

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.109 du 15 mars 2021

A. 227.161/XV-3969

En cause : **1. PIERRE-DE PERMENTIER** Cédric,
2. HACKEN Laurent,
3. BORCY Christophe,
4. MICHAUX Valérie,
5. BILLIET Alexander,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Forest,
représentée par son collègue
des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 9 janvier 2019, Cédric Pierre-De Permentier, Laurent Hacken, Christophe Borcy, Valérie Michaux et Alexander Billiet demandent l'annulation des délibérations du conseil communal de la commune de Forest :

- du 4 décembre 2018 décidant de ne pas élire en qualité d'échevins les conseillers communaux présentés par les élus Ecolo, cdH et MR;
- du 18 décembre 2018 décidant d'élire en qualité d'échevins Mesdames et Messieurs Charles Spapens, Mariam El Hamidine, Ahmed Quartassi, Alain Mugabo Mukunzi, Françoise Père, Maud De Ridder, Saïd Tahri, Fatima El Omari;
- du 18 décembre 2018 décidant de ne pas élire Monsieur Alexander Billiet en qualité d'échevin ».

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 mars 2019, les mêmes parties requérantes demandent « l'extension du recours à la délibération du

conseil communal de la commune de Forest du 21 janvier 2019 décidant de l'élection de Madame Esmeralda Van Den Bosch en qualité de 9^e échevin ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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 requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 mars 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section, 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

1. Les élections communales du 14 octobre 2018 ont donné les résultats suivants pour la composition du conseil de la commune de Forest :

Ecolo-Groen, onze élus;

Liste du bourgmestre (de tendance socialiste), dix élus;

MR, six élus;

DéFi, quatre élus;
PTB-PVDA, quatre élus;
cdH, deux élus.

2. Le lendemain, les onze élus de la liste Ecolo-Groen, les six conseillers MR et les deux élus cdH signent des actes de présentation en vue de l'élection des membres du collège. Les cinq parties requérantes sont pressenties pour exercer la fonction d'échevin. La même coalition présente la candidature de Stéphane Roberti, élu Ecolo, en qualité de bourgmestre.

3. Par un arrêté ministériel du 26 novembre 2018, Stéphane Roberti est nommé bourgmestre et prête serment, le même jour, entre les mains du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale. Sa nomination prend effet le 1^{er} décembre suivant.

4. Le 4 décembre 2018, le nouveau conseil communal de Forest est installé. Le procès-verbal de la réunion de ce conseil indique ce qui suit au sujet de l'élection des échevins :

« Vu les articles 15, § 1^{er}, et 16 de la nouvelle loi communale;

Vu les 9 actes de présentation d'échevins reçus par M^{me} la Secrétaire communale et transmis à M. le Bourgmestre-Président le 30 novembre dernier;

Considérant que ces actes ont bien recueilli la double majorité prescrite par la loi et respectent, ensemble, les règles de parité; qu'ils sont dès lors recevables;

Considérant que les candidats présentés sont : pour le mandat de 1^{er} échevin : M. Cédric Pierre; pour le mandat de 2^e échevin : M. Laurent Hacken; pour le mandat de 3^e échevin : M^{me} Mariam El Hamidine; pour le mandat de 4^e échevin : M. Christophe Borcy; pour le mandat de 5^e échevin : M. Alain Mugabo; pour le mandat de 6^e échevin : M^{me} Valérie Michaux; pour le mandat de 7^e échevin : M^{me} Françoise Père ; pour le mandat de 8^e échevin : M^{me} Maud De Ridder; pour le mandat de 9^e échevin : M. Alexander Billiet;

Considérant que la candidature au mandat de 9^e échevin ne sera soumise au vote que dans la mesure où le Conseil décide d'augmenter d'une unité le nombre d'échevins, conformément à l'article 279 de la nouvelle loi communale;

Considérant que M^{me} Caroline Dupont et M. David Liberman, les deux plus jeunes membres du Conseil (hormis M. Cédric Pierre, lui-même candidat échevin), assistent M. le Bourgmestre-Président aux opérations du scrutin et du dépouillement, comme le prévoit l'article 39 du règlement d'ordre intérieur;

Procède successivement au scrutin secret à l'élection des échevins, dans leur ordre de présentation;

Considérant que le dépouillement des votes donne les résultats suivants :
Considérant que M. Cédric Pierre obtient 7 voix pour et 29 voix contre (1 bulletin nul);

Considérant que le scrutin relatif au 2^e échevin est recommencé en raison du fait que deux conseillers communaux n'ont pas participé au scrutin, sans qu'il soit possible de déterminer avec certitude son identité [*sic*];

Considérant que M. Laurent Hacken obtient 10 voix pour et 27 voix contre; qu'il n'est dès lors pas élu;

Considérant que M^{me} Mariam El Hamidine obtient 2 voix pour et 35 voix contre; qu'elle n'est dès lors pas élue;

Considérant que M. Christophe Borcy obtient 9 voix pour et 28 voix contre; qu'il n'est dès lors pas élu;

Considérant que M. Alain Mugabo obtient 1 voix pour et 36 voix contre; qu'il n'est dès lors pas élu;

Considérant que M^{me} Valérie Michaux obtient 10 voix pour et 27 voix contre; qu'elle n'est dès lors pas élue;

Considérant que M^{me} Françoise Père obtient 1 voix pour et 35 voix contre et 1 abstention; qu'elle n'est dès lors pas élue;

Considérant que M^{me} Maud De Ridder obtient 1 voix pour et 35 voix contre et 1 abstention; qu'elle n'est dès lors pas élue,

PREND ACTE

Du fait qu'aucun échevin n'a été élu.

M. le Bourgmestre-Président informe le Conseil que de nouveaux actes de présentation d'échevins devront être introduits et qu'une nouvelle élection d'échevins se déroulera lors de la prochaine séance du Conseil communal.

Par ailleurs, il ne sera pas procédé au vote concernant l'élection du 9^e échevin, étant donné que les conditions prescrites par l'article 279 de la nouvelle loi communale permettant au Conseil communal d'augmenter d'une unité le nombre d'échevins ne sont pas réunies ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

5. Le 13 décembre 2018, un ordre du jour complémentaire est fixé en vue de la séance du conseil communal du 18 décembre suivant. Il s'agit, notamment, de l'élection et de la prestation de serment des échevins sur la base de nouvelles présentations, de l'augmentation de leur nombre d'une unité et de l'élection et de la prestation de serment du neuvième échevin.

6. Le 18 décembre 2018, le conseil communal se réunit à nouveau. Le procès-verbal mentionne ce qui suit au sujet de l'élection et de la prestation de serment des échevins :

« Vu les articles 15, § 1^{er}, et 16 de la nouvelle loi communale;

Vu les actes de présentation reçus le 4 décembre 2018 par M^{me} la Secrétaire communale et transmis à M. le Bourgmestre-Président le 13 décembre 2018;

Considérant que ces actes ont bien recueilli la double majorité nécessaire (la majorité des élus de la même liste que le candidat échevin et la majorité des élus du Conseil) et respectent, ensemble, les règles de parité;

Considérant dès lors que ces actes de présentation sont recevables;

Considérant que les candidats sont :

- pour le mandat de 1^{er} échevin : M. Charles Spapens;
- pour le mandat de 2^e échevin : M^{me} Mariam El Hamidine;
- pour le mandat de 3^e échevin : M. Ahmed Quartassi;
- pour le mandat de 4^e échevin : M. Alain Mugabo-Mukunzi;
- pour le mandat de 5^e échevin : M^{me} Françoise Père;
- pour le mandat de 6^e échevin : M^{me} Maud De Ridder;
- pour le mandat de 7^e échevin : M. Saïd Tahri;
- pour le mandat de 8^e échevin : M^{me} Fatima El Omari;

Considérant que M. Cédric Pierre-De Permentier et M. David Liberman, les deux plus jeunes membres du Conseil, assistent M. le Bourgmestre-Président aux opérations du scrutin et du dépouillement;

Procède au scrutin secret à l'élection des échevins, dans leur ordre de présentation;

Considérant que tous les membres présents prennent part au vote;

Considérant que le dépouillement des votes donne les résultats suivants :

- pour le mandat de 1^{er} échevin : M. Charles Spapens obtient 21 voix pour et 15 voix contre; qu'il est en conséquence élu à la majorité;
- pour le mandat de 2^e échevin : M^{me} Mariam El Hamidine obtient 21 voix pour et 14 voix contre (1 abstention); qu'elle est en conséquence élue à la majorité;
- pour le mandat de 3^e échevin : M. Ahmed Quartassi obtient 20 voix pour et 15 voix contre (1 bulletin nul); il est en conséquence élu à la majorité;
- pour le mandat de 4^e échevin : M. Alain Mugabo-Mukunzi obtient 21 voix pour et 14 voix (1 abstention); qu'il est en conséquence élu à la majorité;
- pour le mandat de 5^e échevin : M^{me} Françoise Père obtient 21 voix pour et 15 voix contre; qu'elle est en conséquence élue à la majorité;
- pour le mandat de 6^e échevin : M^{me} Maud De Ridder obtient 21 voix pour et 15 voix contre; qu'elle est en conséquence élue à la majorité;
- pour le mandat de 7^e échevin : M. Saïd Tahri obtient 23 voix pour et 11 voix contre (2 bulletins nuls); qu'il est en conséquence élu à la majorité;
- pour le mandat de 8^e échevin: M^{me} Fatima El Omari obtient 21 voix pour et 15 voix contre; qu'elle est en conséquence élue à la majorité;

Considérant qu'après chaque scrutin, les échevins prêtent successivement le serment prévu à l'article 80 de la nouvelle loi communale et sont déclarés installés dans leurs fonctions,

PREND ACTE

- de l'élection de M. Charles Spapens en qualité de 1^{er} échevin;
- de l'élection de M^{me} Mariam El Hamidine en qualité de 2^e échevin;
- de l'élection de M. Ahmed Quartassi en qualité de 3^e échevin;
- de l'élection de M. Alain Mugabo-Mukunzi en qualité de 4^e échevin;

- de l'élection de M^{me} Françoise Père en qualité de 5^e échevin;
- de l'élection de M^{me} Maud De Ridder en qualité de 6^e échevin;
- de l'élection de M. Saïd Tahri en qualité de 7^e échevin;
- de l'élection de M^{me} Fatima El Omari en qualité de 8^e échevin ».

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

Le procès-verbal de la même séance indique ce qui suit au sujet de l'élection du neuvième échevin :

« Vu les articles 15, § 1^{er}, 16 et 279, alinéa 2, de la nouvelle loi communale;

Vu sa décision du jour d'augmenter d'une unité le nombre d'échevins fixé par l'article 16 de la nouvelle loi communale;

Vu l'acte de présentation de M. Alexander Billiet pour le mandat de 9^e échevin reçu par M^{me} la Secrétaire communale et transmis à M. le Bourgmestre-Président le 30 novembre 2018;

Considérant que cet acte a bien recueilli une double majorité (la majorité des élus de la même liste que le candidat échevin et la majorité des élus du Conseil);

Qu'en outre, M. Alexander Billiet a déposé une déclaration d'appartenance linguistique néerlandaise;

Considérant que M. Cédric Pierre-De Permentier et M. David Liberman, les deux plus jeunes membres du Conseil, assistent M. le Bourgmestre-Président aux opérations du scrutin et du dépouillement;

Considérant que le dépouillement des votes donne les résultats suivants :

M. Alexander Billiet obtient 12 voix pour et 24 voix contre; qu'il n'est en conséquence pas élu,

PREND ACTE

- du fait que M. Alexander Billiet n'a pas été élu en qualité de 9^e échevin ».

Il s'agit du troisième acte attaqué.

7. Lors de la séance du 21 janvier 2019, Esmeralda Van Den Bosch est élue en qualité de neuvième échevin.

Cette décision fait l'objet de la demande d'extension du recours.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse s'interroge sur l'intérêt à agir des parties requérantes. Elle constate que la commune de Forest est dirigée par un collège des bourgmestre et échevins qui est soutenu par une majorité de conseillers communaux appartenant aux groupes politiques Ecolo et PS. Elle fait valoir que les parties requérantes ne fournissent aucun élément dont il pourrait se déduire qu'en cas d'annulation des délibérations attaquées, le conseil communal prendrait d'autres décisions que celles qui ont été prises antérieurement. Il lui semble peu douteux que la majorité politique qui a procédé à l'élection des échevins qui est ici contestée serait amenée à leur réitérer son soutien. Compte tenu de cet élément, elle n'aperçoit pas l'intérêt à agir des parties requérantes et relève que la requête en annulation n'apporte pas de justification à cet égard.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes indiquent que le raisonnement selon lequel la partie adverse serait libre de reprendre des décisions identiques, au mépris de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt, ne peut être suivi. Selon elles, même si l'annulation n'était prononcée que sur le fondement du premier moyen, rien ne permet de présumer qu'après cette annulation des décisions identiques à celles qui sont contestées seraient prises à nouveau. Elles observent que les actes attaqués sont déjà le fruit d'un revirement par rapport aux premières présentations et qu'un nouveau changement d'attitude n'est pas à exclure *a priori*. Dès lors qu'une annulation leur permettrait de retrouver une chance d'être élues, elles estiment avoir intérêt au recours.

Dans leur dernier mémoire, elles ajoutent que l'on ne saurait admettre le raisonnement qui consiste, pour contester l'intérêt d'une partie à un recours en annulation, à soutenir que, dans l'hypothèse d'une annulation, l'illégalité serait réitérée. Elles considèrent qu'admettre un tel raisonnement reviendrait à dénier l'existence même d'une juridiction administrative puisqu'il suffirait que l'auteur d'une décision administrative déclare qu'une annulation n'empêchera pas de réitérer l'illégalité qui aurait été constatée pour que le recours devienne irrecevable. Elles soutiennent que ce n'est que dans l'hypothèse où la compétence de l'autorité administrative est liée qu'un tel raisonnement pourrait, le cas échéant, être admis.

IV.2. Appréciation

Les parties requérantes sont membres du conseil communal et ont fait l'objet d'un acte de présentation en qualité d'échevins qui n'a pas donné lieu à un vote favorable par le conseil communal. Elles ont intérêt à contester les actes attaqués par lesquels le conseil communal a refusé leur élection et a procédé à l'élection d'autres échevins sur la base d'autres présentations, en ce compris celle de la neuvième échevine, auquel le recours peut être étendu.

L'affirmation de la partie adverse selon laquelle la majorité communale est « soudée » et, qu'en cas d'annulation, les mêmes personnes seraient à nouveau élues en qualité d'échevins est purement hypothétique et n'a aucune incidence sur la recevabilité du recours.

Le recours est ainsi recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 100 de la Nouvelle loi communale, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes critiquent le fait que les actes attaqués, qui statuent sur des actes de présentation en qualité d'échevins, ont été adoptés au scrutin secret. Elles rappellent que si l'article 100 de la Nouvelle loi communale impose le scrutin secret chaque fois que les conseillers communaux sont appelés à émettre un vote dans une affaire qui intéresse une ou des personnes déterminées, ces « questions de personnes » ne peuvent concerner que des tiers étrangers au conseil communal. Selon elles, l'élection d'un conseiller communal en qualité d'échevin ne figure pas parmi les actes qui peuvent être votés au scrutin secret.

Dans leur mémoire en réplique, elles observent que le mode de votation constitue une formalité substantielle et que l'une d'entre elles a contesté la légalité de l'ensemble du processus de désignation des échevins lors des conseils communaux des 4 et 8 décembre 2018. Elles relèvent que, par son arrêt n° 23/2013 du 28 février 2013, la Cour constitutionnelle a jugé que c'est au législateur compétent, lorsqu'il entend régler les modalités de scrutin d'une assemblée collégiale, d'apprécier les risques de pressions internes ou externes sur le

comportement électoral des membres et de prévoir que le vote sur des personnes individuelles doit ou non être secret. Elles se réfèrent à l'enseignement de l'arrêt n° 12.085 du 1^{er} décembre 1966 qui a jugé que les dispositions sur le huis clos qui sont relatives aux « questions de personnes » « visent des discussions où sont mis en cause soit des tiers étrangers au Conseil communal, soit la vie privée des conseillers; que ces dispositions ne sauraient s'appliquer à la discussion des opinions politiques ou des actes des membres du Conseil accomplis dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions ». Elles estiment que la *ratio legis* du scrutin secret, étant de se protéger de la pression de personnes tierces, n'est pas remise en cause en ce qui concerne l'élection d'une personne, tel un échevin, qui n'est pas une personne tierce au conseil communal, puisqu'il n'y a pas à craindre pour la liberté et l'indépendance des conseillers communaux, d'autant que la majorité de ceux-ci s'est déjà engagée en signant l'acte de présentation. Elles soulignent que le scrutin secret était expressément prévu à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale avant sa modification par les ordonnances des 20 juillet 2006 et 1^{er} mars 2018. Elles en déduisent, d'une part, qu'une telle précision aurait été inutile si cette règle figurait déjà à l'article 100 de la Nouvelle loi communale et, d'autre part, que le législateur a expressément abrogé cette possibilité. Elles concluent que le scrutin secret n'est pas non plus prévu par un principe général de droit et que la pratique en ce sens d'autres communes de la Région de Bruxelles-Capitale n'a aucune incidence à cet égard.

Dans leur dernier mémoire, elles font référence à un jugement du Tribunal de première instance du Luxembourg du 1^{er} mars 2017 qui a jugé qu'une motion de défiance à l'égard du collège communal n'est pas une « question de personne » qui devrait faire l'objet d'un débat à huis clos au sein du conseil communal. Elles font valoir que « l'élection des échevins n'est en rien une “présentation de candidats” ou une “nomination à un emploi”, tous termes qui se réfèrent à des procédures de recrutement d'agents publics ». Elles répètent qu'avant sa modification par les ordonnances des 20 juillet 2006 et 1^{er} mars 2018, l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale prévoyait que l'élection des échevins avait lieu au scrutin secret. En raison des modifications apportées par ces ordonnances, elles soutiennent que ce mode de scrutin n'est plus applicable.

V.2. Appréciation

L'article 15, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, dans sa version applicable en Région de Bruxelles-Capitale, disposait ce qui suit, avant sa modification par l'ordonnance du 20 juillet 2006 modifiant la Nouvelle loi communale et le Code électoral communal bruxellois :

- « Les échevins sont élus par le conseil, parmi les conseillers de nationalité belge. Les élus au conseil peuvent présenter des candidats en vue de cette élection . Un acte de présentation daté doit , pour chaque mandat d'échevin, être déposé à cet effet entre les mains du président du conseil, au plus tard trois jours avant la séance du conseil à l'ordre du jour de laquelle figure l'élection d'un ou plusieurs échevins. Pour être recevables, les actes de présentation doivent être signés au moins par une majorité des élus de la liste du candidat présenté. Si la liste sur laquelle figure le candidat échevin ne compte que deux élus, la signature d'un seul d'entre eux suffit pour que la disposition qui précède soit respectée. Sauf en cas de décès d'un candidat présenté ou de renonciation au mandat de conseiller communal par un tel candidat, nul ne peut signer plus d'un acte de présentation pour un même mandat d'échevin. Si les candidatures présentées par écrit ne suffisent pas à constituer entièrement le collège échevinal, des candidats peuvent être présentés de vive voix en séance.

L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue, par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire; le rang des échevins est déterminé par l'ordre des scrutins.

Si un seul candidat a été présenté pour un mandat d'échevin à conférer, il est procédé à un seul tour de scrutin; dans tous les autres cas et si aucun candidat n'a obtenu la majorité après deux scrutins, il est procédé au ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix; en cas de parité au ballottage, le plus âgé l'emporte. L'élection des échevins a lieu dans la séance d'installation qui suit le renouvellement du conseil. En tout autre cas, l'élection doit être faite dans les trois mois de la vacance ».

Saisie d'une question préjudicielle au sujet de la constitutionnalité de cette disposition, la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 97/2003 du 2 juillet 2003, notamment ce qui suit :

- « B.4. En disposant , à l'alinéa 2 de l'article 15, que les échevins sont élus à la majorité des suffrages émis par les conseillers communaux, le législateur a consacré une règle fondamentale qui participe de l'essence même du régime démocratique et tient compte de la volonté des électeurs telle qu'elle s'est exprimée lors des dernières élections.

B.5. En disposant , à l'alinéa 1^{er} du même article, que les actes de présentation doivent être "signés au moins par une majorité des élus de la liste du candidat présenté", le législateur a ajouté une condition qui ne répond pas à une exigence fondamentale de la démocratie ».

L'ordonnance du 20 juillet 2006, précitée, qui a modifié cette disposition, est issue d'une proposition au sujet de laquelle les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont fait, dans leur avis 40.684/VR du 20 juin 2006, notamment l'observation suivante (*Doc., Parl. Rég. Bxl-Cap., 2005-2006, n° A-244/2, p. 5*) :

- « B. Les articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale et les garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale

1. Dans sa version française, l'article 4 de la proposition dispose que "les échevins sont réputés élus par le conseil en son sein". Le commentaire de l'article précise :

"(...) les échevins sont réputés élus par le conseil du fait de leur présentation par la majorité des élus de leur liste respective et des élus du conseil; il n'y a donc plus lieu de procéder à un vote formel comme cela avait cours jusqu'à présent".

L'article 279 de la Nouvelle loi communale consacre cependant l'élection des échevins. Les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont déduit de l'obligation faite à la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer sa compétence sans préjudice de l'article 279 que celle-ci se verrait contrainte "(...) de ne pas affecter les institutions et les notions auxquelles ces dispositions renvoient" ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'élection par une assemblée délibérante ne se résume pas à la désignation d'une personne par un vote rassemblant la majorité des suffrages. Elle est nécessairement précédée d'une délibération et fait l'objet d'une publicité ⁽²⁾. L'élection par le conseil participe dès lors du débat démocratique, ce qui comprend la participation de la minorité politique.

La suppression du "vote formel" est donc également contraire à l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, puisqu'elle porte préjudice aux "garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition", d'autant plus que les échevins sont élus simplement sur la base d'une présentation – réglée à l'article 3 de la proposition – qui n'émane pas nécessairement de tous les conseillers ⁽³⁾ et qui rend irrecevables d'autres présentations, ainsi qu'il suit de l'article 5.

Le texte proposé déroge ainsi aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, dès lors qu'il prive les conseillers communaux d'une appartenance linguistique qui serait absente de la double majorité exigée par la proposition, de la possibilité – qui existe cependant aujourd'hui – d'intervenir dans l'élection des échevins (contrariété à l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

2. Surabondamment, on peut également observer qu'il découle de l'article 279, § 1^{er}, alinéa 2, dernière phrase, de la Nouvelle loi communale que "le conseil communal procède à l'élection d'un échevin supplémentaire", alors que dans le texte proposé, ainsi qu'il vient d'être exposé, ce n'est pas le conseil communal mais bien "la double majorité requise" qui élit les échevins (contrariété à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, alinéa 2, de la LSRI ⁽⁴⁾ ».

¹ Avis 31.741/VR, donné le 29 mai 2001 sur une proposition devenue la loi du 13 juillet 2001 portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Sénat, session 2000-2001, n° 2-740/3).

² Voir les articles 84 et suivants de la Nouvelle loi communale.

³ Cependant François Tulkens, [« Les réformes de 2001 et les communes bruxelloises », A.P.T., 2002, p. 204, numéro 13], déjà, suggérait également que la présentation devait être « éventuellement bilingue ».

⁴ Comment fera-t-on pour être en mesure de respecter l'article 279, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la Nouvelle loi communale ? Quand le conseil communal décide -t-il et où est réglée l'hypothèse de l'élection de l'échevin qui doit alors avoir lieu ?

À la suite de cette observation, la proposition d'ordonnance a fait l'objet d'un amendement n° 2 qui prévoit à nouveau que les échevins sont élus par le conseil en son sein, sans préciser le mode de scrutin.

Les parties requérantes en déduisent que, depuis l'adoption de l'ordonnance du 20 juillet 2006, précitée, c'est le droit commun de l'article 100 de la Nouvelle loi communale qui s'applique pour déterminer le mode de scrutin pour l'élection des échevins.

Toutefois, comme l'a jugé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 23/2013 du 28 février 2013, le scrutin secret est une garantie prévue par le législateur et destinée à obvier aux risques de pressions internes ou externes sur le comportement électoral des membres d'une assemblée collégiale, telle que le conseil communal, lors du vote sur des personnes individuelles (B.3).

L'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, dans sa version applicable lors de l'adoption de l'ordonnance du 20 juillet 2006, précitée, disposait ce qui suit :

« Les ordonnances, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition ».

Il en résulte que, non seulement, comme l'a observé la section de législation dans l'avis précité, le législateur bruxellois ne pouvait pas abolir l'élection des échevins par le conseil communal mais qu'en outre, la garantie que constitue le scrutin secret ne pouvait pas non plus être supprimée. En effet, même si certains membres du conseil communal ont déjà exprimé leurs préférences en signant un acte de présentation, il n'en demeure pas moins que des pressions politiques sont toujours susceptibles d'influencer le comportement électoral des membres du conseil communal.

Les modifications apportées par la loi spéciale du 19 juillet 2012 à l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et par l'ordonnance du 1^{er} mars 2018 à l'article 15 de la Nouvelle loi communale ne modifient pas ce constat.

Par conséquent, il convient d'interpréter l'article 15 de la Nouvelle loi communale d'une manière conforme à l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 en considérant que, dans le silence du texte au sujet du mode de scrutin lors de l'élection des échevins, la garantie que constitue le scrutin secret est maintenue.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Le second moyen est pris de la violation des articles 15, § 1^{er}, et 18*bis* de la Nouvelle loi communale, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes contestent les actes attaqués en ce qu'ils procèdent à l'élection d'échevins à la suite d'actes de présentation aux fonctions d'échevins faisant suite à d'autres actes de présentation préalablement signés par les élus Ecolo et déposés entre les mains de la secrétaire communale. Elles relèvent que nul ne peut signer plusieurs actes de présentation à une même fonction et que seul l'acte de présentation d'un candidat à une fonction d'échevin déposé le premier en date entre les mains du secrétaire communal est recevable. Elles en déduisent qu'en raison de l'irrecevabilité du second acte de présentation signé par les élus Ecolo et déposé entre les mains de la secrétaire communale, il ne pouvait valablement être procédé à l'élection d'échevins présentés par de tels actes.

Dans leur mémoire en réplique, elles relèvent que la formulation de l'article 18*bis* de la Nouvelle loi communale résulte très largement des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 20 juillet 2006, précitée, tandis que celle de l'article 15 est le fruit des dispositions de cette ordonnance ainsi que de celle du 1^{er} mars 2018. Elles rappellent que les chambres réunies de la section de législation ont observé qu'en application de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur bruxellois doit exercer sa compétence en matière de pouvoirs locaux « sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale », ce qui implique « de ne pas affecter les institutions et les notions auxquelles ces dispositions renvoient ». Elles soulignent que la section de législation a également estimé que la suppression du vote formel du conseil communal sur les présentations des échevins serait contraire à l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. Elles font également référence aux travaux préparatoires de l'ordonnance du 20 juillet 2006, précitée. Elles reconnaissent que les auteurs de la proposition d'ordonnance indiquent que l'interdiction de la signature de deux présentations relève de la « responsabilité politique individuelle » et qu'il n'y aurait pas « à proprement parler » de sanction pour sa méconnaissance. Elles relèvent toutefois que le législateur bruxellois a néanmoins prévu une condition de recevabilité de la

présentation dans le but de moraliser la vie publique locale. Elles indiquent que l'article 45 du *Gemeentedecreet*, applicable en Région flamande, précise que ceux qui signent deux actes de présentation différents voient, d'une part, leurs signatures invalidées et, d'autre part, sont frappés d'une sanction personnelle d'inéligibilité à toute fonction exécutive ou de déchéance de l'exercice d'une de ces fonctions, le cas échéant. Elles considèrent que l'impossibilité de procéder à une seconde présentation ne heurte pas le principe de continuité puisque l'article 4 de la Nouvelle loi communale permet aux échevins élus précédemment de continuer à exercer leurs fonctions. Elles estiment que la commune ne deviendrait pas « ingouvernable » et qu'aucune question préjudicielle ne doit être posée à cet égard.

Dans leur dernier mémoire, elles indiquent ne pas apercevoir comment il pourrait être admis que, nonobstant l'interdiction prévue par l'article 18*bis* de la Nouvelle loi communale de signer plusieurs actes de présentation et la précision selon laquelle, en cas de présentations multiples, seule la première est recevable, un échevin pourrait néanmoins être valablement élu sur la base d'une autre présentation. Elles soutiennent que lorsqu'une présentation est irrégulière et que, comme en l'espèce, la décision ne peut intervenir que sur présentation, la décision faite sur présentation irrégulière est elle-même irrégulière et est susceptible d'être annulée par le Conseil d'État. Compte tenu du but de moralisation de la vie politique, elles estiment que cet objectif ne pourrait être atteint si la condition de recevabilité fixée par le législateur pour la présentation restait sans incidence sur l'élection. Elles en déduisent que le législateur régional, éclairé par la section de législation, a voulu que le conseil communal se prononce sur les présentations valables et que l'élection ne résulte pas du simple dépôt de tels actes, en prévoyant expressément des conditions de recevabilité. Selon elles, non seulement la simple signature d'un acte de présentation n'entraîne évidemment pas l'élection mais, en outre, l'élection ne peut procéder que d'un acte de présentation recevable.

VI.2. *Appréciation*

L'article 18*bis* de la Nouvelle loi communale dispose ce qui suit :

- « Les actes de présentation doivent être déposés dans les mains du secrétaire communal qui en accuse réception et doivent être conformes aux règles prévues aux articles 8*bis*, § 1^{er}, 13, alinéa 1^{er} et 15, paragraphe 1^{er}. Ils peuvent l'être à partir de la proclamation des résultats.

Le secrétaire communal transmet l'acte de présentation du bourgmestre au Gouvernement. Il transmet les différents actes de présentation d'échevins, du président du conseil ou de son suppléant, au plus tard trois jours avant la séance du conseil à l'ordre du jour de laquelle figure l'élection d'échevins, du président du conseil ou de son suppléant, selon le cas. Nul ne peut signer plusieurs actes de présentation à une même fonction; seul l'acte de présentation d'un candidat à une

fonction d'échevin, de bourgmestre, de président du conseil ou de suppléant au président du conseil déposé le premier en date dans les mains du secrétaire communal est recevable ».

Cette disposition a également été insérée par l'ordonnance du 20 juillet 2006, précitée. Elle prévoit un régime de présentation qui s'applique à la fois pour la nomination du bourgmestre par le gouvernement et pour l'élection des échevins.

Dans son avis 40.684/VR du 20 juin 2006, précité, la section de législation a fait l'observation générale suivante (p. 6) :

« 1. Il est permis de s'interroger sur l'articulation entre d'une part, la proposition de présentation obligatoire du bourgmestre, à la suite de laquelle, sa compétence de nomination étant liée, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut plus demander une nouvelle présentation et d'autre part, la possibilité, restée inchangée, pour le gouvernement de nommer un bourgmestre en dehors du conseil ⁽⁵⁾ ».

Les co-auteurs de la proposition d'ordonnance ont répondu ce qui suit à ce sujet (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 2005-2006, n° A-244/3, pp. 3 et 4) :

« 1. La nature de la compétence du Gouvernement quant à la nomination du Bourgmestre

Encore que ce point ne soit pas crucial, le Conseil d'État semble estimer que la compétence du Gouvernement est liée. Il renvoie d'ailleurs à une doctrine qui n'exclut pas la compétence liée tout en respectant l'article 279 de la NLC. S'il est vrai qu'il n'a plus la faculté de demander un nouvel acte de présentation en tout temps, et ce parce que le but de l'ordonnance est d'asseoir le rôle du bourgmestre d'abord comme autorité locale avant d'être une autorité déconcentrée, le Gouvernement, moyennant due justification conformément à la loi de 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, peut refuser de nommer le candidat qui lui est présenté. Ceci aura inmanquablement pour effet qu'une nouvelle procédure doive être initiée immédiatement au départ de la majorité du conseil communal dans les conditions organisées par la présente ordonnance; dans ce cas, il ne saurait y avoir violation de l'interdiction de signer deux actes de présentation.

[...] ».

Compte tenu du parallélisme existant entre la présentation du bourgmestre et celle des échevins, le refus de la présentation d'un échevin par le conseil communal doit avoir la même conséquence que celle du refus de la présentation du bourgmestre par le gouvernement, à savoir la levée de l'interdiction de signer un nouvel acte de présentation.

⁵ Interrogé à ce sujet, le délégué se borne à confirmer que la proposition n'envisage pas l'hypothèse d'un bourgmestre nommé en dehors du conseil communal ; il s'agit d'une réponse qui n'est évidemment pas de nature à apporter une solution au problème soulevé.

Ainsi que l'a jugé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 97/2003 du 2 juillet 2003, l'élection des échevins à la majorité des suffrages émis par les conseillers communaux constitue une règle fondamentale qui participe de l'essence même du régime démocratique et tient compte de la volonté des électeurs telle qu'elle s'est exprimée lors des dernières élections. Dans son avis précité, la section de législation a également rappelé qu'il s'agit d'une garantie visée par l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée.

Cette garantie ne serait pas assurée si le vote négatif du conseil communal sur une présentation devait entraîner l'impossibilité de toute présentation ultérieure en manière telle que les échevins issus des élections communales précédentes continueraient à exercer leurs fonctions pendant toute la durée de la législature communale.

Les modifications apportées par la loi spéciale du 19 juillet 2012 à l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et par les ordonnances des 23 juillet 2012 et 1^{er} mars 2018 à l'article 18bis de la Nouvelle loi communale ne modifient pas ce constat.

L'article 18bis de la Nouvelle loi communale doit par conséquent s'interpréter, conformément à ses travaux préparatoires et à l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989, comme ne s'opposant à la signature d'un nouvel acte de présentation que tant qu'il n'a pas été statué sur le précédent, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce puisqu'il n'est pas contesté que le conseil communal a rejeté une première présentation des échevins avant qu'une nouvelle présentation ne soit signée.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure et dépens

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Les dépens sont mis à la charge des parties requérantes, dont les droits de rôle de 1000 euros.

Quant aux contributions visées à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, il y a lieu de les réduire à 20 euros dans le cadre du présent litige. En

effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », les mots « par partie requérante ». En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête. En vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues, en l'espèce.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 1000 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de 140 euros chacune.

Article 3.

Les quatre contributions de 20 euros indûment perçues seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 15 mars 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht