

Numéros du rôle : 2543, 2544, 2545  
et 2551

Arrêt n° 97/2003  
du 2 juillet 2003

A R R E T

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et L. Lavrysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêts n<sup>os</sup> 111.025, 111.023, 111.024 et 111.026 du 4 octobre 2002 en cause de C. Cattoir, G. Adler, M. Cohen et S. de Lobkowicz contre la commune d'Uccle et autres, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage les 24 et 28 octobre 2002, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 15, § 1er, de la nouvelle loi communale ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il devrait être interprété comme interdisant l'élection au grand choix d'un conseiller communal comme échevin - c'est-à-dire en dehors de toute présentation écrite ou orale - lorsqu'il a été constaté, à de nombreuses reprises, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés par écrit ou oralement n'obtiennent pas la majorité des suffrages ou même que la majorité des membres du conseil communal s'opposent à leur élection,

Vu que, ainsi interprétée, cette disposition légale établirait une discrimination injustifiée entre :

- d'une part, les citoyens d'une commune où un conseiller communal est présenté comme candidat échevin par la majorité des élus de sa liste, par écrit ou de vive voix, est élu échevin par la majorité du conseil communal et voit son élection déclarée légale;

- et, d'autre part, les citoyens d'une commune où un conseiller communal, sans avoir quitté ni sa liste ni le parti dont elle émane et en conservant l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux sur sa liste, est élu échevin au grand choix par une majorité absolue du conseil communal sans avoir été présenté, ni par écrit ni de vive voix, par la majorité des élus de sa liste et voit son élection comme échevin considérée comme illégale dans une telle interprétation, citoyens qui ne pourraient pas voir leur commune dirigée par un exécutif démocratiquement élu;

et entre :

- d'une part, les conseillers communaux qui sont élus échevins après avoir été présentés comme candidats échevins par la majorité des élus de leur liste, par écrit ou de vive voix, et dont l'élection est déclarée légale;

- et, d'autre part, les conseillers communaux qui, sans avoir quitté ni leur liste ni le parti dont elle émane et en conservant l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux de leur liste, sont élus échevins au grand choix par une majorité absolue du conseil communal sans avoir été présentés ni par écrit ni de vive voix par la majorité des élus de leur liste et dont l'élection comme échevins serait considérée comme illégale dans une telle interprétation;

et entre :

- d'une part, les communes dans lesquelles les candidats échevins peuvent être présentés, par écrit ou de vive voix, par la majorité des élus de leur liste, avant de recueillir la majorité des suffrages au sein du conseil communal, et dont l'élection est déclarée légale;

- et, d'autre part, les communes où tout ou partie des candidats échevins peuvent recueillir la majorité absolue du conseil communal mais ne peuvent pas être présentés, ni par écrit ni de vive voix, par la majorité des élus de leur liste alors même qu'ils n'ont pas quitté ni leur liste ni le parti dont elle émane et ont conservé l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux de leur liste, communes qui seraient ainsi ingouvernables si ces candidats échevins ne pouvaient être élus par la majorité absolue du conseil communal ?

2. L'article 15, § 1er, de la nouvelle loi communale ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il devrait être interprété comme interdisant l'élection au grand choix d'un conseiller communal comme échevin - c'est-à-dire en dehors de toute présentation écrite ou orale - lorsqu'il a été constaté, à de nombreuses reprises, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés par écrit ou oralement n'obtiennent pas la majorité des suffrages ou même que la majorité des membres du conseil communal s'opposent à leur élection,

Vu que, ainsi interprétée, cette disposition légale réserverait un sort identique à deux catégories de conseillers communaux pourtant bien distinctes :

- d'une part, ceux qui, sans avoir quitté ni leur liste ni le parti dont elle émane et en conservant l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux de leur liste, sont élus échevins au grand choix par une majorité absolue du conseil communal sans avoir été présentés ni par écrit ni de vive voix par la majorité des élus de leur liste et dont l'élection comme échevins serait considérée comme illégale dans une telle interprétation;

- et, d'autre part, ceux qui ayant quitté leur liste et pouvant donc être considérés comme 'dissidents ou transfuges' ne peuvent pas être élus échevins ? »

Par ordonnance du 31 octobre 2002, la Cour a joint les affaires.

Des mémoires ont été introduits par :

- la commune d'Uccle, faisant élection de domicile à 1180 Bruxelles, avenue Defré 19;
- le Gouvernement wallon;

- M. Gustot, demeurant à 1180 Bruxelles, rue du Doyenné 90, M. Cools, demeurant à 1180 Bruxelles, rue des Trois Rois 106, E. Sax, demeurant à 1180 Bruxelles, rue du Château de Walzin 14/8, et J. Martroye de Joly, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue de la Ramée 12;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- S. de Lobkowicz, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue Dolez 466 A, C. Cattoir, demeurant à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 1307, M. Cohen, demeurant à 1180 Bruxelles, rue du Merlo 8D, et G. Adler, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue Winston Churchill 87/27.

S. de Lobkowicz et autres, et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 21 mai 2003 :

- ont comparu :

. Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles, pour S. de Lobkowicz et autres;

. Me D. Lagasse, avocat au barreau de Bruxelles, pour M. Gustot et autres;

. Me F. Krenc *loco* Me P. Lambert, avocats au barreau de Bruxelles, pour la commune d'Uccle;

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me G. Druetz *loco* Me F. Gosselin, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Lors des élections communales du 8 octobre 2000, alors qu'à la commune d'Uccle, le PRL a présenté une liste unique de quarante et un candidats et qu'Eric André a été placé en tête de liste, Stéphane de Lobkowicz invite les électeurs, par une lettre du 5 octobre 2000, à procéder à un vote groupé (« stemblok » en néerlandais) en sa faveur et en faveur de quatorze co-listiers qui le soutiennent. Il explique dans sa lettre qu'il est candidat au mayorat « contre tout l'appareil du PRL ».

Les élections donnent la majorité absolue au PRL. Stéphane de Lobkowicz et les quatorze membres de la liste groupée – qui sont élus de même que onze autres membres du PRL – signent un acte de présentation de Stéphane de Lobkowicz comme bourgmestre et contactent les élus des autres formations politiques pour constituer une majorité sans les onze autres élus PRL.

Le 18 octobre 2000, ces derniers, à l'exception d'Eric André, ainsi que 13 élus des autres listes font savoir au ministre de l'Intérieur que la nomination de Stéphane de Lobkowicz serait contraire à l'intérêt de la commune puisqu'il ne disposerait pas d'une majorité au conseil communal : celle-ci est de vingt-trois et ils sont vingt et un. Ils soutiennent la candidature d'Eric André, qui est nommé bourgmestre par un arrêté royal du 27 décembre 2000 sur avis conforme du gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, bien qu'il ne dispose pas d'une présentation signée par la majorité des élus PRL.

La nomination d'Eric André est suspendue par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 91.974 du 5 janvier 2001 et retirée par un arrêté royal du 6 mars 2001.

En ce qui concerne la nomination des échevins, à l'exception de Claude Desmedt, élu premier échevin le 18 janvier 2001, les autres tentatives, menées entre cette date et le 5 avril 2001, échouent, les candidats bénéficiant d'une présentation n'étant pas élus.

Le conseil communal procède alors à l'élection des échevins, parmi lesquels les quatre intervenants devant le Conseil d'Etat, qui sont élus sans présentation.

La demande de suspension formée contre ces quatre nominations, introduite par Stéphane de Lobkowicz, est rejetée par quatre arrêts du 24 avril 2001. L'auditeur-rapporteur concluant au bien-fondé des demandes d'annulation de ces nominations, le Conseil d'Etat, faisant droit à une demande des quatre échevins dont la nomination est contestée, pose à la Cour la question précitée.

Entre-temps, Claude Desmedt a été nommé bourgmestre par un arrêté royal du 22 mai 2001, le recours en annulation introduit contre cette nomination par Stéphane de Lobkowicz étant rejeté par le Conseil d'Etat le 12 décembre 2002.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position des parties dont la nomination est attaquée devant le Conseil d'Etat*

A.1.1. Après avoir résumé les faits qui ont abouti à la procédure pendante devant le Conseil d'Etat, les parties intervenantes devant celui-ci font valoir que l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale doit s'interpréter comme n'excluant pas l'élection d'échevins sans présentation écrite ou orale lorsqu'il n'y a pas de « transfuges politiques ». Elles se fondent sur les travaux préparatoires et sur le risque de blocage qu'entraînerait l'interprétation inverse. Elles soulignent ensuite qu'en l'espèce, il n'y a pas eu de transfuges politiques puisque les parties intervenantes n'avaient pas quitté leur liste et qu'il n'est donc pas question d'un mandat d'échevin qui récompenserait leur dissidence. Elles ajoutent que la loi n'a pas prévu la scission de liste et que le litige qui concerne la commune d'Uccle ne peut être comparé à celui qui avait donné lieu à l'arrêt de la Cour n° 71/94.

A.1.2. Les parties intervenantes observent que l'élection des échevins est soumise à une double règle de majorité : l'une, l'élection à la majorité absolue des membres du conseil communal, a une valeur absolue; l'autre, l'élection sur la base d'actes de présentation de candidats signés par la majorité des élus de la liste, n'a qu'une valeur relative.

A.1.3. Subsidiairement, les parties intervenantes estiment que, à supposer même qu'elles aient la même valeur, la première règle de majorité doit l'emporter sur la seconde, sans quoi la « participatie » l'emporterait sur la démocratie.

A.1.4. Elles en concluent que les deux questions préjudicielles doivent recevoir une réponse positive, sauf si l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale est interprété comme permettant l'élection au grand choix d'un conseiller communal comme échevin lorsqu'il a été constaté à de nombreuses reprises, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés par écrit ou oralement n'obtiennent pas la majorité des suffrages ou même que la majorité des membres du conseil communal s'opposent à leur élection.

#### *Position des parties requérantes devant le Conseil d'Etat*

A.2.1. Après avoir rappelé la portée de la disposition litigieuse et résumé les faits de la cause, les parties requérantes s'interrogent sur la prétendue situation défavorable qui serait celle des communes dont l'élection des échevins est annulée et des citoyens de ces communes. Elles expliquent en quoi cette disposition n'a de conséquences défavorables que pour les conseillers candidats échevins qui ne satisfont pas aux conditions requises pour être élus. Elles rappellent l'arrêt n° 71/94 dans lequel la Cour a jugé, en termes généraux, que la mesure qui fait l'objet de l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale ne pouvait être considérée comme disproportionnée à l'objectif poursuivi.

A.2.2. Les parties requérantes estiment que les critères d'interprétation suggérés par les parties intervenantes sont motivés par une appréciation subjective de la situation uccloise et qu'ils n'ont aucune pertinence juridique, les parties intervenantes n'établissant pas en quoi l'un ou l'autre des critères qu'elles suggèrent aurait été plus adéquat ou plus proportionné par rapport à l'objectif d'assurer le respect de la volonté de l'électeur.

#### *Position de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.3.1. La Région de Bruxelles-Capitale rappelle les faits qui sont à l'origine du recours pendant devant le Conseil d'Etat et elle résume les quatre procédures auxquelles ils ont donné lieu. Elle signale l'incidence que peuvent avoir la loi spéciale du 13 juillet 2001 de réformes institutionnelles ainsi que l'ordonnance bruxelloise du 18 juillet 2002 qui a complété l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale.

A.3.2. Elle constate qu'en l'espèce, les autorités compétentes se sont trouvées confrontées à un cas de figure non prévu par l'article 15, celui de la scission d'une liste disposant d'une majorité d'élus au conseil communal, le problème étant de savoir si, dans cette hypothèse, l'article 15 rend le conseil communal « captif » de la majorité de la liste majoritaire.

A.3.3. La Région de Bruxelles-Capitale souligne que l'article 15 en cause a pour objectif de contrecarrer les manœuvres des transfuges et de limiter leur débauchage. Elle souligne que les questions préjudicielles diffèrent de celle à laquelle la Cour a répondu dans son arrêt n° 71/94, le Conseil d'Etat s'étant rallié au constat de non-violation de la Cour dans son arrêt n° 69.472. Il s'agit en l'espèce non de transfuge ou de débauchage mais de scission d'une liste.

A.3.4. La Cour, selon la Région de Bruxelles-Capitale, n'a pas à trancher une querelle de parti mais il lui revient de distinguer la sphère du droit de celle de la politique. Puisque les travaux préparatoires révèlent que seule l'hypothèse d'un transfuge de parti à parti a été envisagée, il conviendrait d'interpréter l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale en ce sens qu'il ne s'applique pas aux citoyens d'une commune, aux conseillers communaux ou à une commune dans laquelle les candidats échevins conservent l'appui de la majorité des candidats conseillers communaux de leur liste et recueillent la majorité absolue du conseil communal, nonobstant l'absence de présentation par écrit ou de vive voix. Dans cette interprétation, les questions préjudicielles appelleraient une réponse négative.

#### *Position de la commune d'Uccle*

A.4.1. La commune d'Uccle rappelle les faits qui sont à l'origine des recours pendants devant le Conseil d'Etat et elle décrit les cinq procédures auxquelles ils ont donné lieu. Elle analyse la disposition en cause et conclut que celle-ci doit être interprétée en ce sens qu'elle permet l'élection de candidats, en dehors de toute présentation, dès lors qu'ils ne sont point des « transfuges », au sens de la loi du 8 juin 1987.

- B -

#### B.1. L'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale dispose :

« 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. »

B.2. Ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt n° 71/94, cette disposition a été instaurée par la loi du 2 juin 1987 afin de contrecarrer les « transferts politiques » motivés par l'expectative d'un mandat de bourgmestre ou d'échevin (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 639/1, pp. 1-2, et n° 639/7, pp. 4, 5 et 9; *Ann.*, Chambre, 25 février 1987, pp. 816-819). La Cour a considéré que, pour atteindre cet objectif, le législateur avait pu instaurer un système de présentations écrites et subordonner ces présentations à la condition qu'elles soient signées par une majorité des élus de la liste du candidat présenté.

B.3. Les parties intervenantes devant le Conseil d'Etat invitent la Cour, soit à interpréter l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale en ce sens qu'il ne serait pas applicable à la situation qui s'est présentée lors des élections communales du 8 octobre 2000 à la commune d'Uccle, soit à dire que cet article est discriminatoire.

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 1er 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.

En effet, il n'apparaît pas que le législateur entendait permettre que l'exigence relative aux présentations puisse, en toutes circonstances, mettre en échec la règle démocratique exprimée à l'alinéa 2. Il ressort clairement des travaux préparatoires qu'il avait pour seul objectif de condamner une pratique déterminée, la disposition en cause étant justifiée de la manière suivante :

« Au cours des dernières années, la nomination du bourgmestre ou l'élection des échevins ont donné lieu à des péripéties dans de nombreuses communes. Combien de fois, en effet, des conseillers communaux n'ont-ils pas faussé compagnie à leurs colistiers pour rallier une autre liste ou un autre parti qui leur offrait un mandat au sein du collège des bourgmestre et échevins ? Ainsi, les élus les moins loyaux sont très souvent parvenus à participer à l'exercice du pouvoir et à constituer une majorité de remplacement, parfois contre la volonté expresse du corps électoral.

Il va sans dire que de telles pratiques entament la crédibilité de nos institutions démocratiques, car, outre qu'ils manquent aux engagements pris vis-à-vis de leurs collègues, ces élus abusent de la confiance des électeurs. En effet, dans bien des cas, le choix de l'électeur est non seulement fonction de la personnalité des candidats, mais aussi de la liste sur laquelle ils figurent et du programme qu'ils soutiennent. L'élu qui rallie un autre parti après les élections, souvent pour satisfaire ses propres ambitions, abuse donc de la confiance qui lui a été accordée.

Il convient dès lors de mettre fin autant que possible à de telles pratiques mais sans trop porter atteinte au droit de chaque conseiller communal de décider librement.

La présente proposition ne permettra sûrement pas d'éviter que certains abandonnent leurs amis politiques pour rejoindre d'autres rangs. Elle vise plutôt à empêcher que celui qui rompt le pacte conclu avec l'électeur et la solidarité au sein de la liste puisse en être récompensé en étant présenté comme candidat bourgmestre ou pressenti comme échevin. »  
(*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 639/1, pp. 1 et 2)

B.6. L'hypothèse à laquelle est confronté le Conseil d'Etat en l'espèce est essentiellement différente : elle provient de la scission d'une liste qui peut aboutir à un blocage des institutions communales si l'article 15, § 1er, est appliqué. Une telle scission est étrangère à la problématique qu'a voulu régler le législateur. Exiger, dans ce cas, que le candidat-échevin soit présenté, par écrit ou oralement, par une majorité des élus de sa liste est une mesure qui n'est pas pertinente. Elle reviendrait à traiter de la même manière la commune dont les institutions sont perturbées par le transfert ou le débauchage d'un élu et celle dans laquelle les institutions sont bloquées parce que, au sein d'une même liste, deux courants

inconciliables se sont déclarés. Elle empêcherait le conseil communal, sans raison admissible, d'exercer raisonnablement son choix parmi les candidats-échevins.

B.7. Pour être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale doit donc s'interpréter en ce sens qu'il n'est pas applicable dans une commune où, après qu'il a été constaté, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés oralement ou par écrit n'obtiennent pas la majorité absolue des suffrages, des candidats-échevins recueillent cette majorité bien que, en raison d'une scission de leur liste, ils n'aient bénéficié d'aucune présentation, qu'elle soit orale ou écrite.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, pour autant qu'il soit interprété en ce sens qu'il n'est pas applicable dans une commune où, après qu'il a été constaté, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés oralement ou par écrit n'obtiennent pas la majorité absolue des suffrages, des candidats-échevins recueillent cette majorité bien que, en raison d'une scission de leur liste, ils n'aient bénéficié d'aucune présentation, qu'elle soit orale ou écrite.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 2 juillet 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior