inéligibilité de Gérard Otto n'a été communiquée qu'en date du 30 novembre 2012, soit bien après la validation des élections par le collège provincial et qu'il ne peut donc leur être reproché de ne pas avoir introduit de recours contre les élections; que, selon eux, affirmer le contraire aboutirait à les priver de tout recours utile et violerait de ce fait l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant que le nom de Gérard Otto ne figure pas dans le pacte de majorité approuvé par l'acte attaqué; que le moyen ne porte donc pas sur une irrégularité qui affecterait directement l'acte attaqué, mais consiste à mettre en cause le résultat des élections communales sur lesquelles il se fonde, résultat tenu pour illégal en raison de l'influence que la candidature de Gérard Otto aurait exercée sur le scrutin;

Considérant que le dossier ne comporte aucune décision expresse de validation par le collège provincial du résultat des élections communales du 14 octobre 2012 à Houffalize; que les requérants disposaient d'un recours effectif contre le résultat proclamé par le bureau communal et pouvaient introduire une réclamation dans le délai de dix jours prévu par l'article L4146-8 du CWaDeL; qu'ils s'en sont abstenus, alors même que les ennuis judiciaires de Gérard Otto étaient notoires, puisque les requérants citent eux-mêmes, dans leur mémoire en réplique, l'extrait d'une interview du 28 septembre 2012 au cours de laquelle cette question a été abordée; que leur ignorance de l'illégalité dont ils entendent se prévaloir aujourd'hui ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de dix jours dans lequel ils devaient introduire leur réclamation, délai prescrit à peine de déchéance; qu'en vertu de l'article L4146-4 du CWaDeL, le résultat de l'élection tel qu'il a été proclamé par le bureau communal est devenu définitif après 45 jours; que le Conseil d'État ne pourrait constater à titre incident l'irrégularité qui entacherait des élections communales dont le résultat est ainsi devenu définitif; que le premier moyen est, de ce fait, irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un second moyen de la violation de l'article L1123-1 du CWaDeL; qu'ils constatent qu'un premier pacte de majorité a été déposé le 2ème lundi du mois de novembre entre les mains du secrétaire communal et qu'il ressort de la délibération du conseil communal du 3 décembre 2012 que ce pacte «n'a pas été adopté en séance du 3 décembre 2012», mais qu'il n'est pas constaté que ledit pacte ait fait l'objet d'un vote; qu'ils soutiennent que ce pacte aurait dû faire l'objet d'un nouveau vote à la plus prochaine séance du conseil communal, ce qui ne fut pas le cas; que, selon eux, dès lors que l'article L1123-1, § 2, alinéa 1er, du même Code, prévoit que le ou les pactes de majorité doivent être déposés «au plus tard le 2ème lundi du mois de novembre», il n'est plus possible de déposer un pacte de majorité après cette date et il n'est, en tout cas, pas possible de

déposer un second pacte postérieurement à cette date sans que le précédent pacte ait fait l'objet d'un vote formel; que, dans le dernier mémoire, ils contestent l'idée qu'il soit possible de voter ou de rejeter implicitement un pacte de majorité qui a été déposé et affiché;

qu'ils invoquent ensuite le défaut de publication par voie d'affichage du pacte déposé le 4 décembre 2012 et en déduisent qu'il ne pouvait être soumis au vote du conseil communal; qu'en réplique, ils soulignent que la publication du pacte de majorité est une formalité substantielle relative au processus de renouvellement des organes démocratiques de la commune et que le dossier administratif ne comprend aucune pièce à cet égard; que, dans le dernier mémoire, ils ajoutent que l'affichage doit être prouvé par une mention dans le registre spécialement tenu à cet effet, comme le prévoit l'article L1133-2 du Code, et invoquent l'article 1er de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales; qu'ils constatent que la partie adverse ne produit pas d'extrait de ce registre et considèrent que la publication du second projet de pacte n'est donc pas prouvée;

Considérant que le second moyen invoque la violation des conditions imposées par le CWaDeL pour l'adoption du pacte de majorité; qu'il n'équivaut pas à une contestation du résultat des élections communales et qu'il est recevable;

Considérant qu'à la demande de l'auditeur rapporteur, la partie adverse a produit un extrait du registre aux délibérations du collège communal attestant que le projet de pacte déposé le 4 décembre 2012 a bien été porté à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale; que ce document, contresigné par le directeur général, fait foi du respect de la formalité substantielle prévue par l'article L1123-1, § 2, du CWaDeL; que le registre visé à l'article L1133-2, alinéa 2, de ce Code est destiné à constater l'affichage des règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal et du bourgmestre, ce que ne sont pas les projets de pacte de majorité; que, sur ce point, le moyen manque en fait;

que l'acte attaqué a pu adopter un pacte de majorité déposé après le deuxième lundi de novembre contrairement à ce que prévoit l'article L1123-1, § 2, du CWaDeL; qu'en effet, cette date, prévue par le législateur pour permettre l'installation rapide des conseils de l'action sociale, ne détermine pas un délai de rigueur, comme l'indiquent les §§ 3 et 4 du même article, qui prévoient le vote du pacte de majorité dans les trois mois qui suivent la date de validation des élections et permettent la désignation d'un commissaire du gouvernement si aucun pacte n'est déposé et voté dans ce délai; qu'on ne peut suivre l'interprétation préconisée par les requérants, qui implique le risque d'un blocage de l'institution communale pour toute la législature, chaque fois que des circonstances politiques ou autres empêcheraient le dépôt d'un pacte de majorité au plus tard le deuxième lundi de novembre;

qu'enfin, le conseil communal a pu se prononcer sur le second projet de pacte de majorité sans avoir voté d'abord sur celui qui avait été déposé le 8 novembre 2012, et

qui était irrégulier en ce qu'il présentait la candidature de Gérard Otto; que le CWaDeL prévoit explicitement en son article L1123-1, § 2, l'hypothèse où plusieurs pactes de majorité sont déposés, sans établir de règle quant à l'organisation du scrutin en pareil cas; que le vote d'un pacte de majorité emporte nécessairement le rejet de tout autre, fût-il déposé en premier lieu;

qu'il résulte de ces éléments que le second 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 1225 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le deux octobre deux mille quatorze par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS M. LEROY