

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 97.413 du 3 juillet 2001

A. 102.666/VI-16.025.

En cause : **DE GALAN** Magda,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Nathalie VAN LAER, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

DE PERMENTIER Corinne,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
SIEGEANT EN REFERES,

Vu la demande introduite le 30 mars 2001 par Magda DE GALAN qui tend à la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 31 janvier 2001 n'accueillant pas sa candidature à la fonction de bourgmestre de la commune de Forest et nommant Corinne DE PERMENTIER à cette fonction;

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la requête introduite le 30 avril 2001 par laquelle Corinne DE PERMENTIER demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Considérant que rien ne s'oppose à ce que cette demande soit accueillie;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 juin 2001 fixant l'affaire à l'audience du 2 juillet 2001;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me VAN LAER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. L'élection communale du 8 octobre 2000 à Forest a donné le résultat suivant :

- ECOLO : 7 sièges;
- PRL-FDF : 15 sièges;
- PS : 9 sièges;
- PSCVP : 1 siège;
- IF : 3 sièges.

2. Le 11 octobre 2000, le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a accusé réception d'un acte de présentation de Magda DE GALAN à la fonction de bourgmestre de Forest. Cet acte de présentation était signé par les huit colistiers (PS) de Magda DE GALAN - en ce compris Hassane MOKHTARI et Mustafa BENTAHA -, par les sept élus écolos et par les trois élus de la liste IF.

3. Le 25 octobre 2000, le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a accusé réception d'un acte de présentation de Corinne DE PERMENTIER à la fonction de bourgmestre de Forest. Cet acte de présentation était signé par Corinne DE PERMENTIER et ses quatorze colistiers (PRL-FDF), ainsi que par l'élue unique de la liste PSCVP.

4. Le 14 décembre 2000, Corinne DE PERMENTIER a écrit au ministre de l'Intérieur et au Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale pour signaler que deux élus de la liste PS - Hassane MOKHTARI et Mustafa BENTAHA - avaient décidé de soutenir sa candidature en qualité de bourgmestre et non plus celle de Magda DE GALAN. A ces lettres du 14 décembre 2000 étaient annexées deux lettres du 29 novembre 2000 signées respectivement par Hassane MOKHTARI et Mustafa BENTAHA qui déclaraient "révoquer" leur signature en faveur de Magda DE GALAN et soutenir Corinne DE PERMENTIER ainsi que les échevins présentés par la liste de celle-ci.

5. Le 2 janvier 2001 a eu lieu la séance d'installation du nouveau conseil communal de Forest.

Lors de cette séance, le conseil communal a élu les échevins dans l'ordre suivant : Corinne DE PERMENTIER, Pol MASSART, Jean VANROY, Jean-Claude CLAISSE, Jacques VEDRIN, Catherine VAN ZEELAND et Christiane KNUETS-VERMORGEN. A l'exception de Catherine VAN ZEELAND, élue sur la liste PSCVP, les échevins font partie de la liste de Corinne DE PERMENTIER (PRL-FDF). Ils ont tous été élus à une majorité de dix-huit voix sur trente-cinq; les dix-sept autres voix se sont portées sur chacun des candidats présentés conjointement par les listes PS, ECOLO et IF. Les élections des échevins ont toutes fait l'objet de recours. Les demandes de suspension ont été rejetée par les arrêts n^{os} 95.666 à 95.673 du 21 mai 2001, tandis que les requêtes en annulation sont toujours à l'examen.

6. Un arrêté royal du 12 janvier 2001 a décidé de ne pas accueillir les présentations de Magda DE GALAN et de Corinne DE PERMENTIER déposées entre les mains du Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale respectivement les 11 et 25 octobre 2000 et a demandé une nouvelle présentation d'un candidat à la fonction de bourgmestre de Forest.

Cet arrêté royal, qui n'a pas fait l'objet d'un recours, est motivé comme il suit :

" (...)

Vu l'acte, de date inconnue, déposé entre les mains de Mme le Gouverneur de l'arrondissement administratif de BRUXELLES-CAPITALE le 11 octobre 2000 par lequel Mme Magdalena DE GALAN est présentée aux fonctions de bourgmestre de la commune de FOREST;

Vu l'acte, de date inconnue, déposé entre les mains de Mme le Gouverneur de l'arrondissement administratif de BRUXELLES-CAPITALE le 25 octobre 2000 par lequel Mme Corinne DE PERMENTIER est présentée aux fonctions de bourgmestre de la commune de FOREST;

Considérant que les deux actes de présentation, quoique non datés, sont recevables pour avoir été signés l'un comme l'autre par au moins une majorité des élus de la liste respective de chacune des deux candidates présentées;

Considérant toutefois que deux élus au conseil communal appartenant à la liste dont fait partie Mme DE GALAN, à la candidature de laquelle ils ont donné leur appui en signant l'acte de présentation, ont fait savoir, chacun par une lettre du 29 novembre 2000, d'une part, qu'ils révoquaient la signature qu'ils avaient apposée sur l'acte de présentation de Mme DE GALAN; et, d'autre part, qu'ils appuyaient désormais la candidature de Mme DE PERMENTIER;

Considérant que nul ne peut signer plus d'un acte de présentation;

Considérant qu'à peine d'énervement la prohibition ainsi faite par la loi, il faut nécessairement considérer que cette interdiction vaut également si le constat d'une double signature se déduit manifestement et sans conteste d'un écrit distinct de l'acte de présentation lui-même mais destiné de manière univoque à s'y adjoindre et à faire corps avec lui;

Considérant qu'afin de procurer effet à la loi, il s'impose d'omettre, pour chaque acte de présentation, celles des signatures qui se retrouvent, même ensuite d'un écrit distinct, à l'appui de l'autre;

Considérant qu'en conséquence aucune des deux candidates ne bénéficie plus, en toute hypothèse, de l'appui d'une majorité des membres du conseil communal;

Considérant que le fait pour le candidat présenté aux fonctions de bourgmestre de pouvoir prétendre, sans équivoque, au soutien d'une majorité des conseillers communaux offre la garantie, avec un degré suffisant de certitude, que le bourgmestre disposera d'une majorité au conseil communal, ce qui profite à une bonne administration de la commune et répond ainsi aux exigences d'une bonne administration;

Considérant qu'il n'en va pas ainsi en l'espèce;

Considérant, dès lors, que pareille situation commande de ne prendre en considération aucune des deux candidatures présentées et, par suite, de requérir une nouvelle présentation;

(...).";

7. Le 17 janvier 2001, un nouvel acte de présentation de Magda DE GALAN a été déposé entre les mains du

Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Cet acte de présentation était signé par sept élus de la liste PS - soit l'ensemble des élus de cette liste à l'exclusion de Hassane MOKHTARI et Mustafa BENTAHA -, par les sept élus écolos et par les trois élus de la liste IF.

8. Le 19 janvier 2001, un nouvel acte de présentation de Corinne DE PERMENTIER a été déposé entre les mains du Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Cet acte de présentation était signé par les quinze élus de la liste PRL-FDF et par l'unique élue de la liste PSCVP.

Un arrêté royal du 31 janvier 2001 n'accueille pas la candidature de Magda DE GALAN et nomme Corinne DE PERMENTIER à la fonction de bourgmestre de Forest.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé en ces termes :

" (...)

Vu Notre arrêté du 12 janvier 2001 par lequel une nouvelle présentation d'un candidat aux fonctions de bourgmestre de la commune de FOREST a été requise;

Vu l'acte déposé entre les mains de Mme le Gouverneur de l'arrondissement administratif de BRUXELLES-CAPITALE le 17 janvier 2001 par lequel Mme Magdalena DE GALAN est présentée aux fonctions de bourgmestre de la commune de FOREST;

Vu l'acte déposé entre les mains de Mme le Gouverneur de l'arrondissement administratif de BRUXELLES-CAPITALE le 19 janvier 2001 par lequel Mme Corinne DE PERMENTIER est présentée aux fonctions de bourgmestre de la même commune;

Considérant que les deux actes de présentation satisfont à la condition de recevabilité prévue par l'article 13 de la nouvelle loi communale, pour avoir été signés chacun par au moins une majorité des élus de la liste des candidats respectivement présentés;

Considérant que Mme le Gouverneur de l'arrondissement administratif de BRUXELLES-CAPITALE émet un avis favora-

ble à propos, tant de la candidature de Mme Magdalena DE GALAN que de celle de Mme Corinne DE PERMENTIER;

Considérant qu'il résulte des renseignements recueillis auprès de M. le Procureur général près la Cour d'appel de BRUXELLES qu'aucun élément d'information ou d'instruction n'est de nature à porter obstacle tant à la nomination de Mme Magdalena DE GALAN qu'à celle de Mme Corinne DE PERMENTIER;

Considérant que le procès-verbal de l'élection des échevins, qui a eu lieu lors de la séance d'installation du Conseil communal de FOREST en date du 2 janvier 2001, atteste d'une majorité au Conseil communal en faveur de Madame Corinne DE PERMENTIER, dès lors que tous et chacun des échevins qui ont été élus à cette occasion appuient eux-mêmes, par ailleurs, la candidature de l'intéressée;

Considérant qu'en cas de pluralité de candidats, il revient d'accorder la nomination à celui des candidats qui est soutenu par la majorité des élus au conseil communal, étant donné qu'on peut y voir, avec un degré suffisant de certitude, la garantie que le bourgmestre disposera d'une majorité au conseil communal, ce qui répond aux exigences d'une bonne administration;

Considérant que Mme Corinne DE PERMENTIER satisfait aux conditions de nomination;

(...).";

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 13 de la nouvelle loi communale, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la méconnaissance des règles et principes du droit et notamment du principe de l'examen

concret des circonstances de la cause et de l'excès de pouvoir"; qu'elle fait valoir que l'acte de présentation de Corinne DE PERMENTIER a été signé par Hassane MOKHTARI et Mustafa BENTAHA, conseillers communaux, qui avaient préalablement signé l'acte présentant la requérante à la fonction de bourgmestre; qu'elle soutient que, dès lors, la présentation de Corinne DE PERMENTIER était manifestement irrecevable et que cette dernière ne pouvait être nommée bourgmestre par l'arrêté attaqué;

Considérant que l'article 13, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale est rédigé comme suit :

" Le bourgmestre est nommé par le Roi parmi les élus belges au conseil communal. Ceux-ci peuvent présenter des candidats en vue de cette nomination. Un acte de présentation daté doit être déposé, à cet effet, entre les mains du gouverneur de la province. Pour être recevable, cet acte doit être signé au moins par une majorité des élus de la liste du candidat bourgmestre présenté. Si la liste sur laquelle figure le candidat bourgmestre ne compte que deux élus, la signature d'un seul d'entre eux suffit pour que la disposition qui précède soit respectée. Nul ne peut signer plus d'un acte de présentation en vue d'une nomination; le Roi peut toutefois en tout temps requérir une nouvelle présentation.";

Considérant qu'en adoptant la disposition précitée, le législateur n'a assorti la règle suivant laquelle "nul ne peut signer plus d'un acte de présentation en vue d'une nomination" d'aucune sanction expresse;

Considérant que, selon la même disposition, le Roi peut toujours requérir une nouvelle présentation;

Considérant que l'arrêté royal du 12 janvier 2001 n'a pas accueilli les présentations des 11 et 25 octobre 2000 au motif que deux conseillers communaux de la liste PS avaient méconnu l'interdiction de signer plus d'un acte de présentation et qu'il a requis de nouvelles présentations; que la requérante n'a pas introduit de recours en

annulation ayant pour objet cet arrêté royal du 12 janvier 2001;

Considérant qu'aucun des actes de présentation déposés à la suite de l'arrêté royal du 12 janvier 2001, les 17 et 19 janvier 2001, n'ont pas été signés par les deux conseillers communaux, élus sur la liste PS, Hassane MOKHTARI et Mustafa BENTAHA; qu'il s'avère que nul n'a signé plus d'un acte de présentation dans le cadre de la nouvelle procédure de présentation requise par l'arrêté royal du 12 janvier 2001;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen manque en fait et ne peut, dès lors, être considéré comme sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 13 et suivants de la nouvelle loi communale et de l'excès de pouvoir"; qu'elle affirme que la nomination de Corinne DE PERMENTIER en qualité de bourgmestre n'a été rendue possible que parce que deux conseillers communaux PS ont rompu avec leur formation politique d'origine, ont remis en cause l'engagement qu'ils avaient pris en signant la présentation d'un candidat bourgmestre de leur liste (PS) et ont apporté leur soutien à des candidats qui, jusqu'alors, ne bénéficiaient pas de l'appui d'une majorité au sein du conseil communal; qu'elle soutient qu'en modifiant la loi communale, "le 2 juillet 1987", le législateur a voulu proscrire la nomination de candidats qui ne doivent celle-ci qu'au soutien de transfuges et empêcher les élus d'abuser la confiance de leurs électeurs; qu'elle fait valoir que l'esprit de l'article 13 de la nouvelle loi communale oblige à lui donner une portée plus large que celle qui résulte de la stricte lecture de ses termes; que la requérante affirme encore que la nomination de Corinne DE PERMENTIER repose sur un "accord conclu en violation de la

loi", au sens de l'arrêt de Lobkowickz, n° 91.974 du 5 janvier 2001, puisque deux conseillers communaux, Hassane MOKHTARI et Mustafa BENTAHA, de la liste PS, ont abandonné leurs colistiers pour constituer, avec les élus d'autres listes, une autre majorité;

Considérant que la requérante affirme encore que l'interprétation qu'elle donne de l'article 13 de la nouvelle loi communale, qu'elle qualifie de "législation anti-transfuge", est la seule qui permette de respecter la volonté du législateur et de ne pas aboutir à des résultats paradoxaux; qu'elle soutient qu'il serait inadmissible, sur le plan des principes, que "les transfuges soient pénalisés dès lors qu'il est constant qu'ils ne peuvent bénéficier, à titre personnel du manquement à leur parole et du fait d'avoir sciemment trompé les électeurs" alors que "leur acte, jugé contestable par le législateur, pourrait (...) bénéficier à ceux qui, par des manoeuvres douteuses, les ont amenés à adopter pareille attitude"; qu'"interprétée de la sorte, la législation aurait pour effet de sanctionner les «corrompus», tout en garantissant une impunité absolue aux «corrupteurs»";

Considérant que, faisant l'hypothèse où le moyen ne serait pas reconnu sérieux, la requérante demande que, dans ce cas, soient posées à la Cour d'arbitrage trois questions préjudicielles dont elle propose la formulation suivante :

" L'article 13 de la nouvelle loi communale est-il conforme au principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il déclare irrecevable un acte de présentation d'un candidat bourgmestre qui n'est pas soutenu par une majorité des membres de sa liste mais que, par contre, il autoriserait un conseiller communal à se désolidariser de la liste à laquelle il appartient et rendre ainsi possible la nomination d'un bourgmestre appartenant à une autre majorité ?;"

" L'article 13 de la nouvelle loi communale est-il conforme au principe d'égalité et de non-discrimination

consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il autoriserait un conseiller communal qui a signé un acte de présentation d'un candidat bourgmestre élu sur la même liste que lui à se désolidariser de cette dernière afin de rendre ainsi possible la nomination d'un bourgmestre appartenant à une autre majorité?";

- " L'article 13 de la nouvelle loi communale est-il conforme au principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite différemment le candidat qui se désolidariserait de la liste sur laquelle il a été élu et le candidat qui ne devrait sa nomination comme bourgmestre qu'à la seule circonstance qu'un conseiller communal a décidé de soutenir sa candidature et de renoncer par là même à soutenir un candidat élu sur la même liste que lui ou sur une liste qui a conclu avec cette dernière un accord de majorité et ce alors même qu'il avait déjà signé précédemment un acte de présentation?".

Considérant que les travaux préparatoires de la proposition de loi appelée à devenir l'article 13, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale portent notamment que :

- " M. Tant souhaite mettre un terme à certaines pratiques peu reluisantes, qui sont fréquentes pendant la période qui suit les élections communales, en particulier lors de la séance d'installation du nouveau conseil communal.

Ces pratiques sont celles des transfuges de conseillers communaux qui abandonnent leurs colistiers pour constituer une autre majorité et qui se voient généralement attribuer l'écharpe de bourgmestre ou un siège d'échevin en guise de récompense.

Il convient dès lors de mettre fin autant que possible à de telles pratiques mais sans trop porter atteinte aux droits 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 comme échevin.

La proposition de loi à l'examen vise à apporter un début de solution en empêchant, dans un premier temps, que celui qui rejoint d'autres rangs en soit récompensé par un mandat de bourgmestre ou d'échevin" (Doc.

parl., Chambre, sess. 1986-1987, n° 639/1, pp. 1 et 2 et n° 639/7, p. 4);

que, par ailleurs, lors de l'examen de la proposition de loi, le législateur a entendu ne pas porter atteinte à la liberté de vote des conseillers communaux mais a voulu faire obstacle à ce que la défection d'élus d'une liste leur permette de bénéficier d'un mandat de bourgmestre ou d'échevin grâce au soutien d'élus d'autres listes (Doc. parl., Chambre, sess. 1986-1987, n° 639/7, pp. 4 à 7, 9 et 13);

Considérant qu'à la lumière de ce qui précède, il apparaît que l'interprétation proposée par la requérante est étrangère au texte de la loi et qu'elle va à l'encontre des intentions exprimées au cours des travaux préparatoires; que, dans ces conditions, le deuxième moyen ne peut être considéré comme sérieux; que, partant, c'est en vain que la requérante demande à ce que la Cour d'arbitrage soit interrogée à titre préjudiciel à propos du même texte de loi;

Considérant, quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable, que la requérante fait valoir que la législature communale est de six ans, que la mise en oeuvre d'un programme politique occupe normalement ces six années, que le fait de la priver du droit d'exercer sa fonction de bourgmestre pendant une période aussi longue ne lui permettra pas de respecter les engagements qu'elle a pris auprès de l'électeur, qu'elle est donc blessée de manière irréremédiable dans l'exercice d'un droit politique essentiel, ce qui aura des conséquences néfastes sur la suite de sa carrière politique; qu'elle soutient encore que le fait de laisser l'arrêté querellé se perpétuer plus longtemps constitue un préjudice grave difficilement réparable non seulement dans son chef mais également dans celui de ses électeurs qui ont été trompés par deux transfuges;

Considérant que l'acte attaqué ne met en cause ni la capacité ni l'honneur de la requérante; qu'il n'est pas de nature à lui causer un préjudice d'une gravité telle qu'un arrêt d'annulation ne suffirait pas à le réparer;

Considérant que la demande ne satisfait pas aux exigences de l'article 17, § 2, alinéa 1er, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'elle ne peut, dès lors, être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande en intervention de Corinne DE PERMENTIER est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés à l'exception des dépens de l'intervention en suspension, liquidés à la somme de 5.000 francs, à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des vacations, le trois juillet deux mille un par :

MM. LEWALLE,
HARMEL,

Conseiller d'Etat, président f.f.
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

P. LEWALLE.