

TRADUCTION OFFICIEUSE

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 240.937 du 7 mars 2018

A. 221.831/Abis-12

En cause : Nathalie LECLAIRE
assistée et représentée par
Me Jérôme Sohier, avocat
ayant son cabinet à 1000 Bruxelles,
avenue Émile De Mot 19
où il est fait élection de domicile

Partie intervenante :
Frank VANDENDAEL
assisté et représenté par
Me Frank Judo, avocat,
ayant son cabinet à 1000 Bruxelles,
boulevard de l'Empereur 3
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Par une requête du 30 mars 2017, la requérante introduit un recours contre l'arrêt du Conseil des contestations électorales n° 1617/0001 du 22 mars 2017 portant annulation de la décision du conseil de l'action sociale du centre public d'action sociale (CPAS) de la commune de Wezembeek-Oppem du 10 janvier 2017 désignant Nathalie Leclaire pour assurer les fonctions de président du CPAS dans l'attente de la nomination et de la prestation de serment du candidat-président.

Elle demande en outre, dans l'intitulé de la requête, qu'en application de l'article 93, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'affaire soit examinée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

II. Déroulement de la procédure

2. Par une requête introduite le 3 mai 2017, Frank Vandendael demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

La partie requérante a introduit un mémoire en réplique

Denis Delvax, premier auditeur, et Iris Verheven, auditeur, ont rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont été convoquées à l'audience qui s'est tenue le 24 octobre 2017.

Johan Lust, président de chambre, et Pascale Vandernacht, conseiller d'État, ont fait rapport.

M^{es} Jérôme Sohier et Manoël De Keukelaere, avocats, qui comparaissent pour la partie requérante, M^e Bart Staelens, avocat, qui comparaît pour la partie adverse, et M^e Nicolas Goethals, avocat qui comparaît *loco* M^e Frank Judo pour la partie intervenante, ont été entendus.

Denis Delvax, premier auditeur, et Iris Verheven, auditeur, ont donné un avis conforme au présent arrêt.

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

3. Le conseil de l'action sociale du CPAS (ci-après : le conseil du CPAS) de Wezembeek-Oppem prend connaissance, le 27 décembre 2016, de la démission de Anne-Marie Servranckx en tant que président du conseil.

Par une décision du 10 janvier 2017, le conseil du CPAS propose la requérante comme nouveau président.

Ce même jour encore, le conseil du CPAS désigne la requérante "pour assurer les fonctions de président du CPAS de Wezembeek-Oppem dans l'attente de la nomination et de la prestation de serment du candidat-président". Le conseil considère qu'en vertu de l'article 25*bis* de la loi organique du 8 juillet 1976 "des centres publics d'action sociale" [ci-après : la loi sur les CPAS], le conseil du CPAS doit désigner un conseiller pour assurer les fonctions de président jusqu'à la nomination de la requérante.

Cette décision du conseil du CPAS du 10 janvier 2017, portant élection d'un président faisant fonction dans l'attente de la nomination d'un président du CPAS, est annulée par un arrêté du 27 février 2017 de la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la pauvreté. Selon la ministre, le conseil du CPAS se fonde à tort sur l'article 25*bis* de la loi sur les CPAS; c'est au contraire l'article 54 du décret du 19 décembre 2008 "relatif à l'organisation des centres publics d'action sociale" (ci-après : le décret sur les CPAS) qui s'applique et "le président du CPAS démissionnaire doit être remplacé par le membre du conseil du CPAS, déterminé par le président lui-même lors de son installation, en l'espèce [L. M.]".

Cet arrêté ministériel fait l'objet de la demande d'annulation et de suspension dans l'affaire A. 221.817/*Abis*-11.

Sur le recours de Frank Vandendael, membre du conseil du CPAS de Wezembeek-Oppem, le Conseil des contestations électorales annule à son tour, par l'arrêt n° 1617/0001 du 22 mars 2017, la décision précitée du conseil du CPAS. Le Conseil des contestations électorales juge que la décision du conseil du CPAS s'appuie erronément sur l'article 25*bis* de la loi sur les CPAS :

[Traduction]

" Le Conseil des contestations électorales constate que le conseil du CPAS de Wezembeek Oppem a désigné un président en application de l'article 25*bis* de la loi sur les CPAS, alors que l'article 25*bis* de la loi sur les CPAS ne s'applique que lorsqu'un président n'a pas été nommé au moment de l'installation du conseil. La loi sur les CPAS ne règle pas le cas de la démission avant terme du président du CPAS.

Par conséquent, à Wezembeek-Oppem, c'est l'article 54 du décret sur les CPAS qu'il faut appliquer en cas de démission avant terme d'un président".

Le présent recours vise à réformer cette décision du Conseil des contestations électorales.

IV. Intervention

4. Par une requête introduite le 3 mai 2017, Frank Vandendael demande à intervenir dans le débat. Il souligne, d'une part, qu'il est membre du conseil du CPAS de Wezembeek-Oppem et que la décision attaquée concerne la désignation d'un président faisant fonction et, d'autre part, qu'il était partie requérante dans la procédure qui a donné lieu à l'arrêt attaqué.

5. L'argumentation de Frank Vandendael est convaincante. Il y a lieu de l'admettre à la cause en tant que partie intervenante.

V. Jonction

6. La requérante estime qu'il y a lieu de joindre la présente affaire à celle inscrite sous le n° A. 221.817/Abis-11 ou "subsidiairement, au moins d'examiner les deux affaires lors d'une même audience".

7. Le présent recours est un recours avec effet dévolutif pour lequel le Conseil d'État statue au contentieux de pleine juridiction. Il n'est pas suspensif et il y a lieu de statuer dans le bref délai prescrit. Le recours dans l'affaire A. 221.817/Abis-11 est, en revanche, un recours en annulation, auquel est jointe une demande de suspension. Il doit être réglé selon une procédure différente; seule la demande de suspension est, pour l'heure, en état d'être examinée.

Il n'est dès lors pas requis, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de joindre les deux affaires. La demande subsidiaire visant à ce que l'affaire à l'examen et la demande de suspension dans l'affaire A. 221.817/Abis-11 soient examinées à la même audience est, quant à elle, accueillie.

VI. Examen des moyens

A. Troisième moyen

Point de vue de la requérante

8. Dans la requête, la requérante prend un troisième moyen "de la violation de l'article 25*bis* de la loi sur les CPAS, de l'article 53, § 1^{er}, du décret sur les CPAS, des articles 6, § 1^{er}, et 16*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de motivation matérielle des actes administratifs, de la violation des principes de bonne administration, notamment de la violation du principe de minutie".

Elle y expose que la décision attaquée considère à tort que le conseil du CPAS s'est fondé erronément sur l'article 25*bis* de la loi sur les CPAS pour désigner un président faisant fonction et qu'il y a lieu, à cet égard, d'appliquer également dans les communes périphériques les articles 53 et 54 du décret sur les CPAS.

Il ressort de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 que les régions sont compétentes en matière de pouvoirs subordonnés, hormis pour les exceptions mentionnées explicitement. Les règles qui, en vertu de la loi du 9 août 1988 "portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'action sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux" (ci-après : la loi de pacification), sont inscrites notamment dans la loi sur les CPAS constituent une exception importante parmi celles-ci. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, les communautés sont compétentes, en matière d'aide aux personnes, pour la politique de l'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'action sociale, à l'exception toutefois, notamment, des règles inscrites dans la loi sur les CPAS en vertu de la loi de pacification.

Par conséquent, les deux réglementations prévues par les articles 25*bis* et 25*ter* de la loi sur les CPAS en ce qui concerne le président du conseil du CPAS dans les communes périphériques et insérées par la loi de pacification "relèvent de la compétence exclusive de l'autorité fédérale". L'article 53, § 1^{er}, du

décret sur les CPAS souligne d'ailleurs explicitement que la réglementation flamande ne porte pas préjudice à l'application de l'article 25*bis* de la loi sur les CPAS. Une application correcte de l'article 53 du décret sur les CPAS exclut dès lors que, pour une commune périphérique, il soit fait application de l'article 54 du décret sur les CPAS ("désignation d'un président faisant fonction par le président démissionnaire") plutôt que de l'article 25*bis* de la loi sur les CPAS ("désignation du président faisant fonction par le conseil").

La circonstance que le dispositif de l'article 25*bis* se borne à mentionner explicitement l'hypothèse de la désignation d'un président faisant fonction après un renouvellement intégral du conseil, n'exclut pas – de l'avis de la requérante – "que seule l'autorité fédérale a conservé la compétence de fixer d'une manière plus générale la réglementation qui s'applique pour la désignation d'un président faisant fonction" :

" Tout d'abord on n'aperçoit pas pourquoi la réglementation de l'article 25*bis* ne pourrait pas s'appliquer dans le cas de la démission avant terme d'un président. Il découle en outre de l'article 25*bis* que cette disposition ne règle pas seulement la désignation du président effectif mais également celle du président faisant fonction dans l'attente de la nomination. Il s'ensuit que les deux aspects sont restés dans le domaine de la compétence de l'autorité fédérale.
En résumé, la requérante fait valoir que dans la décision attaquée, la partie adverse a «donc imposé l'application d'un décret flamand pour une matière qui, consécutivement à la loi de pacification communautaire, relève exclusivement de l'autorité fédérale»".

9. Dans son mémoire en réplique, la requérante ajoute que le texte même de l'article 54 du décret sur les CPAS démontre que la disposition ne pouvait pas s'appliquer en l'espèce. L'article porte que "Jusqu'à la nouvelle élection, la présidence sera assurée conformément", alors que dans les communes périphériques, la présidence doit être assurée jusqu'à la nomination d'un président par l'autorité communautaire compétente. L'article 54 du décret sur les CPAS se réfère, pour l'élection du président du conseil du CPAS, à l'article 53, lequel renvoie lui-même au maintien de l'application de l'article 25*bis* de la loi sur les CPAS qui prévoit que le président faisant fonction est élu par le conseil après son renouvellement intégral. Le fait que l'article 25*bis* ne fait explicitement état que de la désignation d'un président faisant fonction après renouvellement intégral du conseil, n'exclut pas que, ainsi qu'il ressort de l'article, l'intention ait été de faire en sorte "que l'autorité fédérale demeure compétente pour la désignation du président faisant fonction dans les communes périphériques".

Appréciation

10. Selon l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution et l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les communautés sont compétentes, en ce qui concerne l'aide aux personnes, pour la politique de l'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'action sociale, à l'exception :

" d) des règles relatives aux centres publics d'action sociale des communes visées aux articles 6 et 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et Fourons, inscrites dans [...] la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux".

Par son article 15, cette loi du 9 août 1988 – la loi de pacification – a inséré notamment l'article 25*bis* dans la loi sur les CPAS :

" Le président du conseil de l'action sociale des communes périphériques visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons est nommé parmi les membres du conseil et sur proposition de celui-ci par l'autorité communautaire compétente.
[...] Lorsqu'au moment de l'installation du conseil après son renouvellement intégral, le président n'est pas encore nommé, le conseil désigne un de ses membres pour exercer la fonction de président en attendant cette nomination".

11. Dans la mesure où le constituant et le législateur spécial n'en ont pas disposé autrement, ils sont réputés avoir attribué aux communautés toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a donc transféré aux communautés l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il leur a attribuées.

L'article 25*bis* de la loi sur les CPAS étant une exception à la compétence générale des communautés de fixer la réglementation organique relative aux centres publics d'action sociale, doit être interprété de manière stricte.

Ainsi, l'exception prévue à l'alinéa 2 – selon laquelle lorsqu'au moment de l'installation du conseil du CPAS après son renouvellement intégral,

le président n'est pas encore nommé, le conseil désigne un président faisant fonction parmi ses membres – ne peut être appliquée également, par extension, dans d'autres cas que celui visé par cette disposition.

12. Cette conclusion s'inscrit d'ailleurs dans l'esprit de l'interprétation qu'a reçu l'article 10 de la loi de pacification dans le cadre des travaux préparatoires de cette loi.

Concernant la désignation d'un bourgmestre faisant fonction dans les communes périphériques, cet article a inséré, entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 107 de la loi communale, une disposition analogue à celle que l'article 15 de la loi de pacification insère au sujet du président faisant fonction du conseil du CPAS.

Au sujet de la disposition envisagée, la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit (*Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 371/1, p. 82) :

" Telle qu'elle est rédigée, cette disposition ne pourra s'appliquer que dans le cas où, «lors de l'installation du conseil communal après son renouvellement complet, le bourgmestre n'est pas nommé». Dans les autres cas d'«absence ou d'empêchement», c'est donc l'alinéa premier de l'article 107 de la loi communale qui restera applicable et, dans ces cas, les fonctions de bourgmestre devront être assumées, non pas par un échevin ou un conseiller désigné par le conseil, mais par le premier échevin".

Lors des discussions en commission, le ministre des Réformes institutionnelles interrogé sur la question de savoir si, lorsqu'il y a empêchement ordinaire d'un bourgmestre, c'est encore le premier échevin qui remplace le bourgmestre, a répondu "que c'est alors l'article 107 qui s'applique" (*Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 371/2, p. 136). La disposition en projet est restée inchangée.

13. Contrairement à ce qu'estime la requérante, il n'apparaît pas que – l'intention a été que – l'article 25bis de la loi sur les CPAS doive aussi s'appliquer lorsque, dans d'autres cas que celui de l'installation du conseil de l'action sociale après un renouvellement intégral, le président n'a pas été nommé.

14. En ce qui concerne ces autres cas, conformément à l'article 4 du décret sur les CPAS, c'est ce décret qui est d'application.

Eu égard à l'article 54, alinéa 1^{er}, de ce décret, si le président du conseil du CPAS démissionne, la présidence sera assurée conformément aux alinéas deux et trois de cet article jusqu'à la nouvelle "élection" d'un président.

La circonstance que le président du conseil du CPAS des communes périphériques n'est pas "élu" mais est "nommé" parmi les membres du conseil n'empêche en rien l'application de cette disposition.

15. Le moyen examiné ne démontre pas que c'est à bon droit que le 10 janvier 2017, le conseil du CPAS de Wezembeek-Oppem a, en vertu de l'article 25bis de la loi sur les CPAS, désigné la requérante en tant que président faisant fonction.

Le moyen est rejeté.

B. Deuxième moyen

Point de vue de la requérante

16. Dans la requête, la requérante prend un deuxième moyen de l'illégalité "pour incompétence de l'auteur, pour excès de pouvoir et violation des articles 15 et 22 du décret sur les CPAS ainsi que des articles 18bis et 21 de la loi sur les CPAS".

Selon la requérante, il découle des articles 18bis, 21 et 21bis de la loi sur les CPAS, lus conjointement, que les litiges dans les communes périphériques doivent être tranchés par la députation. Comme l'expose plus en détail le troisième moyen, il est inexact que seuls les litiges concernant la désignation d'un président faisant fonction consécutivement au renouvellement intégral du conseil seraient demeurés une matière fédérale.

17. Dans le mémoire en réplique, la requérante soutient encore que le Conseil des contestations électorales n'était pas compétent pour juger de l'affaire en premier instance et qu'après l'annulation de la décision attaquée, il faudra se pencher sur la question "des conséquences de l'absence de recours valable à la députation". En outre, la requérante considère qu'il ressort du commentaire relatif à l'article 22 dans l'exposé des motifs du décret sur les CPAS que le législateur

décrétal flamand était lui-même d'avis que les compétences attribuées au Conseil des contestations électorales "ne valent pas pour les litiges concernant le conseil de l'action sociale dans les communes périphériques flamandes au sens large".

Appréciation

18. Les articles 18*bis*, 21 et 21*bis* de la loi sur les CPAS ne concernent pas des litiges relatifs au remplacement du président du conseil du CPAS dans les communes périphériques.

19. Il ressort de l'appréciation du troisième moyen que la fixation des règles relatives à la désignation d'un président faisant fonction du conseil du CPAS dans les communes périphériques, en dehors du cas d'un renouvellement intégral du conseil, relève de la compétence de la Communauté flamande. C'est dès lors la Communauté flamande qui est compétente pour régler les litiges en la matière. Ainsi a-t-elle prévu, à l'article 22 du décret sur les CPAS, que le Conseil des Contestations électorales statue, entre autres, sur tout litige qui naît dans le cadre du remplacement du président du conseil de l'action sociale.

Ces considérations ne sont pas infirmées par ce que la requérante lit ou croit lire dans l'exposé des motifs du décret sur les CPAS au sujet de l'article 22.

20. Le moyen est rejeté.

C. Premier moyen

Point de vue de la requérante

21. Dans sa requête, la requérante prend un premier moyen de l'excès de pouvoir et "de la violation de l'article 22 du décret sur les CPAS, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de la motivation matérielle des actes administratifs, de la violation des principes de bonne administration, plus particulièrement du devoir de minutie".

Elle expose que le Conseil des contestations électorales aurait dû constater que le recours était sans objet étant donné qu'il était dirigé contre une désignation qui avait déjà été annulée par l'autorité de tutelle, de sorte qu'elle ne produisait plus aucun effet juridique. De plus, l'arrêt attaqué ne comporte aucune motivation indiquant pourquoi il n'a pas été décidé que le recours était dépourvu d'objet.

22. Dans son mémoire en réplique, la requérante se dit "évidemment consciente du recours et de la compétence de pleine juridiction du Conseil d'État dans cette affaire", mais elle estime néanmoins pouvoir demander l'annulation de la décision du Conseil des contestations électorales "dans la mesure où celui-ci aurait dû déclarer l'affaire sans objet au lieu de mettre de nouveau à néant une décision déjà annulée". Le fait qu'un recours a été introduit contre l'annulation de l'autorité de tutelle ne change rien au principe que la décision de l'élection de la requérante est réputée n'avoir jamais existé. Le Conseil des contestations électorales devait respecter l'exécution immédiate de la première décision d'annulation.

Appréciation

23. Non seulement au moment de la décision du Conseil des contestations électorales, mais aujourd'hui encore, le litige relatif à la désignation de la requérante comme président faisant fonction du CPAS ne peut être considéré comme ayant été définitivement tranché par la décision de la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 27 février 2017 annulant la désignation de la requérante en tant que président faisant fonction du conseil de l'action sociale du 10 janvier 2017.

En effet, l'arrêté ministériel d'annulation n'a jusqu'à maintenant qu'un caractère précaire : la requérante a demandé l'annulation de l'arrêté dans un recours en annulation, tout comme elle a demandé, dans l'attente de cette annulation, la suspension de celui-ci, suspension qui, selon elle, doit même être prononcée sans vérifier s'il y a une urgence.

Étant donné que le cas échéant, en cas de suspension ou d'annulation, la décision du conseil du CPAS de désigner la requérante comme président

faisant fonction sera de nouveau exécutoire, il ne peut être considéré que le litige relatif à la présidence comme faisant fonction a été définitivement tranché par l'arrêté ministériel de l'autorité de tutelle au point qu'il faille déclarer les recours auprès du Conseil des contestations électorales et le présent recours en réformation sans objet.

24. Le moyen est rejeté.

DÉCISION

1. La demande en intervention introduite par Frank Vandendael est accueillie.

2. Le Conseil d'État annule la décision du conseil de l'action sociale du CPAS de la commune de Wezembeek-Oppem du 10 janvier 2017 désignant Nathalie Leclaire comme président du CPAS dans l'attente de la nomination et de la prestation de serment du candidat-président.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du sept mars deux mille dix-huit, de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée comme suit :

MM.	Roger Stevens,	Premier Président du Conseil d'État,
	Jacques Jaumotte,	Président de l'Assemblée générale,
	Dierk Verbiest,	Président du Conseil d'État,
	Michel Leroy,	président de chambre,
	Jacques Vanhaeverbeek,	président de chambre,
	Johan Lust,	président de chambre,
	Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
	Geert Debersaques,	président de chambre,
M ^{mes}	Colette Debroux,	président de chambre,
	Simone Guffens,	président de chambre,
M.	Imre Kovalovszky,	président de chambre,
MM.	Carlo Adams,	conseiller d'État,
	Bruno Seutin,	conseiller d'État,
	Pierre Lefranc,	conseiller d'État,
	Jan Clement,	conseiller d'État,
M ^{me}	Pascale Vandernacht,	conseiller d'État,

MM.	Michel Pâques,	conseiller d'État,
	Stephan De Taeye,	conseiller d'État,
	Luc Cambier,	conseiller d'État,
	Bert Thys,	conseiller d'État,
	Pierre Barra,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane Déom,	conseiller d'État,
MM.	Peter Sourbron,	conseiller d'État,
	Yves Houyet,	conseiller d'État,
	David De Roy,	conseiller d'État,
M ^{mes}	Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
	Kaat Leus,	conseiller d'État,
M.	Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
assistés par		
M.	Gregory Delannay,	greffier en chef.

Le Greffier en chef

Le Premier Président

Gregory Delannay

Roger Stevens