

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 232.303 du 23 septembre 2015

213.631/XV-2647

En cause : **1. le Parti du Travail de Belgique (P.T.B.),**
2. MERTENS Peter,

ayant élu domicile chez
Me M. PÉTRÉ, avocat,
rue Hamoir 156
7100 La Louvière,

contre :

la Région wallonne,

ayant élu domicile chez
Me S. DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 septembre 2014 par le Parti du Travail de Belgique (P.T.B.) et Peter Mertens, qui demandent l'annulation de la circulaire du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne du 11 juillet 2014, intitulée «Renouvellement du Parlement wallon - Conséquences de l'application des articles L1234-2, L1522-4, L1523-15 et L2223-14 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, et de l'article 124 de la loi organique du 8 juillet 1976»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 27 juillet 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 septembre 2015 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. PÉTRÉ, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me S. DEPRÉ, avocat, comparaissant pour la partie adverse (Me M. LAMBERT étant également présente pour la partie adverse, sans formuler d'observations);

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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:

Aux élections régionales du 25 mai 2014, la liste se présentant sous le sigle «PTB-GO !» a obtenu deux élus au Parlement wallon. Précédemment, aux scrutins communaux et provinciaux du 14 octobre 2012, des candidats de listes portant l'appellation «PTB+» avaient été élus au conseil provincial de Liège, aux conseils communaux de Charleroi, Herstal, La Louvière, Liège, Mons et Seraing et aux conseils de l'action sociale de Flémalle, Herstal, Liège et Seraing.

Lorsqu'un groupe politique dispose à la fois d'au moins un élu au parlement régional et d'élus locaux, il bénéficie de dispositions lui permettant d'être représenté dans les organes de gestion d'organismes liés aux provinces ou aux communes.

Certains articles du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDEL) et de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale prévoient en effet, en pareil cas, que ce groupe politique peut disposer d'un siège au sein de l'organe de gestion des organismes concernés, s'il n'y est pas représenté conformément au système de la représentation proportionnelle.

Les dispositions légales pertinentes sont les suivantes.

Aux termes de l'article 124, alinéas 6 et 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dans sa version applicable à la Région wallonne :

«[...] toute liste de conseillers déposée par un groupe politique démocratique du conseil communal disposant d'au moins un élu au sein d'un

des centres associées [sic] et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au deuxième alinéa, a droit à un siège. Ce siège supplémentaire confère à l'administrateur ainsi désigné dans tous les cas voix délibérative. En ce cas, la limite du nombre maximal d'administrateurs visée au deuxième alinéa du présent article n'est pas applicable.

Si un groupe politique démocratique représenté au Parlement wallon et au sein d'une des communes dont le centre public d'action sociale est associé à l'association [sic] ne dispose pas d'un siège au conseil d'administration, alors, il est accordé un siège surnuméraire. Ce siège supplémentaire confère à l'administrateur ainsi désigné voix consultative dans tous les cas.»

Les articles du CWaDEL cités ci-après prévoient ce qui suit :

L1234-2, § 3 :

«Dans le cas où plusieurs communes sont membres d'une ASBL et pour autant qu'elles disposent de la majorité des voix, chaque groupe politique démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au § 1^{er}, a droit à un siège. Ce siège supplémentaire confère à l'administrateur ainsi désigné dans tous les cas voix délibérative.»;

L1522-4, § 1^{er}, alinéa 3 :

«Tout groupe politique démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe, a droit à un siège. Ce siège supplémentaire confère au membre du comité de gestion ainsi désigné dans tous les cas voix délibérative. Dans ce cas, la limite du nombre maximal de membres du comité de gestion visée au § 3 n'est pas applicable.»;

L1523-15, § 3, alinéa 6 :

«Tout groupe politique démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des communes associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté conformément au système de la représentation proportionnelle visée au présent paragraphe, a droit à un siège. Ce siège supplémentaire confère à l'administrateur ainsi désigné voix délibérative dans tous les cas. Dans ce cas, la limite du nombre maximal d'administrateurs visée au § 5 n'est pas applicable.»;

L2223-14, § 3 :

«Dans le cas où plusieurs provinces sont membres d'une ASBL et que les provinces disposent de la majorité des voix, chaque groupe politique démocratique disposant d'au moins un élu au sein d'une des provinces associées et d'au moins un élu au Parlement wallon et non représenté(s) conformément au système de la représentation proportionnelle visée au § 1^{er} a droit à un siège surnuméraire.

Ce siège supplémentaire confère à l'administrateur ainsi désigné voix délibérative dans tous les cas.»;

L'acte attaqué est une circulaire du 11 juillet 2014 adressée par le ministre régional des Pouvoirs locaux et de la Ville aux gouverneurs et députés provinciaux, aux bourgmestres et échevins, aux présidents des intercommunales, associations de communes, centres publics d'action sociale et associations desdits centres.

Il se présente comme suit :

«À la suite des élections régionales et fédérales du 25 mai 2014, deux groupes politiques sont entrés au Parlement wallon, à savoir le PTB-go ! et le PP.

Certains articles du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et de la Loi organique prévoient la possibilité, pour un groupe politique disposant d'un élu au sein du pouvoir local et d'un élu au Parlement wallon, de disposer d'un siège au sein de l'organe de gestion des organismes concernés, pour autant que ce groupe ne soit pas représenté conformément au système de la représentation proportionnelle.

Les organismes ainsi visés sont les ASBL communales (article L1234-2 du CDLD) et provinciales (article L2223-14 du CDLD), les associations de projet (article L1522-4 du CDLD), les intercommunales (article L1523-15 du CDLD) et les associations Chapitre XII (article 124 de la Loi organique).

Nonobstant la répartition des sièges au sein des structures concernées à la suite du renouvellement intégral des instances locales d'octobre 2012, les dispositions citées sont d'application.

La condition requise pour pouvoir disposer d'un siège dans les organes de gestion des organismes para-locaux cités ci-avant, est d'appartenir au même groupe politique présent au Parlement et dans les conseils communaux, provinciaux et de l'action sociale.

Un siège supplémentaire sera donc accordé au groupe politique remplissant cette condition, ce qui est le cas du groupe politique PP.

Par contre, le groupe politique PTB-go ! ne pourra bénéficier des dispositions en cause dans la mesure où, ce dernier est distinct des groupes politiques PTB+ qui se sont présentés aux élections communales et régionales.

Les organismes concernés veilleront à procéder à la modification de la composition des organes de gestion visés. [...]»;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours dans le chef du premier requérant; qu'elle considère qu'un groupement dépourvu de la personnalité juridique ne peut agir en justice; qu'elle estime qu'on ne peut appliquer par analogie la notion d'intérêt fonctionnel, reconnue aux organisations syndicales pour leur permettre d'agir lorsqu'elles auraient dû être associées à l'élaboration d'un acte législatif ou réglementaire, et que le présent recours ne montre pas que l'acte attaqué aurait été pris en méconnaissance de telles prérogatives;

qu'elle soutient à titre subsidiaire que l'acte attaqué ne concerne pas les intérêts du P.T.B., mais uniquement ceux du groupe politique PTB-GO !, dont le P.T.B. ne constituerait qu'une composante; que, selon elle, PTB-GO ! est une coalition de trois partis, soit le P.T.B., la Ligue communiste révolutionnaire et le Parti communiste; qu'elle rapproche la situation de celle du recours formé par une association momentanée, dont il est exigé que chacune des composantes introduise le recours;

Considérant que les partis politiques sont des associations de fait qui n'ont pas en principe la capacité requise pour introduire un recours en annulation; que, toutefois, il en va autrement lorsque le législateur reconnaît leur existence en

établissant des règles qui les concernent spécifiquement, et qu'ils soutiennent que ces règles sont violées par l'acte qui fait l'objet de leur recours; qu'en l'espèce, les dispositions décrétales rappelées ci-avant reconnaissent au groupe politique répondant à certaines conditions le droit à un siège supplémentaire dans les organes de gestion des institutions qu'elles visent; qu'ainsi, le législateur a consacré l'existence d'un intérêt juridiquement protégé dans le chef de groupes politiques, expression étroitement liée à celle de parti politique; que le P.T.B. est un parti politique et prétend pouvoir bénéficier de ces dispositions; que le recours est, à cet égard, recevable;

que le PTB-GO ! est une formation constituée en vue des élections régionales du 25 mai 2014 et n'a pas en tant que telle d'intérêt à la désignation d'administrateurs dans les organismes dépendant des pouvoirs locaux; qu'il n'est pas contesté que les élus locaux qui se sont présentés sous le sigle PTB+ relèvent bien du parti premier requérant; que, pour le surplus, la question de la relation entre le premier requérant et le PTB-GO ! est liée au fond; que l'exception est liée au fond;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours dans le chef du second requérant, à défaut d'intérêt personnel et direct;

Considérant que les requérants font valoir que la qualité et l'intérêt qu'il faut reconnaître au premier d'entre eux s'étend au second; que, dans leur dernier mémoire, ils ajoutent que celui-ci a un intérêt direct à pouvoir exercer sa fonction pleinement et donc à pouvoir intervenir dans la désignation d'administrateurs relevant du parti dont il est président; qu'ils affirment qu'il pourrait très bien être désigné par le P.T.B. pour occuper un de ces mandats d'administrateur;

Considérant que le second requérant, en qualité de président du P.T.B., n'a pas au recours un intérêt direct et personnel, distinct de celui du parti qu'il préside; que, par ailleurs, il n'établit pas que, domicilié en Région flamande, il aurait personnellement vocation à une désignation pour occuper l'un des mandats concernés par l'acte attaqué; que le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par Peter Mertens;

Considérant que la partie adverse conteste également la recevabilité du recours en raison de la nature de l'acte attaqué; qu'elle rappelle que les instructions et circulaires administratives ne constituent des actes administratifs annulables que lorsqu'elles ajoutent à l'ordonnancement juridique au lieu de se limiter à l'explication du droit existant, et fait valoir que le recours contre une circulaire ne peut être admis que lorsqu'il vise des instructions contenant des dispositions nouvelles qui lient leurs destinataires ou lorsque leur auteur a l'intention de les rendre contraignantes et qu'il a le pouvoir de faire respecter cette contrainte; qu'elle estime que la circulaire attaquée se borne à appliquer la législation existante et à concrétiser les règles d'attribution des sièges au sein des organes de gestion des organismes para-locaux, de sorte que ce sont les articles du Code qui affectent les

parties requérantes et non l'acte attaqué, qui ne contient aucune règle nouvelle susceptible de modifier l'ordonnancement juridique;

Considérant que le premier requérant réplique que l'acte attaqué est une circulaire administrative interprétative, adoptée par une autorité publique, qui ajoute à l'ordonnancement juridique en affectant défavorablement sa position; qu'il réitère ce point de vue dans son dernier mémoire;

Considérant qu'une circulaire ministérielle ne peut pas faire grief si elle se borne à exprimer une interprétation correcte de la législation en cause, et que dans ce cas il n'y a pas lieu de s'interroger sur le caractère obligatoire que son auteur a voulu ou pu lui conférer; que l'exception est, dans cette mesure, liée au fond;

Considérant que le premier requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 124 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et des articles L1234-2, L1522-4, L1523-15 et L2223-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation; qu'il soutient que l'auteur de la circulaire attaquée a ajouté au prescrit légal en énonçant que, pour obtenir des administrateurs dans les organismes dits «para-locaux», il faudrait «appartenir au même groupe politique présent au Parlement et dans les conseils communaux, provinciaux et de l'action sociale», alors que les dispositions visées exigent seulement d'avoir obtenu au moins un élu au parlement régional et dans une assemblée locale; qu'il prétend qu'ajouter l'exigence de la formation d'un groupe politique reviendrait à l'exclure automatiquement, étant donné qu'en vertu de l'article 26 du règlement d'ordre intérieur du Parlement wallon, un tel groupe doit compter au moins cinq élus; qu'il critique encore l'acte attaqué comme entaché d'une contradiction et d'une discrimination, en ce qu'il admet que le «Parti Populaire» formerait un groupe politique au parlement régional, ce qui est inexact; qu'il affirme qu'il n'existe ni «groupe politique PP» ni «groupe politique PTB-GO !» au sein du Parlement wallon, et qu'il n'existe pas non plus deux «groupes politiques» distincts pour les élus communaux et pour les élus régionaux du P.T.B.; que, selon lui, il n'existe que des élus communaux et des élus régionaux du P.T.B., ce parti politique ayant présenté des listes électorales sous le sigle-logo PTB+ aux élections communales du 14 octobre 2012 et des listes électorales sous le sigle-logo PTB-GO ! aux élections simultanées du 25 mai 2014, et tous les élus de ces listes appartenant au P.T.B. ou, du moins, apparentés à ce parti; qu'il invoque la nécessité de respecter la volonté du législateur d'atténuer les effets de la clé d'Hondt en assurant une représentation minimale des petites formations politiques dans les organismes para-locaux;

que, dans son dernier mémoire, il ajoute que P.T.B.-GO ! n'est pas une coalition de partis politiques mais simplement une liste du P.T.B. comprenant des personnalités extérieures à ce parti; qu'il voit dans ce procédé un accord interne qui ne permet pas de considérer que les listes électorales dénommées PTB-GO ! ne seraient pas des listes électorales du parti P.T.B.; qu'il fait valoir que les listes présentées ne mentionnaient pas l'appartenance des divers candidats, comme cela peut être le cas lorsque plusieurs partis se présentent en cartel; que seul le P.T.B. a dû soumettre ses comptes à la vérification prévue pour les dépenses électorales et est destinataire des fonds alloués aux partis qui ont obtenu des élus; qu'il dépose des pièces selon lesquelles les deux élus au Parlement wallon et une élue locale sont bien

membres du P.T.B.; qu'il fait également valoir que le groupe politique visé par les dispositions applicables se confond avec le parti politique en cause, soit lui-même, et que c'est à tort que l'auteur de l'acte attaqué établit une distinction entre les deux; qu'il souligne qu'un parti politique peut utiliser lors des élections un sigle ou un logo qui ne correspond pas aux initiales de sa dénomination, et cite les articles L4112-4 et L4112-5 du CWaDEL ainsi que l'article 12 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État; qu'il estime qu'en pareil cas, la formation politique ne cesse pas pour autant d'être celle qui présente la liste en question et obtient, le cas échéant, des élus; qu'il considère que la partie adverse confond la notion de groupe politique et celle de sigle au sens des législations électorales, afin de l'empêcher de pouvoir désigner des administrateurs dans les organismes para-locaux;

Considérant que la circulaire attaquée ne se réfère pas à la notion de groupe politique reconnu au sein du Parlement wallon, mais à la notion de groupe politique au sens des dispositions invoquées au moyen; qu'elle n'ajoute donc pas aux conditions prévues par ces dernières l'exigence de constituer au sein du Parlement wallon un groupe politique reconnu formé de cinq élus au moins, et n'établit aucune discrimination entre le Parti populaire et le P.T.B.;

que, par définition, ces dispositions ne peuvent s'appliquer que si les élus au Parlement wallon font partie du même groupe politique que celui qui en revendique le bénéfice pour ses élus locaux; qu'en l'espèce, le groupe politique dont relèvent les élus locaux du P.T.B., identifié sous le sigle PTB+, ne se présente pas comme identique au PTB-GO ! représenté au Parlement wallon; que la présentation donnée par les responsables de PTB-GO ! eux-mêmes sur le site internet de cette organisation insiste sur son ouverture au-delà du P.T.B. et sur les différences idéologiques qui peuvent exister entre les candidats se présentant sous ce sigle, dont certains se réclamaient d'autres partis; qu'il ne s'agissait donc pas uniquement d'une différence de sigle ou de logo; que la partie adverse n'avait pas à rechercher si, au-delà des différences affichées, les élus locaux et régionaux appartenaient en réalité au même parti, pour conclure qu'il s'agissait bien du même groupe politique; que le moyen n'est pas fondé, et que l'acte attaqué ne fait pas grief; que le recours est irrecevable;

Considérant que, dans son mémoire en réponse et son dernier mémoire, la partie adverse demande l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est octroyée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros pour le P.T.B. et 350 euros pour Peter Mertens.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros pour le P.T.B. et 200 euros pour Peter Mertens.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-trois septembre deux mille quinze par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY