

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.255 du 31 juillet 2019

A. 227.819/XV-4055

En cause : **DONY** Manuel,
ayant élu domicile chez
M^e Samuel RWANYINDO, avocat,
rue Simon Paque 28
4460 Grâce-Hollogne,

contre :

la commune de Grâce-Hollogne,
représentée par son collège communal.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 avril 2019, Manuel DONY demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la "décision/délibération du 1^{er} avril 2019 du conseil communal de la commune de Grâce-Hollogne via laquelle il "déclare validés les pouvoirs de conseiller communal effectif de Monsieur CASSARO Giuseppe", il est pris acte de la prestation de serment et l'intéressé est déclaré installé dans ses fonctions de conseiller communal le tout procédant, via une double élection extraordinaire (double application de l'article L4145-14/§2), de l'attribution du siège vacant litigieux à la liste PS du simple fait du désistement de la 1^{ère} suppléante de la liste rcGH" et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

L'arrêt n° 244.233 du 12 avril 2019 a ordonné, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens.

L'arrêt a été notifié aux parties le 12 avril 2019.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État, a rédigé une note le 24 mai 2019 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 11/2 du règlement général de procédure.

Par une lettre du 3 juin 2019, le greffe a notifié aux parties que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte dont la suspension de l'exécution a été ordonnée à moins que l'une d'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Selon l'article 17, § 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif "peut" annuler l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée si, dans les trente jours de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou confirme la suspension provisoire, la partie adverse n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure.

La partie adverse n'a pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai imparti et aucune des parties n'a demandé à être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 11/2 du règlement général de procédure.

Par un arrêt n° 243.249 du 14 décembre 2018, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé ce qui suit :

"[...]

3. En vertu de l'article 30, § 3, des lois sur le Conseil d'État et de l'article 14^{quinq} du règlement général de procédure, la décision dont l'annulation est poursuivie "peut" être annulée suivant une procédure accélérée si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée.

En l'espèce, aucune demande de poursuite de la procédure n'a été introduite, ce qui n'a été justifié ni par la force majeure ni par l'erreur invincible.

4.1. Dans de nombreux arrêts, le Conseil d'État a estimé, compte tenu des travaux préparatoires de l'article 30, § 3, précité, des lois sur le Conseil d'État, que nonobstant l'utilisation du mot "peut" dans cette disposition, le

législateur a voulu que l'annulation soit automatique dans l'hypothèse où la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige ne conteste pas, au moyen d'une demande de poursuite de la procédure recevable, le rapport de l'auditorat dans lequel est proposée l'annulation. Dans ces conditions, l'application de l'article 14^{quinq} du règlement général de procédure est réputée, dans ces arrêts, dépendre exclusivement de la circonstance que la partie adverse ou la partie intervenante s'abstient de demander la poursuite de la procédure de manière recevable.

4.2. L'article 11^{bis} des lois sur le Conseil d'État nouvellement inséré et l'arrêt Legrand de la Cour de cassation, n° C.15.0465.F du 15 septembre 2017, commandent de revoir l'interprétation selon laquelle l'article 30, § 3, des lois sur le Conseil d'État et l'article 14^{quinq} du règlement général de procédure prévoient une annulation automatique.

Selon ce nouvel article 11^{bis} des lois sur le Conseil d'État, une partie requérante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet; la demande d'indemnité doit être introduite dans les soixante jours qui suivent la notification de "l'arrêt ayant constaté l'illégalité".

À la lumière de cette disposition et plus particulièrement de l'intérêt qu'a une partie requérante – qui n'a pas elle-même la possibilité d'introduire une demande de poursuite de la procédure à la suite d'un rapport de l'auditorat lui étant favorable – à voir son recours tranché par un arrêt établissant clairement l'illégalité de la décision attaquée, il se justifie de ne lire à l'article 30, § 3, des lois sur le Conseil d'État et à l'article 14^{quinq} du règlement général de procédure qu'une attribution de compétence permettant de procéder à l'annulation via une procédure accélérée, et ce en fonction de la constatation d'une illégalité.

[...]"

Si la décision de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif s'inscrit dans le cadre du mécanisme visé aux articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quinq} du règlement général de procédure, elle doit être prise en considération dans le cadre du mécanisme visé aux articles 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du règlement général de procédure, dans la mesure où ces dispositions prévoient également l'annulation de l'acte attaqué.

Il revient dès lors d'apprécier si la première branche du moyen unique, qui a été jugé sérieuse par l'arrêt de suspension n° 244.233 du 12 avril 2019 justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé via la procédure abrégée visée à l'article 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du moyen unique

IV. a. Thèse du requérant

Dans sa requête, le requérant prend un moyen unique de la violation du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ses articles L4145-14, L4145-7 et L4145-11 pris ensemble ou isolément ou partiellement ensemble et de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il soutient, dans une première branche, que l'acte attaqué viole les dispositions précitées du Code en ce qu'il attribue le siège laissé vacant à un suppléant de la liste PS sans qu'il apparaisse que tous les suppléants de la liste rcGH se soient, eux aussi, désistés. Il soutient que la disposition à laquelle il est fait référence ne peut trouver à s'appliquer qu'"à défaut de suppléants" sur la liste concernée.

IV. b. Appréciation du Conseil d'État

L'arrêt n° 244.233 du 12 avril 2019 a jugé la première branche de ce moyen sérieuse pour les motifs suivants :

"L'article L4145-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose comme suit :

“§ 1^{er}. Les sièges sont répartis entre les différentes listes en attribuant à chaque liste autant de sièges que son chiffre électoral a fourni de quotients supérieurs ou égaux au diviseur électoral.

§ 2. Le bureau de secteur visé à l'article L4145-5, § 3, alinéa 1^{er}, 2^o, procède à la division du chiffre électoral de chaque liste par le diviseur électoral. Le résultat s'appelle la fraction électorale. Limitée aux entiers, cette fraction électorale correspond au nombre de sièges acquis par chaque liste”.

L'article L4145-11 du même Code stipule :

“La répartition entre les candidats s'opère en tenant compte des règles suivantes :

1^o lorsqu'il n'y a qu'un membre à élire, le candidat qui a obtenu le plus de voix est proclamé élu. En cas de parité de votes, le plus âgé est préféré;

2^o lorsque le nombre des candidats d'une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus;

3^o si une liste obtient plus de sièges qu'elle ne comporte de candidats, les sièges non attribués sont ajoutés à ceux revenant aux autres listes; la répartition entre celles-ci se fait en poursuivant l'opération indiquée à l'article précédent, chaque quotient nouveau déterminant, en faveur de la liste à laquelle il appartient, l'attribution d'un siège;

4^o lorsque, au moment de la répartition entre les listes, le dernier siège n'a pu être départagé conformément à l'article L4145-9, § 3, il est attribué à celui des candidats concernés qui a obtenu le plus de suffrages nominatifs ou, subsidiairement, au candidat le plus âgé;

5° lorsque le nombre des candidats d'une liste est supérieur à celui des sièges revenant à la liste, les sièges sont conférés aux candidats dans l'ordre décroissant du nombre de voix qu'ils ont obtenues. En cas de parité de voix, l'ordre de présentation prévaut”.

Enfin, l'article L4145-14 du même Code prévoit ce qui suit :

“§ 1^{er}. Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus conformément à l'article L4145-11, les candidats non élus ayant obtenu le plus grand nombre de voix, ou en cas de parité de voix, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote, sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite.

§ 2. À défaut de suppléants, il est pourvu à la vacance d'un ou de plusieurs sièges au conseil. L'élection a lieu selon les règles énoncées aux articles L4145-5 et suivants. Le nouveau conseiller exerce le mandat de celui qu'il remplace jusqu'à son terme”.

Il ressort de ces dispositions que, selon les résultats du scrutin, les sièges reviennent aux différentes listes, le quotient électoral étant déterminé par des divisions successives du nombre total de voix exprimées en faveur de chaque liste, et non en fonction du score personnel des candidats. C'est au sein de chaque liste que la répartition des sièges entre les candidats s'opère, selon les règles prévues par l'article L4145-11. La seule hypothèse dans laquelle le siège qui revient à une liste est attribué à un candidat d'une autre liste est celle où une liste obtient plus de sièges qu'elle ne comporte de candidats (L4145-11, 3°). En pareil cas, il est fait application d'un quotient nouveau qui détermine l'attribution du siège “en faveur de la liste” à laquelle appartient celui qui l'a obtenu.

En règle générale, les sièges sont donc attribués aux listes et non directement aux candidats, et les candidats non élus de chaque liste sont désignés en tant que suppléants. La notion même de suppléant signifie que ces candidats sont notamment appelés à remplacer l'élu de leur liste qui ne peut ou ne veut plus exercer son mandat.

L'article L4145-14, § 2, précité, conforte cette logique en précisant qu'il ne s'applique qu'à défaut de suppléant sur une liste et en renvoyant aux articles L4145-5 et suivants du Code. Cette disposition a été insérée dans le Code par le décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, dont les travaux préparatoires comportent les passages suivants :

“Attribution de siège(s) vacant(s) à défaut de suppléant(s) : l'avant-projet de décret entend clarifier la procédure à mettre en œuvre pour attribuer le(s) siège(s) devenu(s) vacant(s) lorsque le(s) groupe politique(s) concerné(s) ne dispose(nt) pas ou plus de suppléant(s)” (*Doc. Parl. W.*, 567 (2011-2012), N° 1, exposé des motifs, page 4).

“La modification de l'article L4145-14 du Code consiste à fixer clairement les règles d'application lorsqu'il faut pourvoir à la vacance d'un ou de plusieurs sièges au conseil à défaut de suppléant(s) dans le(s) groupe(s) politique(s) concerné(s). Concrètement, il s'agira de reprendre le tableau du résultat des élections et d'attribuer ce(s) siège(s) dans l'ordre des quotients électoraux, en commençant à partir du premier quotient qui avant la vacance n'était pas en ordre utile pour une attribution de siège et en attribuant le(s) siège(s) vacant(s) au(x) groupe(s) politique(s) disposant d'un ou plusieurs suppléants. Le recours à une élection extraordinaire ne

présente qu'un caractère supplétif compte tenu des contraintes matérielles et financières importantes qu'impose l'organisation d'une élection" (*ibid.*, commentaire des articles, page 13).

Rien ne permet de penser qu'il faudrait s'écarter de ces principes lorsqu'un conseiller quitte ses fonctions et que, faute de suppléant sur sa liste, son siège est réattribué à une autre liste. En pareil cas, si le candidat ainsi appelé à siéger y renonce, le mandat revient au suppléant suivant de la même liste. Ce n'est qu'à défaut de suppléant de cette liste qu'il pourrait être fait à nouveau application de l'article L4145-14, § 2, et que le mandat pourrait être dévolu à une autre liste en fonction du quotient électoral immédiatement inférieur. En l'espèce, Giuseppe CASSARO ne pouvait donc être installé dans les fonctions de conseiller communal que si tous les suppléants de la liste rcGH se désistaient, ce qui n'est pas établi.

Ni les indications qui ont été données à la partie adverse par le cabinet de la ministre des Pouvoirs locaux, ni la réponse donnée à une question parlementaire à ce sujet, ne permettent de s'écarter de ces conclusions.

Le moyen unique est sérieux en sa première branche".

La partie adverse n'a pas contesté le point de vue développé dans cet arrêt, n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et n'a pas non plus demandé à être entendue. Elle a, au contraire, communiqué une délibération du 27 mai 2019 qui retire l'acte attaqué et qui se fonde, pour ce faire, sur l'enseignement de cet arrêt.

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé par l'arrêt n° 244.233 du 12 avril 2019, précité, et il convient de constater l'illégalité de l'acte attaqué. Compte tenu de ce retrait, devenu définitif, il y a lieu de rejeter la requête en annulation.

V. Indemnité de procédure

Le requérant sollicite une indemnité de procédure de 700 euros majorée de 20 % à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande dans la mesure où celui-ci a obtenu gain de cause, tout en limitant cette indemnité au montant de base de 700 euros, aucune majoration n'étant due s'il est, comme en l'espèce, fait application de l'article 11/2 du règlement général de procédure, en vertu de l'article 67, § 2, alinéa 3, de ce même règlement.

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

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée au requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trente-et-un juillet deux mille dix-neuf par :

Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Marc JOASSART.