

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.056 du 1^{er} décembre 2017

221.050/XV-3277

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

contre :

1. **la commune de Dalhem**,
2. **le Bourgmestre de 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 Bourgmestre de la Commune de Dalhem, en sa qualité de Président du Conseil communal, du 20 juillet 2016 décidant d'expulser Monsieur le Conseiller communal Joseph Cloes de la séance du Conseil communal (...);
- la décision du Conseil communal de la Commune de Dalhem du 20 juillet 2016 refusant de reprendre au procès-verbal de la séance dudit Conseil communal, l'intervention du Conseiller communal Joseph Cloes (...)».

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, M^e Fanny FOCCROULLE, *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 conforme.

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 communale 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. La Région wallonne est interrogée à ce sujet en 2013.

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 à la suite.

Le bourgmestre est informé de cette initiative et lui demande d'éteindre sa caméra, ce qu'il refuse. À la suite d'un débat, neuf conseillers se prononcent contre cette possibilité, contre six qui sont partisans de l'autoriser. Le requérant persistant dans son refus d'éteindre l'appareil, le bourgmestre clôt la séance du conseil communal afin de permettre à l'administration de se renseigner quant à la légalité et les conditions d'utilisation d'une caméra en séance publique du conseil communal, sans examiner les points repris à l'ordre du jour.

Le ministre répond le 6 juillet 2016 à une question parlementaire à ce sujet.

Lors de sa séance du 20 juillet 2016, 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.

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. Le procès-verbal du conseil communal indique ce qui suit :

« L'enregistrement par caméra organisé par l'Administration débute.

Suite à l'adoption du précédent point relatif à la modification du règlement d'ordre intérieur du Conseil communal concernant la prise de sons et/ou d'images lors des séances publiques du Conseil communal, M. le Bourgmestre, Président de séance, invite M. J. J. Cloes à éteindre sa *webcam*.

M. J.J. Cloes, Conseiller communal, refuse car il estime que cette décision est illégale.

M. J. Clignet, Conseiller communal, rappelle à M. J. J. Cloes que des décisions doivent être prises pour les citoyens et lui demande également de couper sa *webcam*.

M. J. J. Cloes persiste et ne comprend pas en quoi il nuit au déroulement de la séance du Conseil communal.

M. L. Gijssens, Echevin, fait remarquer à M. J. J. Cloes que sa *webcam* ne filme pas tout le monde mais seulement quelques personnes.

La discussion s'échauffe et M. le Bourgmestre demande une nouvelle fois à M. J. J. Cloes de couper sa *webcam*, invite chaque conseiller à ranger son gsm et avertir les membres présents, que dans le cas contraire, il sera contraint d'appeler le service de police pour assurer la bonne tenue de la séance.

M. J. J. Cloes refuse de nouveau d'éteindre sa *webcam* et M. le Président suspend la séance.

3 agents du service de police entrent et prient M. J. J. Cloes de quitter la séance. M. le Bourgmestre dresse le procès-verbal suivant :

“Le 20-07-2016

Le Bourgmestre,

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment l'article L1122-25;

Considérant que le président a la police de l'assemblée; Qu'il peut, après en avoir donné l'avertissement, faire expulser à l'instant du lieu de l'auditoire tout individu qui donnera des signes publics, soit d'approbation, soit d'improbation, ou excitera au tumulte de quelque manière que ce soit;

Considérant, en outre, que le président peut dresser procès-verbal à charge du contrevenant et le renvoyer devant le tribunal de police qui pourra le condamner à une amende d'un à quinze euros ou à un emprisonnement d'un à trois jours, sans préjudice d'autres poursuites, si le fait y donne lieu;

Vu la jurisprudence constante du Conseil d'État depuis son arrêt n° 22.068 du 26 février 1982 établissant qu'un membre du conseil communal perturbant sa réunion pouvait être exclu de celle-ci;

Considérant que, ce jour, en séance du Conseil, le Conseiller Cloes a tenu à enregistrer les images et les sons du Conseil sur son ordinateur portable et ce, au moyen d'une *webcam* orientable vers tous les angles de la salle;

Considérant qu'une telle attitude avait déjà perturbé le Conseil en sa précédente séance; que les autres Conseillers avaient alors manifesté leur volonté de ne pas permettre de tels enregistrements; Que la crainte que le Conseil ne puisse se tenir par défaut de Conseillers était réelle; Que la séance avait finalement été levée pour permettre à chaque conseiller de se renseigner sur ses droits;

Considérant, en conséquence, que des alternatives ont été proposées à Monsieur le Conseiller en vue de permettre l'exercice normal de la démocratie, en faisant procéder à un tel enregistrement par l'Administration et en permettant à ce dernier de le consulter s'il en exprimait le besoin;

Considérant, après le vote sur la modification du règlement d'ordre intérieur du conseil, motivé par la volonté d'encadrer l'utilisation d'un appareil d'enregistrement (par exemple une caméra);

Considérant que la demande a été formulée à tous les conseillers de ne plus utiliser leurs appareils d'enregistrement autour de la table du conseil pour la bonne tenue de celui-ci, mais également en vue d'assurer le retour au calme;

Considérant que plusieurs demandes ont été adressées au Conseiller Cloes, à savoir respecter le règlement d'ordre intérieur préalablement débattu et voté, en rangeant sa caméra personnelle;

Considérant que le Conseiller Cloes refuse d'obtempérer;

Considérant, en outre, que le Conseiller Cloes excite au tumulte en dirigeant sa caméra vers certains élus choisis; Que des Conseillers l'ont prié de cesser son comportement; Que loin de cesser ses attitudes provocantes, le Conseiller Cloes a défié lesdits élus au travers de propos suspicieux stimulant volontairement l'agressivité (exemple : Monsieur Cloes évoque la possibilité d'être plus méchant en mettant en évidence

par sa vidéo le fait qu'un échevin aurait besoin de cours de logopédie et que ce dernier souffre de complexes...);

Considérant que les débats ne sauraient avoir lieu dans de telles conditions;

Considérant que seule l'exclusion du Conseiller à l'origine du tumulte, lequel nuit gravement à l'intérêt public et à la continuité de la gestion communal, est de nature à permettre la tenue de la séance du conseil de ce jour;

Considérant que le renvoi du Conseiller devant les organisations judiciaires apparaît comme démesuré; Que l'objectif poursuivi est bien de permettre l'exercice du débat démocratique; Qu'un tel résultat est atteint en la circonstance;

DÉCIDE

- D'exclure le Conseiller Cloes de la salle du Conseil pour la durée de celui-ci
- De ne pas dresser procès-verbal à charge du Conseiller Cloes mais de s'en tenir à un avertissement verbal et à la consignation de la présente décision au procès-verbal du Conseil."

M. J. J. Cloes et les membres du groupe RENOUVEAU quittent la salle du Conseil communal.

La séance du Conseil communal reprend. ».

Par un courrier du 2 septembre, le conseil du requérant introduit, pour son client, une réclamation auprès de l'autorité de tutelle, le ministre des pouvoirs locaux, de la ville, du logement et de l'énergie, contre la modification du règlement d'ordre intérieur adoptée le 20 juillet 2016, 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 ministre accuse réception de cette réclamation par un courrier du 12 septembre.

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.

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 dans l'affaire 221.049/XV-3276. 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 la délibération du 28 septembre précitée.

Par un courrier du 26 octobre, le ministre répond aux deux réclamations. Il écrit ce qui suit à propos du premier acte attaqué :

« Les mesures infligées à un membre d'une assemblée dans l'unique but de maintenir l'ordre au sein de cette assemblée ne constituent pas un acte administratif qui peut être déféré de manière recevable à la censure du Conseil d'État. Exceptionnellement, une demande en annulation de pareille mesure devient cependant recevable si la légalité externe de cette mesure est contestable ».

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

IV. Désignation de la partie adverse

Considérant, d'office, que le premier acte attaqué a été adopté par le bourgmestre en tant qu'organe de la commune de Dalhem; qu'il y a lieu de le mettre hors de cause;

V. Recevabilité

A. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse écrit qu'en vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure, la requête doit avoir un seul objet, à moins que les actes attaqués ne soient connexes; qu'elle estime que le recours n'est tout au plus recevable qu'à l'encontre du premier acte attaqué;

qu'elle soutient également que le second acte attaqué n'est pas un acte administratif ayant pour caractéristique de modifier l'ordonnancement juridique, ni la situation juridique du requérant, en manière telle que le recours en annulation est irrecevable et que le requérant est sans intérêt au recours;

qu'elle conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours, sachant que le requérant a eu connaissance du premier acte attaqué dès le 20 juillet; que selon elle, la réclamation introduite auprès de l'autorité de tutelle par le requérant n'a pas pu interrompre les délais de prescription sachant que, comme l'autorité de tutelle l'a conclu, elle ne peut connaître d'une réclamation portée à l'encontre d'une mesure de police de la séance adoptée par le bourgmestre en manière telle que la réclamation est déclarée irrecevable; qu'elle considère que le délai de saisine du Conseil d'Etat ne peut être artificiellement suspendu par l'introduction d'un recours de tutelle devant une autorité incompétente;

B. Argumentation de la partie requérante

Considérant que le requérant estime qu'il existe un lien suffisant de connexité entre les deux actes attaqués dès lors qu'ils interviennent, tous les deux, dans le cadre du débat sur la question des enregistrements et des prises d'images lors des séances du conseil communal; qu'à titre subsidiaire, il s'interroge sur l'intérêt des parties adverses à soulever pareille exception d'irrecevabilité; qu'il relève qu'aucune disposition ne prévoit expressément que la requête en annulation ne doit avoir qu'un seul objet, et qu'il «n'aperçoit pas pourquoi on peut lui opposer désormais l'absence d'intérêt au moyen, notamment dans l'hypothèse où il a pu bénéficier de toutes les garanties applicables, alors que les parties adverses pourraient quant à elles, dans le cadre de leur défense, soulever une exception d'irrecevabilité alors précisément qu'elles ont pu correctement identifier les actes qui font l'objet de la requête en annulation et alors qu'elles ne subissent aucun grief ni que des garanties fondamentales ne soient violées»; qu'il considère qu'il y a une différence de traitement entre d'une part la partie requérante et d'autre part, les parties adverses, en ce que la première voit ses arguments limités par la notion d'intérêt au moyen alors que les secondes sont libres d'invoquer toute une série d'exceptions, en ce compris une exception qui concernerait l'irrecevabilité de la requête en annulation alors que la réglementation applicable ne prévoit pas expressément qu'une requête en annulation ne peut porter que sur un seul et même acte administratif et alors qu'elles n'ont pas intérêt à cette exception et que toutes les garanties fondamentales ont été

respectées; qu'il suggère qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle le cas échéant;

qu'en réponse à l'exception d'irrecevabilité du recours en tant qu'il porte sur le second acte attaqué qui ne ferait naître aucun effet juridique, il estime que cette question doit être mise en rapport avec la validité de la modification du règlement d'ordre intérieur du conseil communal; qu'il est d'avis que dès le moment où les parties adverses interdisent aux conseillers communaux d'enregistrer et de prendre des images des séances du conseil communal et refusent la reprise des interventions orales dans les procès-verbaux de séances, la publicité des débats et, plus généralement, le débat démocratique et sa transparence sont altérés; qu'il considère que, dans ce contexte, l'exercice de sa fonction de conseiller communal est entravé de manière disproportionnée; que selon lui, il se déduit de son analyse que le second acte attaqué produit bien des effets juridiques puisqu'il impacte des dispositions légales qui constituent le pilier de la démocratie au niveau local;

C. Appréciation du Conseil d'État

1. Quant au premier acte attaqué

Considérant que l'article L1122-25, alinéa 1^{er}, du CWaDEL dispose comme suit :

« Le président a la police de l'assemblée; il peut, après en avoir donné l'avertissement, faire expulser à l'instant du lieu de l'auditoire tout individu qui donnera des signes publics, soit d'approbation, soit d'improbation, ou excitera au tumulte de quelque manière que ce soit. »;

Considérant que lorsqu'elle est appliquée à un membre du conseil, la décision adoptée en vertu de cette disposition constitue un acte administratif unilatéral qui produit des effets juridiques et fait grief, dès lors qu'elle prive temporairement l'intéressé de la possibilité d'exercer les prérogatives résultant de son mandat de conseiller communal; qu'un tel acte est susceptible de recours;

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 premier acte attaqué constitue bien un acte d'une autorité communale et qu'aucune disposition ne le soustrait à l'exercice de la tutelle générale; que le délai imparti à l'autorité de tutelle pour statuer était, en vertu de l'article L 3122-6 du CWaDEL, de trente jours à dater de la réception de l'acte par

l'autorité de tutelle; qu'en l'occurrence, l'acte n'a pas été, et ne devait pas être, transmis à l'autorité de tutelle qui doit être supposée n'en avoir pris connaissance que par la réclamation du requérant, introduite le 2 septembre; qu'ainsi, cette réclamation, introduite à la fois avant l'expiration du délai de recours au Conseil d'État et avant l'expiration du délai d'exercice de la tutelle générale, a bien interrompu le délai d'introduction du présent recours; 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 *ratione temporis*;

2. Quant au second acte attaqué

Considérant, d'office, que le recours est dirigé contre deux décisions distinctes; qu'en règle, une requête en annulation ne peut viser qu'un seul objet, et que le recours ne peut valablement être dirigé contre plusieurs décisions que s'il existe entre ces dernières un lien de connexité et qu'il se justifie, en vue d'une bonne administration de la justice, de traiter les différents objets de la requête comme un tout et de statuer à leur propos par un seul et même arrêt; qu'à défaut de connexité, le recours n'est recevable qu'à l'encontre du premier acte attaqué;

Considérant que cette règle n'est pas instaurée dans l'intérêt des parties adverses, mais touche à la bonne administration de la justice, le requérant ne pouvant pas choisir d'englober dans l'instruction d'un même recours l'examen de plusieurs actes administratifs dépourvus de connexité; qu'elle résulte de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État; que dès lors, la question préjudicielle proposée par le requérant ne met pas en cause la validité d'une disposition législative qui constituerait le fondement de l'exception qui lui est opposée, et compare indûment la problématique de l'intérêt au moyen et celle de la recevabilité des recours; qu'il n'y a pas lieu de la poser;

Considérant qu'en l'espèce, les deux décisions attaquées ont été adoptées au cours de la même séance du conseil communal; que leur objet et leurs motifs sont cependant distincts, et que des moyens distincts sont soulevés à leur encontre; qu'ils ne sont pas connexes; que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué;

VI. Premier moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 12, 33, 162 de la Constitution, des articles L1122-2 et L1122-25 du Code

wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'excès ou du détournement de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il relève que si le Conseil d'État a admis, dans l'arrêt n° 22.068 du 23 février 1982, qu'une mesure d'ordre puisse être dirigée contre un conseiller sur la base des compétences du président en matière de police de l'assemblée, cet arrêt a été critiqué par la doctrine qui soutient que cette mesure ne pourrait être prise qu'à l'égard du public, et non d'un conseiller communal, afin d'assurer la protection du débat démocratique et de lutter contre l'arbitraire; qu'il constate que la doctrine citée a mis en exergue que le bourgmestre peut toujours décider, face à un conseiller communal perturbant la tenue du débat démocratique en cours de séance, de suspendre ou de lever cette séance, et ajoute que la loi prévoit également des sanctions pénales; qu'il conclut que la décision d'expulsion d'un conseiller communal est contraire à la Constitution et n'a aucun fondement légal;

qu'à titre subsidiaire, il fait valoir que le texte de l'article L1122-25 du CWaDEL est peu clair et sujet à interprétation; qu'il estime que le terme «individu» semble viser le public présent lors des séances publiques du conseil communal et qu'un conseiller communal exprime nécessairement des approbations et des improbations inhérentes à sa fonction, *a fortiori* en tant que membre de l'opposition communale; qu'il suggère donc qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle «afin de savoir si l'article L1122-25 du CWaDEL, interprété comme étant susceptible de s'appliquer aux conseillers communaux, ne viole pas le titre II de la Constitution et notamment les articles 12 et 33, ainsi que les articles 10 et 11, lus isolément ou de manière combinée avec l'article 162 de la Constitution ou avec d'autres dispositions de droit international»;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article L1122-25 du CWaDEL dispose comme suit :

« Le président a la police de l'assemblée; il peut, après en avoir donné l'avertissement, faire expulser à l'instant du lieu de l'auditoire tout individu qui donnera des signes publics, soit d'approbation, soit d'improbation, ou excitera au tumulte de quelque manière que ce soit.

Le président peut, en outre, dresser procès-verbal à charge du contrevenant, et le renvoyer devant le tribunal de police qui pourra le condamner à une amende d'un à quinze euros ou à un emprisonnement d'un à trois jours, sans préjudice d'autres poursuites, si le fait y donne lieu.»;

Considérant que les articles 30 à 32 du règlement d'ordre intérieur du conseil communal de Dalhem sont rédigés comme suit :

« Sous-section 1^{ère} – Dispositions générales.

Article 30 – La police des réunions du conseil communal appartient au président.

Sous-section 2 – La police des réunions du conseil communal à l'égard du public.

Article 31 – Le président peut, après en avoir donné l'avertissement, faire expulser un instant du lieu de l'auditoire tout individu qui donnera des signes publics soit d'approbation, soit d'improbation, ou excitera au tumulte de quelque manière que ce soit.

Le président peut, en outre, dresser procès-verbal à charge du contrevenant, et le renvoyer devant le Tribunal de police qui pourra le condamner à une amende de 1 à 15 EUR ou à un emprisonnement d'un à trois jours, sans préjudice d'autres poursuites, si le fait y donne lieu.

Sous-section 3 – La police des réunions du conseil communal à l'égard de ses membres.

Article 32 – Le président intervient :

- de façon préventive, en accordant la parole, en la retirant aux membres du conseil communal qui persiste à s'écarter du sujet, en mettant aux voix les points de l'ordre du jour;

- de façon répressive, en retirant la parole au membre du conseil qui trouble la sérénité de la réunion, en le rappelant à l'ordre, en suspendant la réunion ou en la levant. Sont notamment considérés comme troublant la sérénité de la réunion du conseil communal, ses membres :

- qui prennent la parole sans que le président la leur ait accordée;
- qui conservent la parole lorsque le président la leur a retirée;
- ou qui interrompent un autre membre du conseil pendant qu'il a la parole.

Tout membre du conseil communal qui a été rappelé à l'ordre peut se justifier, après quoi le président décide si le rappel à l'ordre est maintenu ou retiré.

Enfin, le président pourra également exclure le membre du conseil de la réunion si celui-ci excite au tumulte de quelque manière que ce soit.»

Considérant que l'article L1122-25 précité réserve au président «la police de l'assemblée»; qu'il ne définit pas autrement ces pouvoirs de police; qu'il n'en reste pas moins que toute assemblée délibérante doit se tenir dans l'ordre et dans le respect du débat démocratique; que, si leur liberté de parole et l'exercice de leurs prérogatives doivent être respectés, les membres des conseils communaux sont tenus, eux-mêmes, au respect des personnes, des opinions de leurs collègues et des injonctions que, pour assurer le bon ordre des travaux, leur adresse celui ou celle qui assume la présidence de l'assemblée; que les prérogatives de ce président comportent, notamment, à l'égard des membres de l'assemblée le pouvoir d'accorder la parole, de la retirer si un membre en abuse ou trouble la sérénité des débats, de le rappeler à l'ordre, de suspendre ou lever la séance et, d'une manière générale, d'assurer la police de la salle; que, comme l'a rappelé l'arrêt n° 83.601, du 24 novembre 1999, cette disposition reconnaît au bourgmestre le pouvoir d'exclure de la séance «tout individu», en ce compris un membre du conseil, pour autant qu'il «excite au tumulte» de quelque manière que ce soit;

Considérant que la question préjudicielle soulevée par le requérant n'indique pas de manière compréhensible quelles règles de droit supérieures seraient

méconnues par l'article L1122-25 du CWaDEL, ainsi interprété; que les articles 12 et 33 de la Constitution semblent dépourvus de rapport avec la question soulevée et que le requérant ne développe pas en quoi la disposition visée violerait les articles 10 et 11 ou 162 de la Constitution; que le premier moyen n'est pas fondé;

VII. Deuxième moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen «de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès ou du détournement de pouvoir, de la violation de l'article L1122-25 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'erreur manifeste d'appréciation»; qu'il relève que le premier acte attaqué est intégré dans le point 1 de l'ordre du jour et intitulé «Règlement d'ordre intérieur du Conseil communal – Modification» du procès-verbal de la séance publique du conseil communal du 20 juillet 2016, lequel a été approuvé par le conseil communal; qu'il estime qu'il doit donc être rattaché formellement à une décision du conseil communal, alors qu'en vertu de l'article L1122-25 du CWaDEL, les pouvoirs de police des séances du conseil communal appartiennent exclusivement au bourgmestre; qu'il remarque aussi que l'acte attaqué précise qu'il ne constitue pas un procès-verbal à sa charge, comme le prévoit l'alinéa 2 de l'article L1122-25, et soutient que pour pouvoir être formellement rattaché à une décision du président de l'assemblée, l'acte attaqué aurait dû intervenir à l'issue d'une interruption de séance et apparaître de manière distincte des décisions prises par le conseil communal et approuvées par celui-ci;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'acte attaqué a bien été adopté par le bourgmestre et qu'il a été consigné dans un procès-verbal établi par ce dernier; que l'insertion de cette pièce dans le procès-verbal du conseil communal au cours duquel l'incident a eu lieu n'en affecte pas la légalité, mais a pour effet de le doter du contresceau du directeur général et de le revêtir de l'authenticité; que le moyen n'est pas fondé;

VIII. Troisième moyen

A. Argumentation de la partie requérante

Considérant que le requérant prend un troisième moyen du principe général de droit du respect des droits de la défense, de la violation du principe général *audi alteram partem*, de l'excès ou du détournement de pouvoir, de l'erreur dans les motifs ou de leur absence, de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'en une première branche, le requérant rappelle, en reproduisant notamment un extrait de l'acte attaqué, le contexte général dégradé entre l'opposition et la majorité sur la question des prises de son ou d'images lors des séances du conseil communal; qu'il relève que son expulsion a été adoptée après la modification du règlement d'ordre intérieur sur cette question; qu'il déduit de la motivation de l'acte attaqué que la mesure litigieuse ne se fondait pas sur des événements soudains survenus lors de la

séance du 20 juillet 2016 mais plutôt sur les antécédents résultant du débat autour de la modification du règlement d'ordre intérieur; qu'il estime que l'acte attaqué a pour objet de le sanctionner pour des actes qui ont été considérés par le bourgmestre et les conseillers communaux de la majorité comme étant contraires au règlement d'ordre intérieur, de sorte que l'aspect répressif est prédominant dans l'acte attaqué et dans sa motivation; qu'il en conclut que le premier acte attaqué est une sanction administrative et non une mesure d'ordre; qu'il se plaint de ne pas avoir été entendu préalablement à l'adoption de l'acte attaqué et souligne ne pas avoir pu faire valoir ses observations par écrit;

qu'en une seconde branche, il fait valoir que la modification du règlement d'ordre intérieur venant tout juste d'être votée, elle n'était pas encore exécutoire au moment où le premier acte attaqué a été adopté et que l'ordre du bourgmestre d'éteindre sa caméra ne reposait donc sur aucun règlement valable; qu'il écrit qu'il ne peut donc pas s'agir d'une «improbation» au sens de l'article L1122-25 du CWaDEL; qu'il observe par ailleurs que son expulsion est aussi justifiée par le fait qu'il aurait excité au tumulte en dirigeant sa caméra vers certains élus choisis et que l'acte attaqué lui attribue des propos et des actes «suspicieus, stimulants volontairement l'agressivité» et des «attitudes provocantes» qu'il conteste formellement; qu'il affirme avoir simplement voulu procéder à des enregistrements audio et vidéo de la séance; qu'il estime que, s'agissant d'une mesure grave, l'expulsion doit reposer sur des faits réels et prouvés alors qu'aucune force probante particulière n'est attachée à un procès-verbal de séance de conseil communal; que selon lui, la mesure d'expulsion litigieuse est fondée sur la perception et les propos du bourgmestre, lesquels lui apparaissent insuffisamment objectifs au regard du contexte existant;

qu'en réplique, le requérant rappelle que la jurisprudence invoquée par les parties adverses rattache la mesure d'expulsion à la nécessité de respecter les formes du dialogue démocratique; qu'il estime que la mesure grave d'expulsion d'un membre d'une assemblée démocratiquement élu est une mesure exceptionnelle, d'interprétation restrictive, qui n'est notamment possible que lorsque le membre donne des signes publics d'approbation ou d'improbation ou excite au tumulte de quelque manière que ce soit; qu'il répète qu'il conteste avoir porté atteinte, de quelque manière que ce soit, à la sérénité du débat démocratique;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, sur la première branche, que le premier acte attaqué ne constitue pas une sanction mais une mesure de police de l'assemblée; que par nature, une telle mesure ne peut être adoptée que dans une situation tendue et qu'elle a pour but de permettre le déroulement normal d'une réunion en cours, ce qui ne s'accommode pas de formalités d'audition proprement dites; que comme l'a prévu le législateur, l'expulsion ne peut être décidée qu'après un avertissement dont la portée est nécessairement de permettre aux personnes concernées de réagir;

Considérant qu'en l'espèce, aucun élément du dossier ne démontre que le bourgmestre aurait eu pour intention de sanctionner le requérant plutôt que d'assurer le déroulement normal de la réunion du conseil; qu'il résulte du procès-verbal établi par le bourgmestre, lequel n'est pas attaqué en faux, que le requérant a été interpellé

sur son attitude et averti; que, même si le grief initialement adressé au requérant était de persister à filmer les débats malgré le désaccord de la majorité des membres du conseil, la raison d'être de l'acte attaqué est le désordre qu'ont provoqué à la fois cette détermination et la manière dont le requérant filmait; que le bourgmestre, ayant déjà levé pour une raison similaire la réunion précédente du conseil, a estimé que celle du 20 juillet ne pourrait se poursuivre dans des conditions normales en raison de ce comportement du requérant et des réactions qu'il provoquait; qu'aucune audition n'était requise; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la seconde branche, que l'acte attaqué ne trouve pas son fondement dans la modification apportée au règlement d'ordre intérieur, mais dans l'article L1122-25 du CWaDEL; que même si la disposition de ce règlement qui venait d'être votée n'était pas encore exécutoire, cela n'autorisait pas le requérant à se soustraire au pouvoir de police du président de l'assemblée; que, par sa nature même, une mesure adoptée en vertu de ce pouvoir repose sur la manière dont le bourgmestre, en sa qualité de président du conseil communal, appréhende sur-le-champ les circonstances de fait et les nécessités du maintien de l'ordre nécessaire à la tenue de débats démocratiques; que la perception différente du requérant quant à ces circonstances ne rend pas illégaux les motifs de l'acte attaqué; que le Conseil d'État ne pourrait censurer l'appréciation portée à cet égard par le bourgmestre qu'en présence d'éléments établissant qu'il a commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation; que tel n'est pas le cas en l'espèce; que le moyen n'est pas fondé;

IX. Dépens

Considérant que la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros;

Considérant que la partie adverse a obtenu gain de cause; que toutefois, rien ne justifie de fixer le montant de l'indemnité de procédure au-dessus du montant de base de 700 euros,

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

Article 1^{er}.

Le bourgmestre de la commune de Dalhem est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le premier décembre 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