

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.252 du 5 septembre 2018

A. 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, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Fabian CULOT, avocat,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 décembre 2016, Joseph CLOES sollicite l'annulation de la décision du conseil communal 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

Un arrêt n° 240.055 du 1^{er} décembre 2017 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 juillet 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 septembre 2018.

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

M^e Sophie OZCAN, *loco* M^{es} Étienne GRÉGOIRE et Antoine GRÉGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Fabian CULOT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 240.055 du 1^{er} décembre 2017, qui a déclaré le premier moyen non fondé et rouvert les débats.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Argumentation de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 26, 27 et 162 de la Constitution, des articles L1122-30 et L-1122-25 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, 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 dans les motifs ou de leur absence, de la violation du principe général de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche du moyen, le requérant fait valoir qu'en interdisant aux conseillers communaux la prise de sons ou d'images lors de la séance du conseil communal pour des motifs ressortissant à la police de l'assemblée, l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente et manque en droit.

Il estime que les pouvoirs en matière de police de l'assemblée, attribués au président du conseil communal, ne peuvent être mis en œuvre qu'en cas de

constat de désordre et si le fauteur de trouble en a été averti. Il fait valoir que l'acte attaqué institue une présomption selon laquelle la prise de sons et/ou d'images empêcherait les conseillers communaux d'être suffisamment concentrés et de participer correctement aux débats. Il y voit une mesure d'ordre préétablie et générale en matière de police de l'assemblée, qui méconnaît les règles de droit visées au moyen.

Dans son mémoire en réplique, le requérant rappelle que l'acte attaqué prévoit bien une disposition d'ordre général, laquelle n'est pas, par définition, rattachée à un comportement individuel et précis d'un conseiller communal. Il fait valoir que les pouvoirs de police de l'assemblée attribués à son président ne peuvent que constituer des actes administratifs de portée individuelle, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En sa seconde branche, le moyen critique l'interdiction établie par l'acte attaqué en ce qu'elle entrave le travail du conseiller communal qui souhaite, par souci de transparence, informer la population du contenu intégral des séances du conseil communal, notamment des interventions des conseillers de l'opposition. Il souligne que l'enregistrement est le seul et unique moyen d'atteindre cet objectif sachant que le conseil communal refuse d'intégrer dans les procès-verbaux des séances les interventions des conseillers de l'opposition.

Il indique que l'acte attaqué interdit la copie ou la diffusion de l'enregistrement dans les médias ainsi que la prise de sons ou d'images par un mandataire communal. Il considère que ces mesures, justifiées par la "bonne tenue de la séance", restreignent la liberté individuelle des conseillers communaux, la publicité totale des séances du conseil communal et la vitalité du débat démocratique. Il est d'avis qu'une telle mesure est disproportionnée, ce d'autant plus que la législation prévoit déjà des dispositions en matière de police de l'assemblée.

Dans son mémoire en réplique, le requérant rappelle les antécédents de l'affaire. Il estime qu'il en ressort que, bien avant le contentieux, il avait déjà fait part de la problématique de la sonorisation de la salle dans laquelle se tiennent les séances du conseil communal. Il fait valoir que l'enregistrement lui permet d'éviter une prise de note fastidieuse – ce qui améliore son travail en tant que conseiller – et assure la transparence et la publicité du débat démocratique. Il constate que la partie adverse ne conteste pas la médiocrité de la sonorisation de la salle du conseil communal, ni les difficultés accrues dans le chef des conseillers communaux pour assurer leur travail dans de bonnes conditions. Il souligne avoir des difficultés d'audition.

Dans son dernier mémoire, le requérant ajoute que l'adoption de cette mesure générale et abstraite ruine l'exercice des pouvoirs du président de l'assemblée en lui interdisant d'apprécier au cas par cas si l'enregistrement des débats par un conseiller trouble ou non l'ordre de la séance. Il insiste sur la question de la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif poursuivi, indiquant que lui-même a besoin d'un enregistrement personnel pour pouvoir exercer au mieux sa fonction.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'acte attaqué relève de la compétence réglementaire conférée au conseil communal par l'article L 1122-18 du CwaDEL. Cette compétence permet au conseil d'adopter des mesures générales organisant son fonctionnement de manière à favoriser la sérénité des débats. Ce faisant, le conseil communal n'empiète pas sur les prérogatives que l'article L 1122-25 du même Code confère à son président pour adopter des mesures individuelles au titre de la police de l'assemblée. La première branche du moyen n'est pas fondée.

La seconde branche du moyen manque en fait en tant qu'il y est soutenu que l'acte attaqué interdirait la copie ou la diffusion de l'enregistrement des séances du conseil communal dans les médias. Pour le surplus, la proportionnalité de la mesure doit être appréciée en tenant compte du fait que les débats font l'objet d'un enregistrement intégral par les services de l'administration communale. Cet enregistrement constitue un document administratif au sens des articles L 3231-1 et suivants du CwaDEL, dont les conseillers, comme tout administré, peuvent demander une copie. Dès lors, les objections du requérant ne permettent pas de considérer que la restriction que l'acte attaqué apporte aux prérogatives des conseillers communaux serait disproportionnée par rapport à l'objectif légitime poursuivi, compte tenu des troubles qui ont effectivement été constatés lors de conseils communaux précédents. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Argumentation de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 26 et 27 de la Constitution, du principe général de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant estime que l'acte attaqué emporte une différence de traitement dès lors qu'il refuse aux conseillers communaux l'enregistrement des séances du conseil communal alors que toutes les autres personnes présentes peuvent procéder à de tels enregistrements. S'il considère que cette différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif, à savoir la qualité de conseiller communal, il est d'avis qu'elle emporte des effets disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi. Il estime le motif de l'interdiction fantaisiste. Il considère qu'il n'appartient pas au conseil communal de discuter les comportements qui permettraient à l'un de ses membres d'être mieux concentré sur son travail. Il relève que les systèmes actuels de prise de sons ou d'images sont miniaturisés et ne nécessitent presque pas d'interventions humaines.

Dans son mémoire en réplique, le requérant ajoute que, contrairement à ce qui est indiqué dans l'acte attaqué, il n'a pas fait usage d'une *webcam* mais bien d'une caméra miniature fixée et reliée à son ordinateur personnel, laquelle ne peut pas être dirigée vers l'un ou l'autre membre du conseil communal. Il précise que la caméra ne nécessite aucune manœuvre de sa part durant les débats en manière telle qu'il peut se consacrer exclusivement à suivre les débats et, éventuellement, à prendre quelques notes limitées. Il estime infantilisantes les justifications apportées par la partie adverse qui présume qu'un conseiller communal ne serait pas suffisamment attentif dans cette situation.

Il estime qu'obliger un conseiller communal à se rendre sur rendez-vous au siège de l'administration communale afin de consulter des images et en assurer le traitement est plus lourd que de pouvoir réaliser une telle tâche à son domicile.

Il conteste avoir été à l'origine des troubles lors de séances du conseil. Selon lui, il n'a pas pu filmer de manière ostensible l'une ou l'autre personne présente et il s'est contenté de refuser d'éteindre sa caméra lorsque l'injonction lui en a été donnée en justifiant cette décision par le fait qu'il n'existait aucune disposition légale ou réglementaire justifiant une telle interdiction.

Dans son dernier mémoire, il relève que l'enregistrement est autorisé pour les tiers, qui sont pourtant placés à quelques mètres des membres du conseil, et non pour les conseillers, même si l'enregistrement par ces derniers ne nécessite aucune manipulation en cours de séance. Il estime que cette distinction de traitement n'est pas justifiée dès lors que les pouvoirs de police du président de l'assemblée s'étendent tant aux membres du conseil qu'au public assistant à la réunion.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'acte attaqué ne relève pas des pouvoirs de police de l'assemblée, mais bien du règlement du fonctionnement de l'assemblée. La différence de traitement critiquée en l'espèce repose sur une distinction objective, établie entre les conseillers communaux et les tiers. Cette distinction présente une relation pertinente et raisonnable avec l'objectif poursuivi, consistant à favoriser la sérénité des débats et la concentration des conseillers communaux sur ce qui se dit. Par définition, cet objectif ne s'étend pas aux membres du public, qui ne participent pas aux débats.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure 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 charge de la partie requérante.

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

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Caroline HUGÉ,	greffier.

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

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.