

L'arrêt n° 240.055 du 1^{er} décembre 2017 est modifié par l'arrêt n° 240.687 du 8 février 2018.

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.055 du 1^{er} décembre 2017

221.049/XV-3276

En cause : **CLOES Joseph**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Étienne GRÉGOIRE et Antoine GRÉGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la commune de Dalhem,
ayant élu domicile chez
M^e Fabian CULOT, avocat,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 23 décembre 2016, Joseph Cloes sollicite l'annulation de «la décision du conseil communal de la commune de Dalhem du 28 septembre 2016 décidant de modifier le règlement d'ordre intérieur du conseil communal adopté le 25 avril 2013 et insérant un titre III intitulé “Prise de sons et/ou d'images lors des séances publiques du Conseil communal”».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, auditeur a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 novembre 2017.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Sophie OZCAN, *loco* M^{es} Étienne GRÉGOIRE et Antoine GRÉGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Carole LORENT, *loco* M^e Fabian CULOT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Lors des élections communales d'octobre 2012, Joseph CLOES devient conseiller communal de Dalhem. Il fait partie du groupe politique «Renouveau», lequel est dans l'opposition.

L'opposition et la majorité communales entrent rapidement en conflit quant à la retranscription des interventions des conseillers communaux de l'opposition dans les procès-verbaux des séances du conseil, ce que refuse la majorité.

Au début de la séance du conseil communal du 30 juin 2016, le requérant prépare l'enregistrement audio et vidéo de celle-ci par une caméra numérique placée sur son ordinateur portable, afin de lui permettre de retranscrire les débats.

Le bourgmestre est informé de cette initiative et lui demande d'éteindre sa caméra, ce qu'il refuse. À la suite d'un débat entre conseillers communaux, le bourgmestre clôt la séance du conseil communal afin de permettre à l'administration de se renseigner quant à la légalité et aux conditions d'utilisation d'une caméra en séance publique du conseil communal, sans examiner les points repris à l'ordre du jour.

Lors de la séance de questions-réponses au Parlement wallon du 6 juillet 2016, le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie répond à une question parlementaire relative à cette problématique.

Lors de sa séance du 20 juillet, le conseil communal décide notamment de procéder à la modification du règlement d'ordre intérieur du conseil communal du 25 avril 2013 afin d'y ajouter un titre III intitulé «Prise de sons et/ou d'images lors des séances publiques du conseil communal», lequel est constitué de l'article 80 qui prévoit ce qui suit :

« Enregistrement par l'administration

L'administration procède à l'enregistrement audio et vidéo des séances publiques du Conseil communal selon les modalités suivantes. L'appareil d'enregistrement est placé de manière telle à filmer tous les membres du Conseil communal ainsi que la Directrice générale (et le cas échéant toute personne extérieure – Directeur financier, auteur de projet, *etc* – invitée au Conseil et ce, moyennant son autorisation préalable).

Ces enregistrements peuvent être consultés par toute personne intéressée, à l'administration communale sur rendez-vous fixé par la Directrice générale ou par son(sa) remplaçant(e).

Leur copie et leur diffusion sont néanmoins interdites.

Pour la bonne tenue du Conseil communal, la prise de sons et/ou d'images n'est pas autorisée aux mandataires communaux.

Enregistrement par une tierce personne

Pendant les séances publiques du Conseil communal, la prise de sons et/ou d'images est autorisée aux seuls professionnels (journalistes accrédités).

Ces enregistrements ne peuvent nuire à la bonne tenue du Conseil communal.

Ces sons et/ou images peuvent être diffusés par leur auteur sans l'autorisation spécifique des mandataires filmés. Ils ne peuvent toutefois pas être dénigrants ou diffamatoires. Aucun usage commercial ou dévoyé ne peut en être fait.»

Par ailleurs, il ressort de cette délibération ce qui suit :

«M. J.J. CLOES, Conseiller communal, demande que son intervention figure au procès-verbal ;

Statuant par 9 voix contre (majorité) et 6 voix pour (RENOUVEAU) ;

REJETTE la demande susvisée de M. J. J. CLOES».

Il s'agit du second acte attaqué dans la cause reprise sous le n° de rôle 221.050/XV-3277.

Cette délibération est transmise à la tutelle le 22 juillet 2016.

Lors de cette même séance du 20 juillet 2016, le bourgmestre décide d'expulser de la séance le requérant, qui refuse de couper sa caméra personnelle malgré l'enregistrement de la séance par les services communaux. Il s'agit du premier acte attaqué dans la cause reprise sous le n° de rôle 221.050/XV-3277.

Par un courrier du 2 septembre, le conseil du requérant introduit, pour son client, une réclamation auprès de l'autorité de tutelle contre la modification du règlement d'ordre intérieur adoptée le 20 juillet, ainsi que contre la décision du bourgmestre de l'expulser de la séance et celle du conseil communal de refuser de reprendre son intervention au procès-verbal de la séance.

Le 13 septembre, le ministre annule le titre III «Prises de sons et/ou d'images lors des séances publiques du Conseil communal» adopté par le conseil communal le 20 juillet.

Il motive cette décision comme suit :

« (...) »

Considérant que le TITRE III – Prise de sons et/ou d'images lors des séances publiques du Conseil communal contenant le seul article 80 traite de la prise de sons et/ou d'images lors des séances publiques du Conseil communal;

Considérant que cet article prévoit que l'Administration communale procède à l'enregistrement audio et vidéo des séances publiques du Conseil communal selon les modalités qu'ils déterminent et que cette modélisation est admissible;

Considérant cependant que la consultation des enregistrements, bien qu'autorisée à toute personne intéressée, est seulement accessible sur rendez-vous et moyennant déplacement pour visionnage à l'administration communale;

Considérant que les moyens techniques actuels permettent la diffusion moyennant des contraintes administratives bien moins lourdes et assurant une publicité des débats bien plus large, par exemple par la mise en ligne des enregistrements sur le site internet de la commune ou sur d'autres plateformes gratuites de diffusion de contenu audiovisuel;

Considérant que cet article précise également que la copie et la diffusion de ces enregistrements sont interdites alors qu'il s'agit de débats publics;

Considérant que, si l'on peut comprendre que pour des raisons de bonne tenue de la séance du Conseil, l'article interdise la prise de sons et/ou d'images de l'entièreté de la séance par des membres du Conseil, l'article interdit également la prise de sons et d'images par des personnes extérieures au Conseil, à l'exception des journalistes professionnels agréés par l'Association Générale des Journalistes Professionnels de Belgique (AGJPB);

Considérant que ces interdictions et limitations sont contraires à la philosophie du CDLD; que l'article L1122-20 stipule que les séances sont publiques; que l'on considère que les personnages publics – dont font évidemment partie les hommes politiques – ont donné une autorisation tacite en ce qui concerne l'utilisation de leur image;

Considérant que la prise de sons et d'images lors d'une séance de Conseil communal, ainsi que sa reproduction dans les médias, ne peuvent donc faire l'objet de restrictions et/ou limitations, sous peine de violation du droit à la liberté d'expression;

Considérant toutefois que deux bémols doivent être apportés à ce principe;

Que, d'une part, les photos et/ou images ne peuvent, en aucun cas, être dénigrantes ou diffamatoires et doivent avoir un rapport avec la fonction ou le métier exercé par la personne photographiée et/ou filmée;

Que, par ailleurs, la prise de sons et/ou d'images d'une séance du Conseil communal ne peut nuire à la tenue de celui-ci, auquel cas des mesures de police pourraient alors être prises par le Bourgmestre ou le Président d'Assemblée, sur base de l'article L1122-25 du CDLD. Afin d'éviter les débordements, le règlement d'ordre intérieur peut modaliser l'enregistrement sonore et/ou visuel des débats;

Considérant enfin qu'il est à remarquer que, compte tenu des moyens techniques modernes, la mise en pratique de cette disposition est quasiment impossible et soumet la consultation des enregistrements audiovisuels à des contraintes bien trop lourdes;

Considérant que pour ces motifs, TITRE III – Prise de sons et/ou d'images lors des séances publiques du Conseil communal contenant le seul article 80 du règlement d'ordre intérieur du conseil communal de Dalhem viole la loi en ce qu'il porte atteinte de façon disproportionnée aux libertés fondamentales.

(...) ».

Le 28 septembre, le conseil communal modifie une nouvelle fois son règlement d'ordre intérieur en y ajoutant un titre III, «Prises de sons et/ou d'images

lors des séances publiques du Conseil communal», constitué d'un article 80 rédigé comme suit :

« Enregistrement par un membre du Conseil communal

Pour la bonne tenue de la séance, pour permettre aux Conseillers communaux de participer aux débats sereinement et avec toute la concentration nécessaire, la prise de sons et/ou d'images n'est pas autorisée aux membres du Conseil communal.

Enregistrement par une tierce personne

Pendant les séances publiques du Conseil communal, la prise de sons et/ou d'images est autorisée aux personnes extérieures au Conseil communal ainsi qu'aux journalistes professionnels agréés par l'Association Générale des Journalistes Professionnels de Belgique.

Restrictions – Interdictions

Les photos et/ou images ne peuvent en aucun cas être dénigrantes ou diffamatoires et doivent avoir un rapport avec la fonction ou le métier exercé par la personne photographiée et/ou filmée.

La prise de sons et/ou d'images d'une séance publique du Conseil communal ne peut nuire à la tenue de celle-ci, auquel cas des mesures de police pourraient alors être prises par le Bourgmestre ou le Président de l'assemblée sur base de l'article L1122-25 du CDLD ».

Il s'agit de l'acte attaqué. Cette délibération est adressée à l'autorité de tutelle le jour même.

Par un courrier du 19 octobre, adressé par pli recommandé du 21 octobre, le conseil du requérant introduit, pour son client, une réclamation auprès de l'autorité de tutelle contre cette délibération.

Par un courrier du 26 octobre, le ministre répond aux deux réclamations.

Le 26 octobre également, le ministre informe le collège communal que la délibération du 28 septembre 2016 n'appelle aucune mesure de tutelle et qu'elle est donc devenue pleinement exécutoire.

IV. Recevabilité

A. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse soulève la question de la recevabilité *ratione temporis* du recours, dès lors que le recours a été introduit au-delà des 60 jours suivant l'adoption de l'acte attaqué et sa prise de connaissance par le requérant; qu'elle se réfère à l'appréciation du Conseil d'État quant à la conséquence qu'aurait l'introduction d'une réclamation auprès de l'autorité de tutelle sur la recevabilité *ratione temporis* du recours;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le requérant, conseiller communal, a un intérêt à contester un acte qui concerne les conditions dans lesquelles il peut exercer son mandat;

Considérant que, par ailleurs, le délai imparti pour former un recours en annulation au Conseil d'État est interrompu en faveur de celui qui introduit une réclamation auprès de l'autorité de tutelle habilitée à exercer la tutelle générale, à condition que cette réclamation soit introduite avant l'expiration du délai de recours et du délai dont dispose l'autorité de tutelle pour exercer ses pouvoirs de suspension et d'annulation; que cette interruption est réputée durer jusqu'à ce que le réclamant soit informé des suites réservées à sa réclamation et qu'un nouveau délai de recours au Conseil d'État commence à courir à la suite de cette communication;

Considérant qu'en l'espèce, le délai imparti à l'autorité de tutelle pour statuer était, en vertu de l'article L3122-6 du CWaDEL, de trente jours à dater de la transmission du règlement litigieux à l'autorité de tutelle, laquelle a eu lieu le 26 septembre; que la réclamation a été adressée au ministre le 21 octobre, soit moins de trente jours après la transmission du règlement communal contesté à l'autorité de tutelle; que c'est par un courrier du 26 octobre 2016 que le requérant a été informé des suites données à sa réclamation; que le présent recours a été introduit moins de soixante jours plus tard; que le recours est recevable;

V. Premier moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation «de l'article 162 de la Constitution, de la violation de l'article L1122-20 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, de la violation de l'article L1122-18 du même Code, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès ou du

détournement de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation»; qu'il soutient que dès lors que seul le législateur est compétent pour limiter ou réduire le principe de la publicité des séances du conseil communal, le conseil communal est sans compétence pour restreindre un tel principe par l'adoption ou la modification d'un règlement d'ordre intérieur; que, reproduisant l'article 162 de la Constitution, l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles L1122-20 et L1122-18 du CWaDEL, il constate que l'article 162 de la Constitution consacre le principe de la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi, s'agissant des dispositions décrétales wallonnes en l'espèce; qu'il est d'avis qu'en vertu du principe général du parallélisme des formes, seule une loi peut limiter la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux;

qu'en réplique, il conteste être à l'origine des tumultes évoqués par la partie adverse lors de séances du conseil communal; qu'il estime que le droit à l'image et toutes les conséquences qu'il implique a une portée qui varie selon la qualité de la personne concernée; que selon lui, il ressort de la jurisprudence et de la doctrine que les personnages publics, tels les membres du conseil communal ou du collège communal, bénéficient d'une protection moindre que les personnes privées; qu'il souligne qu'il n'a jamais été question d'abuser de l'image de qui que ce soit, précisant qu'il s'est contenté de poser son ordinateur muni d'une caméra fixe pour enregistrer les séances du conseil communal et que la diffusion de telles images ne méconnaît pas le droit à l'image des personnes concernées;

qu'il conteste l'interprétation de la notion de publicité proposée par la partie adverse qui se limiterait à la présence physique du public lors de la séance du conseil communal; qu'il relève que si, auparavant, la seule manière d'assurer la publicité des séances du conseil communal était de permettre la présence physique des personnes lors de ces séances, l'évolution du contexte social et technologique fait que les personnes sont moins enclines à se déplacer physiquement aux séances et que ces technologies permettent d'assurer autrement la publicité des débats; qu'il considère que la notion de publicité doit s'entendre en tenant compte de ces évolutions sociales et technologiques, sous peine de devenir une notion obsolète, inapplicable et en décalage par rapport à la réalité; qu'il en tire comme conclusion que les dispositions visées au moyen sont violées dans la mesure où l'acte attaqué implique bien une restriction de la publicité au sens large du terme; qu'à titre subsidiaire, il suggère qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle quant à la portée à donner aux termes de «publicité» dans les dispositions visées au moyen sachant qu'à son estime, l'interprétation de la partie adverse entraînerait une restriction disproportionnée aux droits et libertés visés au titre II de la Constitution;

que dans son dernier mémoire, il affirme que l'acte attaqué porte bien atteinte au principe constitutionnel de la publicité des débats et que l'on ne voit pas en quoi l'enregistrement des séances par un conseiller communal pourrait perturber de manière automatique le fonctionnement des séances du conseil communal alors que dans le même temps l'enregistrement des séances est assuré par un agent de l'administration communale et pourrait même intervenir à l'initiative d'un membre du public;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 162 de la Constitution énonce ce qui suit en ses alinéas 1^{er} et 2 :

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

La loi consacre l'application des principes suivants :

(...)

4° la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi;

(...) ».

Considérant que les articles L1122-18 et L1122-20 du CWaDEL disposent comme suit :

« L1122-18. Le conseil communal adopte un règlement d'ordre intérieur.

Outre les dispositions que la première partie du présent Code prescrit d'y consigner, ce règlement peut comprendre des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil.

(...)

Le conseil communal arrête, dans son règlement d'ordre intérieur, des règles de déontologie et d'éthique.

Ces règles consacrent notamment le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement, la participation régulière aux séances du conseil, du collège et des commissions, les relations entre les élus et l'administration locale, l'écoute et l'information du citoyen. »

« L1122-20. Les séances du conseil communal sont publiques.

Sous réserve de l'article L1122-23, le conseil communal, statuant à la majorité des deux tiers des membres présents peut, dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité, décider que la séance ne sera pas publique.»;

Considérant que le règlement attaqué n'étend pas les hypothèses dans lesquelles les séances du conseil communal peuvent se tenir à huis clos, et n'apporte donc pas de restriction illégale au principe de la publicité de ces séances; qu'il concerne l'enregistrement des débats, c'est-à-dire une modalité de cette publicité à propos de laquelle le législateur ne s'est pas exprimé; que le requérant critique l'interdiction faite aux conseillers communaux de procéder eux-mêmes à un tel enregistrement, interdiction que la partie adverse justifie par le souci de garantir le bon fonctionnement du conseil et la sérénité des débats; qu'il n'y a pas d'erreur manifeste à considérer que le déroulement de débats lors d'une réunion politique peut être troublé si chacune des personnes appelées à participer activement à cette

réunion peut procéder elle-même à l'enregistrement audio et vidéo des débats; qu'il ne s'agit pas là d'une restriction à la publicité des séances, mais bien d'une mesure complémentaire relative au fonctionnement du conseil, entrant dans les limites de l'article L1122-18 du CWaDEL; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur désigné par M. l'auditeur général d'examiner les autres moyens de la requête,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le premier septembre deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.687 du 8 février 2018

221.049/XV-3276

En cause : **CLOES** Joseph,
ayant élu domicile chez
M^{es} Étienne GRÉGOIRE et Antoine GRÉGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

la commune de Dalhem,
ayant élu domicile chez
M^e Fabian CULOT, avocat,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège.

VI. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 décembre 2016, Joseph Cloes sollicite l'annulation de «la décision du conseil communal de la commune de Dalhem du 28 septembre 2016 décidant de modifier le règlement d'ordre intérieur du conseil communal adopté le 25 avril 2013 et insérant un titre III intitulé “Prise de sons et/ou d'images lors des séances publiques du Conseil communal”».

VII. Procédure

Par un arrêt n° 240.055 du 1^{er} décembre 2017, la réouverture des débats a été ordonnée.

Cet arrêt a été notifié aux parties.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

VIII. Rectification

Considérant qu'une erreur matérielle quant à la date de l'arrêt s'est glissée dans l'arrêt n° 240.055 du 1^{er} décembre 2017; qu'il y a lieu de procéder à la rectification indiquée au dispositif,

D É C I D E :

Article unique.

À la dernière page de l'arrêt n° 240.055 du 1^{er} décembre 2017, au lieu de «premier septembre 2017» il y a lieu de lire «premier décembre 2017».

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le huit février deux mille dix-huit par :

M. Michel LEROY,	président de chambre,
M ^{me} Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M. Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M ^{me} Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Nathalie ROBA	Michel LEROY
---------------	--------------