

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 171.147 du 14 mai 2007

G./A.171.227/VI-17.117

En cause : **MANISCALCO** Vincent,

ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
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,

Vu la requête introduite le 21 mars 2006 par Vincent MANISCALCO qui poursuit l'annulation 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 l'arrêt n° 158.939 du 17 mai 2006 rejetant la demande de suspension;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 13 juin 2006 par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 14 novembre 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 23 mars 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 avril 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me Eric LEMMENS, avocat, comparaisant pour le requérant et Me Joëlle SAUTOIS, loco Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. CUVELIER, Premier 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 requête ont été exposés dans l'arrêt n° 158.939 du 17 mai 2006, précité; qu'il convient d'y ajouter que, ainsi qu'il le confirme dans son dernier mémoire, daté du 13 décembre 2006, le requérant ne s'est pas présenté aux élections communales du 8 octobre 2006;

Considérant que, dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire, la partie adverse excipe de l'irrecevabilité de la requête; qu'elle affirme, en premier lieu, que la décision attaquée ne vise nullement à punir le requérant en raison d'une faute qu'il aurait commise, mais qu'"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 libellée comme il suit soit posée à la Cour constitutionnelle :

" 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";

qu'elle fait valoir encore que "si, selon l'article 26, § 3, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, une juridiction n'est pas tenue de poser une question préjudicielle lorsque la demande est urgente et que le prononcé au sujet de cette demande n'a qu'un caractère provisoire, sauf s'il existe un doute sérieux quant à la compatibilité d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution avec une des règles ou un ou des articles de la Constitution visés au paragraphe 1^{er}, la loi spéciale ne dispense le Conseil d'Etat et la Cour de cassation de l'obligation de poser une question préjudicielle que «lorsque la Cour d'arbitrage a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique» (art. 26, § 2, al. 2, 2/)", ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce; qu'elle soutient encore que les arrêts cités dans l'arrêt n° 158.939 du 17 mai 2006 ne se sont prononcés que de manière implicite sur la compétence du Conseil d'Etat, que la législation en vigueur à la date du prononcé des arrêts précités ne prévoyait pas la motion de méfiance constructive et que, depuis les élections communales du 8 octobre 2006, le mode d'élection des échevins a été modifié; qu'elle déclare ne pouvoir "être convaincue par la thèse selon laquelle certains actes administratifs devraient être soumis à un contrôle limité" et ne pas comprendre comment la motivation formelle de la motion de censure constructive peut être contrôlée par le Conseil d'Etat alors "que les motifs de la confiance ou de la méfiance paraissent relever exclusivement de l'appréciation des membres de l'assemblée", qu'elle énonce, pour le surplus, que n'étant plus membre du conseil communal, le requérant n'a plus vocation à être élu en qualité d'échevin, que la motion de méfiance fait partie désormais des aléas normaux de la vie politique d'un échevin, que ce n'est pas la décision attaquée qui a porté atteinte à la réputation et à l'honneur du requérant mais bien son inculpation et son licenciement pour motifs graves de son emploi de directeur technique du Foyer Taminois, circonstances qui ont reçu un grand retentissement médiatique;

Considérant, quant à la compétence du Conseil d'Etat, que la motion de méfiance attaquée, fût-elle une décision à finalité essentiellement politique, n'échappe pas au contrôle de légalité du 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, mais une assemblée chargée de missions d'administration active par la Constitution et le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, est un acte accompli par une autorité administrative, destiné à produire des effets de droit,

faisant grief, de nature à faire l'objet d'une requête en annulation sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précitées; qu'au demeurant, aucune disposition de nature constitutionnelle ou législative n'écarte pareille décision de la compétence du Conseil d'Etat; que, dès lors, c'est à tort que la partie adverse oppose, d'une part, le vote de la motion de méfiance visée à l'article L1123-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et, d'autre part, l'accomplissement d'un acte destiné à produire des effets de droit par une autorité administrative; que le vote de la motion n'est rien d'autre que l'accomplissement d'un tel acte; que, dans ces conditions, la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle proposée par la partie adverse est sans objet et qu'il n'y a pas lieu de la poser;

Considérant, quant à la recevabilité de la requête, que le requérant établit qu'il avait, à la date de l'introduction de celle-ci, intérêt à poursuivre l'annulation de la décision attaquée; que, s'il est avéré qu'il ne s'est pas représenté aux élections communales du 8 octobre 2006 et qu'il s'est privé ainsi de toute chance d'être à nouveau désigné en qualité d'échevin pour la période qui suit ces élections, l'éventuelle annulation de la décision attaquée, du 23 janvier 2006, dont l'exécution n'a pas été suspendue, n'en aurait pas moins pour conséquence d'obliger à considérer celle-ci comme non avenue et à reconnaître que le requérant a conservé la qualité d'échevin, depuis cette date jusqu'à celle de la constitution du nouveau collège communal; que, dans ces conditions, le requérant peut faire état d'un intérêt matériel et moral à agir en annulation;

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 L1123-14 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, dans la deuxième branche de ce moyen, il fait valoir ce qui suit :

" (...)

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).";

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que la décision attaquée est motivée par la constatation selon laquelle "la motion répond aux conditions énoncées par l'article 1123-14" du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qu'une telle motivation, qui correspond à l'exactitude des faits, suffit à la justifier, que la motion est bien signée par la majorité des élus de la liste PS, qu'elle énonce le nom de celui qui deviendrait échevin dans l'hypothèse de son adoption, qu'elle a été déposée entre les mains du secrétaire communal au moins trois jours avant la réunion du conseil communal, que le requérant était parfaitement informé de l'existence de la motion et de son inscription à l'ordre du jour de la séance du conseil communal du 23 janvier 2006, ainsi qu'en témoigne la correspondance qu'il a adressée aux élus socialistes le 18 janvier 2006, que, du 18 au 23 janvier 2006, il a pu disposer du temps nécessaire à la préparation de son argumentation, qu'en sa qualité de conseiller communal, il lui appartenait de faire au conseil toute déclaration convenable avant que celui-ci se prononçât, qu'en décidant de ne pas participer à la réunion du conseil communal, le requérant s'est privé de la faculté d'invoquer la violation du principe Audi alteram partem, le principe des droits de la défense n'étant pas applicable en l'espèce et que ni les conseillers communaux qui signent une motion de méfiance ni les membres du conseil communal qui adoptent une telle motion n'ont à justifier des motifs pour lesquels il leur paraît que la confiance politique n'existe plus;

Considérant que, dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, le requérant affirme que l'application du principe général de droit Audi alteram partem à la motion de méfiance constructive a été reconnue par la jurisprudence et par la doctrine, que les alinéas 7 à 11 de l'article L1123-14, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ont été modifiés dans le sens de cette exigence par le décret du 8 juin 2006, que les obligations qui découlent du principe général précité n'ont pas été respectées par la partie adverse, qu'il a été averti par courrier, le 2 décembre 2005, que le collège des bourgmestre et échevins avait, en sa séance du même jour, décidé de proposer au conseil communal du 19 décembre de lui

retirer les mandats de délégation et de présidence qui lui avaient été confiés, ce qui lui permettait de faire valoir ses observations, que, par contre, il ne ressort nullement du dossier qu'il ait eu connaissance du contenu de la motion de méfiance ni, moins encore, qu'il ait été averti que le débat relatif à celle-ci était inscrit à l'ordre du jour de la séance du conseil communal du 23 janvier 2006, que la motion ne semble pas avoir été communiquée aux conseillers communaux, que l'ordre du jour du conseil communal du 23 janvier 2006, daté du 18 janvier, n'établit pas qu'il ait été envoyé au requérant et reçu par lui, que cet envoi n'aurait pu se faire que par courrier postal, qu'il incombe donc à la partie adverse de déposer la preuve de l'existence d'un pli postal et de sa réception, que celle-ci ne prétend même pas avoir adressé l'ordre du jour au requérant, qu'aucune pièce du dossier n'établit qu'il aurait reçu cet ordre du jour, que sa lettre du 18 janvier 2006 ne fait nulle mention d'une motion de méfiance ni de l'ordre du jour du conseil communal du 23 janvier 2006, mais que le requérant y envisage seulement que sa situation pût y être évoquée, que ce courrier et l'ordre du jour du conseil communal semblent avoir été rédigés le même jour, soit le 18 janvier 2006, que la motion de méfiance n'était pas annexée à l'ordre du jour du conseil communal du 18 janvier 2006, qu'à supposer même qu'il ait reçu l'ordre du jour, il ignorait le contenu de la motion de méfiance ainsi que sa motivation, ce qui l'empêchait de développer des moyens de défense efficaces, que si certaines rumeurs, vagues et diverses, lui donnaient à penser que sa situation pourrait être examinée en vue de le "descendre", une telle "mise au courant" était insuffisante au regard du principe Audi alteram partem, que l'ordre du jour du conseil communal du 23 janvier 2006 ne prévoyait pas son audition, puisqu'il y était précisé qu'en une demi-heure, de 19h à 19h30, la motion de méfiance serait examinée et qu'un nouvel échevin serait désigné, qu'ainsi, le principe Audi alteram partem n'a pas été respecté et que le fait qu'il ne se soit pas présenté à la séance du conseil communal du 23 janvier 2006 auquel il n'avait pas été régulièrement convoqué ne permettait pas à la partie adverse de s'en écarter;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse énonce que, le 18 janvier 2006, le requérant a, comme tous les conseillers communaux, reçu communication des points complémentaires ajoutés à l'ordre du jour de la séance du conseil communal du 23 janvier 2006, que son absence à ce conseil n'a guère étonné, que telle avait été déjà son attitude lors du conseil communal du 19 décembre 2005, qu'il avait été avisé, le 2 décembre 2005, de ce que le collège des bourgmestre et échevins proposerait de lui retirer les mandats délégués qui lui avaient été confiés, que sa lettre du 18 janvier 2006 fait bien apparaître qu'il savait que les conseillers communaux allaient le "descendre", qu'il ne pouvait s'agir que du vote d'une motion de défiance, ses attributions lui ayant déjà été retirées ainsi que tous ses mandats

dérivés, que c'est en vain qu'il prétend avoir été mis "au courant" mais que, néanmoins, le principe Audi alteram partem a été méconnu, que c'est encore en vain qu'il paraît sous-entendre qu'il eût dû recevoir une convocation spéciale lui indiquant qu'il serait en mesure de faire part de son point de vue, tout membre d'une assemblée délibérante convoqué à une réunion de celle-ci, et averti de l'ordre du jour, pouvant y prendre part et exprimer son point de vue;

Considérant que la motion de méfiance attaquée est motivée notamment par des reproches adressés au requérant, touchant à la gestion de la société de logements sociaux le "Foyer Taminois"; que, prise en considération du comportement du requérant, cette mesure, quoique dénuée de caractère disciplinaire, est grave par les conséquences qu'y attache l'article L1123-14 du Code de la démocratie locale, précité; qu'elle exigeait que le requérant se vît offrir la possibilité de faire valoir utilement ses arguments avant qu'elle ne fût adoptée;

Considérant qu'il ne ressort d'aucun élément du dossier que le requérant aurait reçu de la partie adverse une convocation l'informant expressément de la faculté qui lui était offerte de faire valoir son point de vue devant le conseil communal lors de sa séance du 23 janvier 2006 en manière telle qu'il eût été en mesure de préparer utilement son argumentation; que, dans ces conditions, c'est à juste titre que le requérant fait état de la violation du principe Audi alteram partem; que le moyen est fondé en sa deuxième branche; qu'il n'est pas nécessaire de l'examiner en ses autres branches;

Considérant qu'à l'audience, le conseil du requérant a renoncé aux deuxième et troisième moyens mentionnés dans la requête,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la motion de méfiance constructive adoptée le 23 janvier 2006 par le conseil communal de Sambreville emportant démission de Vincent MANISCALCO, échevin, et élection de Philippe HANCK en qualité d'échevin.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quatorze mai deux mille sept par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.