

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 158.939 du 17 mai 2006

G./A.171.227/VI-17.117

En cause : **MANISCALCO** Vincent,
ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
Ilot Saint-Michel,
place Verte, n° 13,
4000 Liège,

contre :

la commune de Sambreville,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles.

**LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la demande introduite le 21 mars 2006 par Vincent MANISCALCO qui tend à la suspension de l'exécution de la décision prise le 23 janvier 2006 par le conseil communal de Sambreville de le démettre de sa fonction d'échevin et de désigner Monsieur Philippe HANCK à cette fonction,"conformément à la motion de méfiance déposée dans le cadre de l'article 1123-14 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (...)";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation de la même décision;

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

Vu le rapport de M. CUVELIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 3 mai 2006 décidant qu'il y a lieu de renvoyer l'affaire devant une chambre de trois membres;

Vu l'ordonnance du 3 mai 2006 fixant l'affaire à l'audience du 15 mai 2006 à 11 heures;

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 Eric LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, Auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Vincent MANISCALCO est conseiller communal de la commune de Sambreville, partie adverse, depuis le 1^{er} janvier 1983. Il a exercé le mandat d'échevin entre janvier 1995 et le 23 janvier 2006.

2. Le requérant était directeur technique de la société de logements sociaux appelée le "Foyer taminois".

Diverses constatations relatives à l'administration et à la gestion de cette société ont entraîné l'ouverture d'une instruction judiciaire.

Le requérant a été inculpé le 14 novembre 2005. Il a été licencié par son employeur, pour faute grave, sans préavis ni indemnité.

3. En séance du 16 novembre 2005, le collège des bourgmestre et échevins a décidé de répartir, entre ses autres membres, les attributions qui, jusque-là, étaient plus particulièrement confiées au requérant.

4. Le 2 décembre 2005, le requérant a été averti de ce que le collège des bourgmestre et échevins proposait au conseil communal qui se tiendrait le 19 décembre 2005 de lui retirer les mandats délégués qui lui avaient été confiés.

Le requérant ne s'est pas présenté au conseil communal du 19 décembre 2005 et les mandats délégués (dont la présidence de la C.C.A.T. et un mandat au sein du conseil de police) qui lui avaient été confiés lui ont été retirés, à l'unanimité.

5. Le 17 janvier 2006, une motion de méfiance constructive à l'égard du requérant, proposant son remplacement par Monsieur Philippe HANCK, a été déposée entre les mains du secrétaire communal, en application de l'article L 1123 -14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La motion était signée par 19 des 20 élus sur la liste du parti socialiste.

La motion est rédigée comme suit :

" Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux tel que confirmé par le décret du 27 mai 2004 du Conseil régional wallon;

Vu son article 1123-14 tel que modifié par le décret du Conseil régional wallon du 8 décembre 2005;

Attendu que Monsieur l'Echevin Vincent Maniscalco fait l'objet actuellement d'une inculpation dans le cadre de la gestion de la société de logements sociaux «Le Foyer Taminois»;

Attendu que Monsieur Vincent Maniscalco est toujours présumé innocent des faits qui lui sont reprochés;

Que toutefois celle-ci porte atteinte à l'image des organes communaux et porte atteinte à la légitime confiance que les citoyens ont en eux;

Attendu qu'il est de l'intérêt de M. Maniscalco de pouvoir préparer sa défense en toute sérénité;

Conformément à l'article 1123-14 précité, il est demandé de mettre à l'ordre du jour du Conseil communal au minimum dans les trois jours de la réception de la présente, une motion de méfiance à l'égard de M. Maniscalco et de proposer son remplacement par Mr. Philippe Hanck".

6. Le 18 janvier 2006, le collège a transmis aux conseillers communaux un document ayant pour objet de leur faire connaître les points complémentaires inscrits à l'ordre du jour du conseil communal du 23 janvier 2006, dont le point suivant:

" Motion de méfiance vis-à-vis d'un échevin, déposée dans le cadre de l'article 1123 -14 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, publié au MB du 02/01/2006 et désignation de l'échevin remplaçant".

7. Le requérant a transmis le 18 janvier 2006 aux élus socialistes, soit les signataires de la motion, la lettre suivante:

" Camarade,

Les paroles pouvant être déformées et/ou mal interprétées, je préfère vous exprimer ma grande déception par ces quelques mots.

Pourquoi grande déception? Tout simplement parce que je sais que vous, pour qui j'avais une grande estime, allez me «DESCENDRE» au conseil communal de ce lundi 23 janvier.

Comprenez-moi: je ne suis inculpé uniquement que sur le plan professionnel, je bénéficie toujours de la présomption d'innocence; votre réaction à mon égard est donc injuste. J'ose espérer que vous êtes conscient de la gravité de votre geste, portant atteinte à ma dignité d'homme et le mal que vous faites à ma famille.

J'espère que vous n'allez pas pousser le bouchon jusqu'à me dire que c'est pour m'aider que vous m'avez condamné, car cela serait vraiment plus que lamentable.

Encore merci,

PS : copie de cette lettre envoyée aux élus socialistes, au président du Comité Central, et pour information, aux journaux locaux".

8. Le requérant ne s'est pas présenté à la séance du conseil communal du 23 janvier 2006.

La motion de méfiance a été examinée lors de la séance à huis clos et le vote a été opéré au scrutin secret. Elle a ensuite été adoptée par le conseil communal, par 22 voix pour, une voix contre et deux votes nuls.

Elle est motivée comme il suit:

" (...)

Vu la motion de méfiance déposée en date du 17 janvier 2006 auprès de Monsieur le Secrétaire communal;

Attendu que la motion précitée répond aux conditions énoncées par l'article 1123-14 susvisé;

Attendu que ladite motion propose la désignation de Monsieur Philippe Hanck en remplacement de Monsieur Vincent Maniscalco au poste d'Echevin;

Attendu que Monsieur l'Echevin Vincent Maniscalco fait l'objet actuellement d'une inculpation dans le cadre de la gestion de la société de logements sociaux «Le Foyer taminois»;

Attendu que Monsieur Vincent Maniscalco est toujours présumé innocent des faits qui lui sont reprochés;

Que toutefois celle-ci porte atteinte à l'image des organes communaux et porte atteinte à la légitime confiance que les citoyens ont en eux;

Attendu qu'il est dans l'intérêt de Monsieur Maniscalco de pouvoir préparer sa défense en toute sérénité;

(...)

Article 1^{er} - Monsieur Maniscalco est démis de sa fonction d'Echevin.

Article 2 - Monsieur Philippe Hanck est désigné Echevin conformément à la proposition de la motion déposée dans le cadre de l'article 1123-14 susvisé.

(...) ".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant que selon l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'Etat ne peut ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif qu'à la condition que celui-ci soit susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, § 1^{er}, desdites lois;

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la demande en ce que la décision attaquée ne vise nullement à punir le requérant en raison d'une faute qu'il aurait commise, mais que "il s'agit de prendre acte de ce que l'intéressé ne jouit plus de la confiance indispensable pour lui permettre de poursuivre l'exercice de ses fonctions d'échevin"; qu'elle demande, dans le cas où un doute existerait à ce propos, qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour d'arbitrage, qu'elle propose de libeller comme suit :

" Les articles 14, § 1^{er} et 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils autoriseraient l'annulation et la suspension de l'adoption d'une motion de méfiance par un Conseil communal mettant en oeuvre l'article 1123-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, traitant, de la sorte, s'agissant du contrôle exercé par le Conseil d'Etat, de la même manière un acte administratif pris par une autorité administrative et la manifestation d'une méfiance politique exprimée par un organe politique, sur base de considérations politiques à l'égard d'un élu alors qu'au regard du but et des effets de la norme en cause la situation de l'administré lésé par un acte de

l'administration et celle d'un membre du Collège des bourgmestre et échevins, qui ne tient sa fonction que de la confiance qui lui fut exprimée n'est pas comparable";

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la demande en ce que la décision attaquée ne serait pas un "acte ou un règlement" accompli par une autorité administrative, au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, mais "la manifestation d'une méfiance politique exprimée par un organe politique sur base de considérations politiques à l'égard d'un élu";

Considérant qu'en alléguant que la motion de méfiance attaquée serait une décision essentiellement politique, la partie adverse n'établit pas, *prima facie*, que le contrôle de sa légalité devrait échapper au Conseil d'Etat; qu'en effet, le vote d'une telle motion, par un conseil communal, qui n'est ni un organe du pouvoir législatif ni un organe du pouvoir judiciaire, apparaît comme un acte accompli par une autorité administrative, destiné à produire des effets de droit, faisant grief, acte qui, dès lors, est de nature à faire l'objet d'une requête en annulation et, partant, d'une demande de suspension, sur la base des articles 14, § 1^{er}, et 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées; qu'aucune disposition de nature constitutionnelle ou législative n'exclut pareille décision de la compétence du Conseil d'Etat; qu'au demeurant, il paraît difficilement contestable que l'élection d'un échevin, en application de l'article 15 de la Nouvelle loi communale, soit, elle aussi, une décision essentiellement politique; qu'il est cependant de jurisprudence que le Conseil d'Etat peut connaître du recours visant à en contester la régularité (voy., notamment, C.E., 21 mai 2001, Cherke c/ Commune de Forest, n° 95.667; 21 mai 2001, Résimont c/ Commune de Forest, n° 95.668; 21 mai 2001, Richard c/ Commune de Forest, n° 95.669; 21 mai 2001, Austraet-Lemaire c/ Commune de Forest, n° 95.670; 21 mai 2001, Pere c/ Commune de Forest, n° 95.671; 21 mai 2001, Courtois c/ Commune de Forest, n° 95.672; 21 mai 2001, Ghysseels c/ Commune de Forest, n° 95.673; 25 février 2004, Adler c/ Commune d'Uccle, n° 128.505; 25 février 2004, de Lobkowicz c/ Commune d'Uccle, n° 128.504; 25 février 2004, Cohen c/ Commune d'Uccle, n° 128.503; 25 février 2004, Cattoir c/ Commune d'Uccle, n° 128.502); que, dans ces conditions, sans qu'il paraisse nécessaire de poser à la Cour d'arbitrage, dans le cadre de la procédure en référé, la question préjudicielle proposée par la partie adverse, l'exception ne peut être accueillie;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, "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 le requérant prend un premier moyen "du défaut de motivation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment en son article 3, de la violation de l'article L 1123-14 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation, du défaut de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles, de la violation ou de la méconnaissance de la présomption d'innocence, de la violation du principe de bonne administration et d'équitable procédure, de la violation du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe «audi alteram partem», de la violation du principe général du respect dû aux droits de la défense et de l'excès de pouvoir"; que, subdivisant son moyen en trois branches, il fait valoir successivement ce qui suit :

" (...) première branche,

Au terme de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991, les actes juridiques unilatéraux de portée individuelle doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Au terme de l'article 3 de la même loi, l'acte doit indiquer les circonstances de fait et de droit qui lui servent de fondement, tandis que la motivation doit figurer dans l'acte et qu'elle doit être adéquate.

Ces exigences ont pour objectif de permettre à la fois le contrôle exercé par Votre Haute Juridiction sur la légalité interne et externe de l'acte, et de permettre au destinataire de celui-ci de comprendre non seulement la décision prise à son égard, mais encore - en l'espèce - la gravité de la mesure prononcée.

En l'espèce, l'acte attaqué est dépourvu de toute motivation autre que tautologique, puisque cette motivation se contente de relever:

1.- que le requérant est inculpé dans le cadre de l'exercice de sa profession (dont le requérant souligne qu'il est étranger à l'exercice de son activité politique);

2.- que le requérant est présumé innocent;

3.- que cette inculpation dans le cadre de la vie professionnelle du requérant porterait atteinte à l'image des organes communaux et à la légitime confiance que les citoyens ont en eux, sans qu'il soit à aucun moment précisé en quoi une atteinte serait portée à l'image des organes communaux ou en quoi la confiance que les citoyens ont dans les organes communaux serait affaiblie par une inculpation - par ailleurs toujours contestée avec vigueur par le requérant - dans le cadre de la vie professionnelle et nullement dans le cadre de la vie politique du requérant, absence de précision qui rend cette motivation purement tautologique;

4.- qu'il serait de l'intérêt de Monsieur MANISCALCO de pouvoir préparer sa défense en toute sérénité, ce qui relève de la seule appréciation de ce dernier, et est totalement étranger aux préoccupations qui sont susceptibles d'être prises en compte

par le Conseil communal lors du débat relatif à l'adoption d'une éventuelle motion de méfiance.

La motivation ainsi retenue étant manifestement parcellaire, insuffisante et illégale, elle doit être considérée comme contraire au prescrit de la loi du 29 juillet 1991, en particulier en son article 3.

(...) seconde branche,

Le requérant n'a jamais été invité à s'exprimer, voire même à se défendre, devant le Conseil communal à l'égard de la motion de méfiance déposée à son encontre par les élus de la liste P.S. du Conseil communal de Sambreville.

Plus encore, non seulement le requérant n'a pas été invité à s'expliquer devant le Conseil communal à la séance du 23 janvier 2006 ou à toute autre séance, mais encore la motion de méfiance remise en mains du Secrétaire communal le 17 janvier 2006 ne lui a jamais été communiquée, pas plus que l'inscription de ce point à l'ordre du jour du Conseil communal du 23 janvier 2006.

Le fait, pour le Conseil communal de Sambreville, réuni en séance du 23 janvier 2006, de démettre le requérant de sa fonction d'échevin, constitue incontestablement et à tout le moins une mesure grave prise en considération de la personne, en sorte que « elle exigeait que le requérant se vît offrir la possibilité de faire valoir utilement ses arguments avant qu'elle ne fût adoptée » (en ce sens, arrêt n° 156.078, du 8 mars 2006, et arrêt n° 146.411 du 21 juin 2005).

(...) troisième branche,

C'est à la partie adverse, qui entend démettre le requérant de ses fonctions, qu'incombent (sic) à la fois la preuve de la réalité des faits allégués à l'encontre du requérant, et la nécessité que requiert impérativement l'intérêt même de la partie adverse d'écarter le requérant de sa fonction d'échevin.

En l'espèce, la partie adverse ne démontre pas en quoi - les griefs adressés au requérant seraient-ils même établis, ce que ce dernier conteste et a toujours contesté avec vigueur depuis 2001 - la présence du requérant au sein du Collège échevinal serait incompatible avec l'intérêt communal, ou en quoi lesdits griefs relèveraient de la mise en oeuvre de la responsabilité du Collège communal ou d'un de ses membres devant le conseil.

Le moyen, en ses trois branches, est manifestement sérieux.";

Considérant, quant à la première branche, que, *prima facie*, comme tout acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative, la motion de méfiance visée à l'article L 1123-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'introduit par le décret du 8 décembre 2005, paraît devoir faire l'objet d'une motivation formelle; qu'en visant l'article L 1123-14, précité, l'inculpation dont le requérant fait l'objet dans le cadre de la gestion des logements sociaux "Le Foyer taminois", et en considérant que cette inculpation porte atteinte à l'image des organes communaux et à la légitime confiance

que les citoyens ont en eux, la décision attaquée paraît suffisamment et adéquatement motivée;

Considérant, quant à la deuxième branche, qu'il apparaît que, s'étant privé lui-même de la faculté d'être entendu en ne se présentant pas à la séance du conseil communal du 23 janvier 2006, le requérant se prévaut, à tort, de la violation du principe *Audi alteram partem*;

Considérant, quant à la troisième branche, que les motifs de la confiance ou de la méfiance qui peut régner entre les membres d'une assemblée ou d'un collège démocratiquement élu, tel un conseil communal ou un collège des bourgmestre et échevins, paraissent relever exclusivement de l'appréciation de ses membres; que l'examen des motifs de cette confiance ou de cette méfiance est étranger au contrôle de légalité que le Conseil d'Etat peut exercer sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen n'apparaît sérieux en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen "de la violation des articles 15 et 100 de la Nouvelle loi communale, de la violation du respect des droits de la défense, du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du principe général du secret du vote dans les affaires qui intéressent les personnes et de la liberté et de l'indépendance des conseillers communaux, du principe général d'impartialité, de délicatesse, d'objectivité ou de bonne administration, et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que "le procès-verbal de la délibération du 23 janvier 2006, en ses deux objets, soit la démission du requérant de sa fonction d'échevin, et la désignation en cette qualité de M. Philippe HANCK, n'établit pas que celle-ci a été adoptée au scrutin secret";

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 87, 94, 95 et 97 de la Nouvelle loi communale, des principes de bonne administration et d'équitable procédure et de l'excès de pouvoir, en ce que le procès-verbal de la séance du conseil communal du 23 janvier 2006 ne fait pas ressortir que celle-ci se serait déroulée à huis clos en ce qu'elle a eu trait aux mêmes décisions et qu'il ne serait pas davantage établi que le vote relatif à la motion de méfiance aurait été inscrit à l'ordre du jour du conseil communal de la même date, que la convocation à cette séance et l'ordre du jour complet auraient été transmis à chacun des conseillers

communaux par écrit et à domicile au moins 7 jours francs avant la séance, et que l'urgence aurait été déclarée par les deux tiers au moins des membres du conseil communal présents aux fins de délibérer sur un objet étranger à l'ordre du jour;

Considérant, sur les deux moyens réunis, qu'il ressort des pièces de la procédure que la décision attaquée a été prise au cours d'une séance qui s'est déroulée à huis clos et que le vote a eu lieu au scrutin secret, en sorte que, sur ces points, les moyens manquent en fait; qu'en ce qui concerne les modalités de convocation du conseil communal, il n'est pas contesté que, conformément à l'article L 1123-14, précité, la motion a présenté un successeur au requérant, qu'elle a été déposée par la moitié au moins des conseillers du groupe politique socialiste et que le délai de trois jours minimum entre le vote et le dépôt entre les mains du secrétaire communal a été respecté; que, *prima facie*, c'est à tort que le requérant se fonde sur la violation de l'article L 1122-13, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation selon lequel, sauf les cas d'urgence, la convocation du conseil communal se fait par écrit et à domicile au moins sept jours francs avant celui de la réunion, auquel dérogent les dispositions précitées de l'article L 1123-14, § 1^{er} du même Code; que les deuxième et troisième moyens n'apparaissent pas sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée;

Considérant que, faute de satisfaire à l'une des conditions énoncées par l'article 17, § 2, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des référés, le dix-sept mai deux mille six par :

M^{me} WILLOT-THOMAS,
MM. LEWALLE,
NIHOUL,
M^{me} SCHMITZ,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.