

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.186 du 6 décembre 2022

A. 228.486/VIII-11.191

En cause : **la ville de Châtelet**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue Defré 229
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} juillet 2019, la ville de Châtelet demande l'annulation de l'arrêté du 28 mai 2017 (lire : 2019) pris par la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, par lequel il est décidé que : « Dans la décision du 29 avril 2019 reçu[e] au Gouvernement wallon le 3 mai 2019 par laquelle le conseil communal de la ville de Châtelet modifie son règlement d'ordre intérieur, l'article 43 est annulé ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoît Cuvelier, 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.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 19 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 décembre 2022.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxime Chomé, *loco* M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît Cuvelier, 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. Le 29 avril 2019, le conseil communal de la requérante modifie son règlement d'ordre intérieur, dont l'article 43 qui dispose à présent comme suit :

« Le vote intervient par groupe politique, avec possibilité de demande de vote individuel par chaque conseiller communal ».

Cette délibération est transmise à la partie adverse dans le cadre de la tutelle générale d'annulation, en application de l'article L3122-2, 1^o, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD).

2. Par un arrêté du 28 mai 2019, la partie adverse annule la disposition modificative litigieuse précitée.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé notamment comme suit :

« [...] ;

Considérant que l'article 43 du règlement d'ordre intérieur précise que "Le vote intervient par groupe politique, avec possibilité de demande de vote individuel par chaque conseiller communal" ;

Considérant que l'article L1122-27 du CDLD dispose que les membres du conseil votent à haute voix ;

Considérant que le CDLD permet, au travers du règlement d'ordre intérieur, un mode de scrutin équivalent au vote à haute voix ; à ce titre, sont considérés comme tels, le vote nominatif exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée ;

Considérant qu'il ressort de cet article que le droit de vote est un droit individuel des conseillers et que le vote par groupe n'est pas prévu dans le CDLD ;

Considérant que pour ces motifs, l'article 43 du règlement d'ordre intérieur du conseil communal de Châtelet est contraire à l'article L1122-27 du CDLD ;

[...] ».

Cet arrêté est notifié à la requérante le 3 juin 2019 et publié au *Moniteur belge* le 22 août 2019.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris « de la violation des articles L1122-18, L1122-27 et L3122-1 du [CDLD], des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs [et] de l'erreur de fait et de droit dans les motifs de l'acte [...] ».

La requérante cite l'article L1122-27 du CDLD et relève que, selon la partie adverse, cette disposition est méconnue dans la mesure où, selon cette dernière, il en résulte que le droit de vote est un droit individuel des conseillers et que le vote par groupe n'est pas prévu dans ce Code.

Elle fait valoir qu'elle ne partage pas cette interprétation car, à ses yeux, l'idée qui a présidé à l'adoption de l'article L1122-27 précité est que le vote individuel doit pouvoir prévaloir mais que l'on peut modaliser l'expression de ce vote. Elle en déduit que cet article n'exclut pas le vote par groupe, pour autant que chaque conseiller puisse solliciter un vote individuel. Elle ajoute que, si, dans un arrêt n° 83.601 du 24 novembre 1999, le Conseil d'État a pu censurer la disposition d'un règlement d'ordre intérieur d'un conseil communal qui prévoyait un autre mode que celui expressément visé à l'article L1122-27, c'était dans la mesure où il s'agissait d'un vote, non pas par groupe, mais par acquiescement tacite de l'assemblée. Elle cite, à ce sujet, un commentaire de doctrine selon lequel :

« Le règlement d'ordre intérieur ne pourrait retenir le vote par déclaration du président devant l'acquiescement tacite de l'assemblée. Chaque conseiller doit pouvoir exprimer formellement et individuellement son vote. Le Conseil d'État et les autorités de tutelle n'annulent cependant pour cause de violation de formes substantielles, que lorsqu'il est établi que la violation a pu exercer une influence déterminante sur la décision. Il faudra se poser la question suivante : le résultat du vote aurait-il été différent si le vote avait été nominal ? Il faut veiller à ce que le Conseil s'exprime de manière univoque (*Manuel de droit communal*, la Charte 2006, p.132) ».

Elle estime qu'en l'espèce, la garantie du vote nominal est inscrite à l'article 43 modifié du règlement d'ordre intérieur, dès qu'un conseiller en fait la demande. Selon elle, cet article ne viole donc pas l'article L1122-27 du CDLD, au contraire de l'acte attaqué qui méconnaît les dispositions visées au moyen et fait ainsi une application inexacte de ce même article. Elle en conclut que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admissibles.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante rappelle que, selon l'article L1122-27 du CDLD, les membres du conseil communal votent à haute voix, que le règlement d'ordre intérieur d'un conseil communal peut prévoir un mode de scrutin équivalent au vote à haute voix, soit notamment le vote nominatif exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée, et que nonobstant les dispositions du règlement d'ordre intérieur, le vote se fait à haute voix chaque fois qu'un tiers des membres présents le demande.

Elle reproduit ensuite un large extrait des travaux préparatoires de l'article 100 de la Nouvelle loi communale, dont l'article L1122-27 du CDLD est la retranscription, estimant que ces travaux préparatoires sont plus nuancés que ce que tente de faire croire la partie adverse dans son mémoire en réponse, et indiquant qu'ils laissent apparaître la pratique du vote par acquiescement (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 851/1, pp. 14 à 16).

Elle réitère que l'idée qui a présidé à l'adoption de l'article L1122-27 du CDLD est que le vote individuel doit pouvoir prévaloir mais que l'on peut modaliser l'expression de ce vote et qu'il n'exclut donc pas le vote par groupe, pour autant que chaque conseiller puisse solliciter un vote individuel. Elle rappelle aussi que si le Conseil d'État a censuré la disposition d'un règlement d'ordre intérieur d'un conseil communal qui prévoyait un autre mode que celui expressément visé à l'article L1122-27 du CDLD, c'était dans la mesure où il s'agissait d'un vote, non pas par groupe, mais par acquiescement tacite de l'assemblée, sans possibilité de vote nominal.

En l'espèce, elle maintient que, par la modification litigieuse de l'article 43 du règlement d'ordre intérieur de son conseil communal, chaque conseiller est en mesure d'exprimer formellement et individuellement son approbation, son refus ou son abstention et par là d'imposer la garantie du vote nominal par les autres conseillers communaux.

Elle en déduit que cet article 43 ne viole pas l'article L1122-27 CDLD dans la mesure où il permet d'instaurer « un système aboutissant au même résultat que le vote à haute voix », comme l'avait recommandé la section de législation du Conseil d'État sur le projet de la loi du 11 juillet 1994 'modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale'. Elle estime qu'*a contrario*, l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen en faisant une application inexacte de cet article L1122-27 de sorte qu'il ne repose pas sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admissibles.

IV.1.3. La demande de poursuite de la partie requérante

La requérante demande uniquement la poursuite de la procédure, sans contredire les arguments de l'auditeur rapporteur.

IV.2. Appréciation

L'article 43 du règlement d'ordre intérieur du conseil communal de la requérante, tel que modifié par la délibération du 29 avril 2019 et annulé par l'acte attaqué, dispose :

« Le vote intervient par groupe politique avec possibilité de demande de vote individuel par chaque conseiller communal ».

Le mode de scrutin, au sein des conseils communaux, est une matière qui, en vertu des articles 41 et 162 de la Constitution, ne peut être réglée que par le législateur.

L'article L1122-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose :

« Sans préjudice de l'alinéa 4, les membres du conseil votent à haute voix.

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir un mode de scrutin équivalent au vote à haute voix. Sont considérés comme tels, le vote nominatif exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée.

Nonobstant les dispositions du règlement d'ordre intérieur, le vote se fait à haute voix chaque fois qu'un tiers des membres présents le demande.

Seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires, font l'objet d'un scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages.

Lorsqu'il est membre du conseil, le président vote en dernier lieu.

L'alinéa précédent n'est pas applicable aux scrutins secrets ».

Cet article reprend à l'identique les termes de l'article 100 de la Nouvelle loi communale, tel que remplacé par la loi du 11 juillet 1994 'modifiant la Nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale'. Dans son avis L.22.501/2, donné le 7 juillet 1993 à propos de la loi du 11 juillet 1994 précitée en projet, la section de législation du Conseil d'État précisait notamment :

« L'article 91 en projet (article 7 du projet) impose aux communes l'adoption d'un règlement d'ordre intérieur. Plusieurs dispositions en projet y font référence, en prévoyant la faculté ou l'obligation d'y faire figurer certaines règles.

Parmi ces dispositions, plusieurs sont rédigées de façon tellement générale qu'elles permettent au conseil communal de régler, par le biais d'un règlement d'ordre intérieur, des questions essentielles au fonctionnement du conseil.

En raison de leur généralité, de telles dispositions heurtent les articles [41] et [162] de la Constitution. En effet, ces articles imposent que les règles fondamentales concernant le fonctionnement des conseils communaux soient réglées par le législateur.

[...]

Il en va de même de l'article 100, alinéa 1^{er}, en projet, selon lequel "les membres du conseil votent à haute voix ou de la manière prescrite par le règlement d'ordre intérieur". Il y a lieu d'indiquer que le règlement d'ordre intérieur ne peut instaurer qu'un système aboutissant au même résultat que le vote à haute voix » (*Doc. parl., Sén., 1992-1993, n° 851-1, p. 33*).

De même, à propos de l'article 14 en projet de cette loi, la section de législation a souligné, entre autres, que :

« 2. L'organisation du scrutin est une question trop essentielle pour pouvoir être laissée à la discrétion de chaque conseil communal, agissant par un règlement d'ordre intérieur.

En ce qui concerne les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 100 en projet, il est, dès lors, renvoyé à l'observation générale.

[...] » (*Doc. parl., Sén., 1992-1993, n° 851-1, p. 37*).

À la suite de ces observations, le législateur a entendu préciser, dans le commentaire du même article, devenu l'article 16 de la loi du 11 juillet 1994, ce qui suit :

« [...] »

La solution doit tenir compte de deux considérations formelles :

- a) sauf le cas du scrutin secret, la loi communale ne connaît indubitablement qu'un mode de votation, à savoir le vote oral ;
- b) il y a entre le vote oral et les autres modes de votation, tels les votes à main levée ou par assis et levé une différence qui n'est pas seulement théorique mais aussi pratique. En effet, lors du vote oral, chaque voix est exprimée de manière beaucoup plus individualisée que dans les autres modes de votation collectifs, de sorte que les conseillers – surtout ceux qui votent les premiers – peuvent percevoir leur responsabilité individuelle de façon beaucoup plus sensible.

Il en résulte que, à part le cas du scrutin secret, tout vote autre qu'oral est, en principe, susceptible d'annulation.

[...]

Mais en l'occurrence, le prescrit légal est depuis longtemps dépassé par les exigences de l'époque. Il n'est plus possible de procéder exclusivement à des votes oraux, surtout dans les communes importantes.

[...]

Il convient donc de modifier l'article 100 de la nouvelle loi communale. Des modes de votation autres que le vote à haute voix doivent être possibles ; le texte de loi peut être complété par référence au règlement d'ordre intérieur du conseil, étant entendu qu'il est toujours loisible de demander le vote oral. À cet égard, il semble excessif qu'un conseiller puisse exiger le vote à haute voix, par lequel il pourrait constamment peser sur le fonctionnement du conseil ; il semble toutefois défendable qu'un tiers des conseillers puisse demander le vote à haute voix ; un tiers est d'ailleurs également le *quorum* requis pour convoquer le conseil communal (article 86, alinéa 2, de la nouvelle loi communale).

Le texte de l'article 100 en projet tient compte de l'observation générale formulée par le Conseil d'État dans son avis du 7 juillet 1993, selon laquelle il ne peut être référé sans plus au règlement d'ordre intérieur pour les modes de votation autres que le vote à haute voix. De l'avis du Conseil d'État, il ressort que le règlement d'ordre intérieur ne peut instaurer tout au plus qu'un système aboutissant au même résultat que le vote à haute voix. Le nouvel article 100 dispose en ce sens que sont à considérer comme équivalents à ce mode de scrutin, le vote nominatif exprimé mécaniquement ainsi que le vote par assis et levé ou à main levée » (*Doc. parl.*, Sén., 1992-1993, n° 851-1, pp. 15 et 16).

Il en résulte que, si le règlement d'ordre intérieur peut prévoir d'autres modes de votation que le vote à haute voix, ces modes doivent aboutir au « même résultat » que celui-ci. Le caractère « individualisé » du vote oral ayant ainsi été mis en exergue, les modes alternatifs qui seraient éventuellement retenus doivent présenter cet aspect pour aboutir à un résultat équivalent. L'article 100 de la Nouvelle loi communale, comme à sa suite l'article L1122-27 du CDLD, énoncent que « sont considérés comme tels, le vote nominatif exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée », qui sont tous les modes de scrutin dans lesquels chaque conseiller communal s'exprime individuellement et publiquement.

Il s'ensuit que c'est à bon droit que l'acte attaqué relève que le vote par « groupe politique », tel que retenu dans la délibération du 29 avril 2021, n'est pas prévu par le CDLD et qu'il ne garantit pas le respect du droit des conseillers communaux d'exprimer leur suffrage à titre individuel. Cette délibération organise en effet un mode de scrutin dans lequel le conseiller communal ne s'exprime pas de manière individuelle et publique sur le point mis au vote. Il y a en effet une différence au regard de la publicité des séances et de la responsabilité du mandataire communal, tant pour le conseiller communal pris individuellement que pour le public qui assiste au conseil, entre l'expression préalable et non-publique d'une opinion individuelle au sein d'un groupe politique et l'expression individuelle par un vote à haute voix lors de la séance du conseil communal. La circonstance que le « vote individuel » reste possible à la demande d'un conseiller communal ne modifie pas cette analyse car elle implique une obligation pour ce conseiller de devoir faire une demande pour que lui-même et les autres conseillers s'expriment individuellement et publiquement, alors que tant le vote à haute voix que les autres modes considérés comme équivalents par le Code n'impliquent pas une telle obligation, de telle sorte que le mode scrutin tel qu'il est organisé par la délibération du 29 avril 2021 ne peut pas non plus pour cette raison être considéré comme équivalent au vote à haute voix.

Le moyen unique n'est donc pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande en indexant toutefois ce montant conformément à l'arrêté royal du 22 juin 2022 'relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 6 décembre 2022, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux