

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 244.233 du 12 avril 2019

A. 227.819/XV-4055

En cause : **DONY** Manuel,
ayant élu domicile chez
M^e Samuel RWANYINDO, avocat,
rue Simon Paque 28
4460 Grâce-Hollogne,

contre :

la commune de Grâce-Hollogne,
représentée par son collège communal.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 avril 2019, Manuel DONY demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la «décision/délibération du 1/04/2019 du Conseil communal de la Commune de Grâce-Hollogne via laquelle il "déclare validés les pouvoirs de Conseiller communal effectif de Monsieur CASSARO Giuseppe", il est pris acte de la prestation de serment et l'intéressé est déclaré installé dans ses fonctions de Conseiller communal le tout procédant, via une double élection extraordinaire (double application de l'article L4145-14/§2), de l'attribution du siège vacant litigieux à la liste PS du simple fait du désistement de la 1^{ère} suppléante de la liste RCGH» et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 8 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 avril 2019.

La partie adverse a déposé une note d'observations, une note d'observations complémentaire et le dossier administratif.

La partie requérante a déposé un écrit contestant la «désignation par la partie adverse d'un conseil juridique».

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Samuel RWANYINDO, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^{es} Speranza SPADAZZI et Kevin NERRINCK, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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

Les faits utiles à l'examen de la cause peuvent être exposés comme suit:

À l'issue des élections tenues le 14 octobre 2018 à Grâce-Hollogne en vue de l'élection de 27 conseillers communaux, le résultat du scrutin a été établi comme suit :

PS - 15 sièges

PTB - 5 sièges

Ecolo - 3 sièges

MR - 3 sièges

rcGH - 1 siège.

Le requérant est élu sur la liste PS. Les parties s'accordent à exposer qu'il existe un différend politique au sein de la liste PS et que huit élus de cette liste, parmi lesquels l'ancien bourgmestre, Maurice MOTTARD, souhaitent déposer un pacte de majorité avec les élus ECOLO, MR et rcGH, tandis que les autres élus de cette liste, dont le requérant fait partie, s'opposent à cette alliance.

Un projet de pacte de majorité signé par quinze élus, dont huit de la liste PS, est déposé le 24 octobre 2018.

L'un des élus de la liste PTB ayant renoncé à siéger dès avant son installation, et à défaut de suppléant de cette liste, le siège ainsi vacant est attribué à la liste PS en application de l'article L4145-14, § 2, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. Lors de l'installation du conseil communal issu des élections, le 3 décembre 2018, la liste PS compte donc 16 élus. Il est décidé de

reporter l'examen de l'adoption du pacte de majorité ainsi que d'autres points prévus à l'ordre du jour.

Le projet de pacte déposé le 24 octobre 2018 est retiré par ses signataires par un écrit du 22 février 2019, déposé le 25 février suivant. Un second projet reposant sur la même coalition politique est déposé le 11 mars 2019. Il est également signé par huit des seize élus socialistes.

Entre-temps, le 19 février 2019, il est notifié à Céline DOLSEK, conseillère communale de la liste PTB, qu'elle a perdu une condition d'éligibilité, à savoir celle d'être inscrite au registre de la population de la commune. En application de l'article L4145-14, § 2, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, le siège destiné à devenir vacant par la déchéance de l'intéressée revient, à défaut de suppléant sur la liste PTB, à la liste rcGH.

La première suppléante de cette liste ayant fait savoir, par un courrier du 31 mars, qu'elle renonçait à son installation en qualité de conseiller communal, le directeur général de la commune sollicite l'avis du ministre wallon des Pouvoirs locaux quant à l'attribution de ce siège. Le chef de cabinet du ministre répond en lui transmettant l'avis de deux hauts fonctionnaires du SPW Intérieur.

Lors de la séance du 1^{er} avril, le conseil communal constate la déchéance de plein droit de Céline DOLSEK. Il considère, conformément à l'avis reçu du ministre compétent, que le siège revient à la liste PS par une seconde application de l'article L4145-14, § 2, du Code précité, et qu'il doit être attribué à Giuseppe CASSARO, premier suppléant de cette liste. La présidente du conseil communal invite l'intéressé à prêter serment et le déclare installé dans ses fonctions.

Cette délibération, qui constitue l'acte attaqué, se présente dans les termes suivants :

« **Le Conseil communal,**

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment son article 4145-14;

Vu l'arrêté du Gouverneur de la Province de Liège du 16 novembre 2018 validant les élections communales du 14 octobre 2018 et postulant la proclamation des élus Conseillers communaux ainsi que la déclaration des Conseillers communaux suppléants;

Vu l'arrêté du Conseil communal de ce 1^{er} avril 2019 relatif au constat de la déchéance de plein droit du mandat de Conseiller communal de M^{me} DOLSEK Céline, élue de la liste PTB lors des élections communales du 14 octobre 2018;

Considérant qu'il convient de pourvoir au remplacement de M^{me} DOLSEK Céline afin de compléter la Première Assemblée communale;

Considérant qu'en l'absence de conseiller suppléant de la liste PTB, il est pourvu à la vacance du siège par application de l'article 4145-14, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation; qu'en conséquence, M^{me} CALANDE Agnès, première suppléante de la liste RcGH, candidate ayant le quotient le plus élevé par le biais de sa liste (292,33), a été convoquée à la présente séance afin être installée en qualité de Conseiller communal effectif;

Vu le courrier du 31 mars 2019, reçu le 1^{er} avril 2019, par lequel M^{me} CALANDE Agnès expose qu'elle décide de renoncer à son installation en qualité de Conseillère communale;

Vu le courrier électronique du 1^{er} avril 2019 par lequel M. le Directeur général sollicite l'autorité supérieure, soit la Ministre de tutelle, par le biais de la Chef de cabinet adjointe, en ces termes :

" Nous accusons réception ce matin d'un courrier signé par la personne qui aurait dû siéger à la suite de la déchéance de plein droit du mandat d'un Conseiller sans suppléant (article L 4145-14 du CDLD).

Ma question : s'agissant d'une nouvelle élection extraordinaire (article L 4145-14 du CDLD), se réfère-t-on uniquement au premier quotient électoral et au deuxième si le premier candidat renonce à siéger en remplacement d'un mandataire sans suppléant ou doit-on faire monter le suppléant de la liste à qui revient le premier quotient électoral ?";

Vu le second courrier électronique du même jour par lequel M. le Directeur général sollicite à nouveau l'autorité supérieure susvisée, en raison de l'urgence évidente d'obtenir une réponse avant la séance du Conseil communal de ce jour, en ces termes :

" La question est donc: dans le cas de figure susvisé, nous avons une nouvelle élection (article 4145-14, § 2, CDLD) avec des quotients électoraux par ordre décroissant. Si le premier quotient électoral qui par définition lors de cette nouvelle élection extraordinaire n'a en principe pas de suppléant, passe-t-on au second quotient électoral par une seconde application de l'article 4145-14 § 2, CDLD? Il s'agirait ainsi d'une double application de l'article 4145-14, § 2, du CDLD.";

Vu le courrier électronique du 1^{er} avril 2019 par lequel la Chef de cabinet adjointe de M^{me} la Ministre de tutelle répond ce qui suit consistant en un transfert de courrier électronique de M. Hubert LECHAT, Directeur général au SPW Intérieur, adressé à M. Stéphane MARNETTE, Inspecteur général au SPW Intérieur, en ces termes:

" Monsieur le Directeur général,

Je vous confirme que c'est bien l'ordre de quotient qui doit être appliqué.

Sur base de vos chiffres, si l'élu rcGH renonce, c'est l'élu PS qui doit être appelé.

1^{er} quotient: rcGH-292,33

2^{ème} quotient: PS-291,55

3^{ème} quotient: Ecolo-290,23

Bien à vous";

Vu le courrier électronique du 1^{er} avril 2019 par lequel M. Stéphane MARNETTE, Inspecteur général au SPW Intérieur, confirme ce qui précède dans les mêmes termes;

Considérant que par application de l'article 4145-14, § 2, du Code susvisé et sur base des courriers électroniques susvisés sur l'application de cette disposition, M. CASSARO Giuseppe , premier suppléant de la liste PS, candidat ayant le quotient le plus élevé par le biais de sa liste (291,55) après M^{me} CALANDE Agnès, doit être installé en qualité de Conseiller communal effectif;

Considérant que les pouvoirs de M. CASSARO Giuseppe ont été vérifiés par le service Population de la Commune à la date de ce 1^{er} avril 2019 et que l'intéressé continue de satisfaire aux conditions d'éligibilité prescrites, soit:

- celles prévues aux articles L4121-1 et L4142-1, § 1^{er}, du CDLD, à savoir les conditions de nationalité belge ou européenne, d'âge de 18 ans et d'inscription au registre de population de la commune;
- ne pas être privé du droit d'éligibilité selon les catégories prévues à l'article L4142, § 2, du CDLD;
- ne pas tomber dans un des cas d'incompatibilité fonctionnelle ou familiale prévus aux articles L1125-1 et L1125-3 du CDLD;

Considérant que rien ne s'oppose à l'installation de M. CASSARO Giuseppe en qualité de Conseiller communal effectif et à la validation de ses pouvoirs;

Entendu l'intervention de M. Manuel DONY, lequel conteste cette interprétation du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et estime que tous les suppléants de la liste rcGH aurait dû démissionner;

Pour ces motifs;

PREND ACTE du renon de Madame CALANDE Agnès à siéger en qualité de Conseillère communale effective, tel qu'attesté par son courrier du 31 mars 2019 (réceptionné ce 1^{er} avril 2019).

DECLARE validés les pouvoirs de Conseiller communal effectif de Monsieur CASSARO Giuseppe.

ENTEND Madame la Présidente qui invite Monsieur CASSARO Giuseppe, présent parmi l'assemblée, à se mettre debout, lever la main droite et prêter, entre ses mains, le serment prévu à l'article L1126-1 du C.D.L.D. ainsi libellé:

" Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge".

Madame la Présidente prend acte de la prestation de serment de M. CASSARO Giuseppe et le déclare installé dans ses fonctions de Conseiller communal.

Monsieur CASSARO Giuseppe prend place.»

La liste PS compte ainsi 17 élus et, selon le requérant, 9 élus de cette liste soit une majorité d'entre eux est désormais disposée à signer le projet de pacte de majorité auquel il s'oppose.

IV. Mandat ad litem des conseils de la partie adverse

IV.1. Argumentation de la partie requérante

Le requérant entend renverser la présomption établie par l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il soutient que les conseils de la partie adverse n'ont pas été désignés valablement à défaut d'appel à la concurrence et de motivation formelle de l'urgence. Il fait valoir que même si la législation sur les marchés publics n'est pas applicable aux désignations relatives à la représentation dans les affaires contentieuses, la partie adverse était tenue par les

principes généraux du droit de l'Union européenne et ne pouvait pas se dispenser d'un appel minimal à la concurrence.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Le cabinet d'avocats qui intervient au nom de la partie adverse a été désigné par une délibération du collège communal du 9 avril 2019, qui est produite. La contestation soulevée ne porte donc pas sur l'existence de la désignation de ces conseils, mais bien sur sa légalité.

De manière générale, une telle contestation - qui est étrangère à l'objet du recours - dépasse les limites d'un examen en extrême urgence. En tout état de cause, dès lors que même la législation sur les marchés publics consacre des exceptions à l'obligation de mise en concurrence en cas d'urgence, une telle exception doit être admise *a fortiori* pour les désignations soustraites à cette législation. Il n'est, par ailleurs, pas nécessaire de motiver formellement pourquoi la désignation d'un avocat pour comparaître dans les très brefs délais d'une procédure en extrême urgence, dont le requérant a pris l'initiative, ne s'accommode pas d'un appel à la concurrence même sous forme simplifiée. L'objection du requérant ne peut être retenue.

V. Compétence du Conseil d'État

Il y a lieu de vérifier d'office si le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours. Les parties ne s'expriment pas à ce sujet.

La requête définit l'acte attaqué comme «la décision/délibération du 1/04/2019 du conseil communal [...] via laquelle il "déclare validés les pouvoirs de conseiller communal effectif de Monsieur CASSARO Giuseppe", il est pris acte de la prestation de serment et l'intéressé est déclaré installé dans ses fonctions de conseiller communal».

L'opération par laquelle un conseiller est installé en qualité de conseiller communal après avoir prêté serment entre les mains du bourgmestre émane d'une autorité administrative et produit des effets juridiques, puisqu'elle contribue à la constitution effective et complète du conseil communal.

Cette décision s'inscrit certes dans le prolongement des opérations électorales, mais elle n'entre dans le champ d'application d'aucune des dispositions définissant quels sont les recours spécifiquement ouverts contre le résultat des élections communales.

Par ailleurs, cette décision n'implique l'exercice d'aucun pouvoir discrétionnaire dès lors que l'attribution des sièges aux candidats des diverses listes doit s'effectuer conformément aux règles déterminées par le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. Pareil constat n'amène cependant pas à conclure qu'il n'existerait pas d'acte attaquant, puisque l'attribution des sièges à chacun des élus ne s'opère pas par l'effet direct de la loi mais requiert leur prestation de serment et leur installation.

Prima facie, l'acte attaqué constitue un acte administratif susceptible du recours visé par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et par voie de conséquence d'une demande de suspension sur la base de l'article 17 des mêmes lois coordonnées. Aucune disposition législative ne le soustrayant à la compétence du Conseil d'État, ce dernier est compétent pour connaître du recours.

VI. Recevabilité du recours

Il y a lieu de vérifier d'office si le recours en annulation, dont la demande de suspension est l'accessoire, répond aux conditions de recevabilité requises par les lois coordonnées sur le Conseil d'État. Les parties ne s'expriment pas à ce sujet.

Le requérant a un intérêt légitime à critiquer la légalité de l'installation d'un membre du conseil communal dont il fait partie. Quelle que soit la liste politique dont il relève, ce conseiller est susceptible d'influencer les décisions du conseil et la régularité de son élection peut avoir une incidence sur leur validité. L'intérêt ainsi défini ne se confond pas avec celui de tout habitant de la commune.

Par ailleurs, l'organe dont émane l'acte attaqué n'est pas identifié avec précision dans la requête. Le législateur n'a pas déterminé explicitement si l'application des règles relatives à la dévolution des sièges à chaque candidat relève du conseil communal ou du président de ce conseil, qui est appelé à recevoir le serment. Il n'est pas nécessaire de trancher cette question à ce stade de la procédure. Il n'y a pas d'ambiguïté sur l'objet ni sur le contenu de l'acte attaqué et la partie adverse est en tout état de cause correctement identifiée comme étant la commune de Grâce-Hollogne. Une éventuelle erreur de droit du requérant quant à l'organe auquel l'acte attaqué est imputable n'aurait pas pour effet de rendre le recours irrecevable.

Prima facie, le recours en annulation est recevable.

VII. Moyen unique

VII.1. Argumentation du requérant

Le moyen unique est pris de la violation du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ses articles L4145-14, L4145-7 et L4145-11 pris ensemble ou isolément ou partiellement ensemble et de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En une première branche, le requérant soutient que l'acte attaqué viole les dispositions précitées du Code en ce qu'il attribue le siège laissé vacant à un suppléant de la liste PS sans qu'il apparaisse que tous les suppléants de la liste rcGH se soient eux aussi désistés. Il soutient que la disposition à laquelle il est fait référence ne peut trouver à s'appliquer que «à défaut de suppléants» sur la liste concernée.

VII.2. Argumentation de la partie adverse

La partie adverse se réfère tout d'abord au courrier électronique du 1^{er} avril 2019 par lequel son directeur général a sollicité la ministre de tutelle, par le biais de la chef de cabinet adjointe, en lui soumettant le problème qui se présentait, et au rappel adressé le même jour en raison de l'urgence.

Elle expose que ce courrier posait la question suivante :

« dans le cas de figure susvisé, nous avons une nouvelle élection (article L 4145 – 14 § 2 du CDLD) avec des quotients électoraux par ordre décroissant. Si le premier quotient électoral qui, par définition, lors de cette nouvelle élection extraordinaire n'a en principe pas de suppléants, passe-t-on au second quotient électoral par une seconde application de l'article L 4145 – 14 § 2 du CDLD ? Il s'agirait ainsi d'une double application de l'article L 4145 – 14 § 2 du CDLD. ».

Elle cite les termes de la réponse reçue le 1^{er} avril 2019, qui est reproduite dans l'acte attaqué.

Elle précise par ailleurs que, en date du 3 avril 2019, une question d'actualité concernant cette situation a été posée au Parlement wallon par Monsieur DODRIMON à la ministre des Pouvoirs Locaux, du Logement et des Infrastructures sportives et que cette dernière, après avoir assuré qu'il y a eu énormément de contacts avec l'administration, le cabinet et la direction générale de la commune de Grâce-Hollogne quant à la procédure, a répondu dans les termes suivants :

« cinq élus du PTB, pas de suppléant, c'était effectivement un article du code qui permet, donc c'est l'article, pour être précise 4145 – 14 § 2, qui permet effectivement d'attribuer le siège selon l'ordre des quotients, (...) et donc, dans ce cas-ci, il fallait recourir au suppléant d'une autre liste et c'était bien à une élu

CDH (à savoir RCGH en l'occurrence) que revenait le siège, mais cet élu (lire cette élue) a renoncé à siéger et donc il fallait, effectivement bien, continuer à appliquer cet article du code, donc c'est-à-dire, l'ordre des quotients à la liste suivante, donc au suppléant suivant et vérifier que le suppléant est bien dans les conditions de prêter serment.
Cette liste, la troisième liste, est bien la liste PS qui permet donc à un élu de prêter serment.»

Elle constate que la délibération litigieuse reprend *in extenso* les contenus des différents courriers électroniques échangés entre le directeur général et le cabinet de la ministre de tutelle et conclut que c'est à tort que la partie requérante prétend qu'il y a violation des dispositions précitées.

VII.3. Appréciation du Conseil d'État

L'article L4145-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose comme suit :

- « §1^{er}. Les sièges sont répartis entre les différentes listes en attribuant à chaque liste autant de sièges que son chiffre électoral a fourni de quotients supérieurs ou égaux au diviseur électoral.
§2. Le bureau de secteur visé à l'article L4145-5, § 3, alinéa 1^{er}, 2^o, procède à la division du chiffre électoral de chaque liste par le diviseur électoral. Le résultat s'appelle la fraction électorale. Limitée aux entiers, cette fraction électorale correspond au nombre de sièges acquis par chaque liste.»

L'article L4145-11 du même Code stipule :

- « La répartition entre les candidats s'opère en tenant compte des règles suivantes :
1^o lorsqu'il n'y a qu'un membre à élire, le candidat qui a obtenu le plus de voix est proclamé élu. En cas de parité de votes, le plus âgé est préféré;
2^o lorsque le nombre des candidats d'une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus;
3^o si une liste obtient plus de sièges qu'elle ne comporte de candidats, les sièges non attribués sont ajoutés à ceux revenant aux autres listes; la répartition entre celles-ci se fait en poursuivant l'opération indiquée à l'article précédent, chaque quotient nouveau déterminant, en faveur de la liste à laquelle il appartient, l'attribution d'un siège;
4^o lorsque, au moment de la répartition entre les listes, le dernier siège n'a pu être départagé conformément à l'article L4145-9, § 3, il est attribué à celui des candidats concernés qui a obtenu le plus de suffrages nominatifs ou, subsidiairement, au candidat le plus âgé;
5^o lorsque le nombre des candidats d'une liste est supérieur à celui des sièges revenant à la liste, les sièges sont conférés aux candidats dans l'ordre décroissant du nombre de voix qu'ils ont obtenues. En cas de parité de voix, l'ordre de présentation prévaut.»

Enfin, l'article L4145-14 du même Code prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus conformément à l'article L4145-11, les candidats non élus ayant obtenu le plus grand nombre de voix, ou en cas de parité de voix, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote, sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite.

§ 2. À défaut de suppléants, il est pourvu à la vacance d'un ou de plusieurs sièges au conseil. L'élection a lieu selon les règles énoncées aux articles L4145-5 et

suivants. Le nouveau conseiller exerce le mandat de celui qu'il remplace jusqu'à son terme.»

Il ressort de ces dispositions que selon les résultats du scrutin, les sièges reviennent aux différentes listes, le quotient électoral étant déterminé par des divisions successives du nombre total de voix exprimées en faveur de chaque liste, et non en fonction du score personnel des candidats. C'est au sein de chaque liste que la répartition des sièges entre les candidats s'opère, selon les règles prévues par l'article L4145-11. La seule hypothèse dans laquelle le siège qui revient à une liste est attribué à un candidat d'une autre liste est celle où une liste obtient plus de sièges qu'elle ne comporte de candidats (L4145-11, 3°). En pareil cas, il est fait application d'un quotient nouveau qui détermine l'attribution du siège «en faveur de la liste» à laquelle appartient celui qui l'a obtenu.

En règle générale, les sièges sont donc attribués aux listes et non directement aux candidats, et les candidats non élus de chaque liste sont désignés en tant que suppléants. La notion même de suppléant signifie que ces candidats sont notamment appelés à remplacer l'élu de leur liste qui ne peut ou ne veut plus exercer son mandat.

L'article L4145-14, § 2, précité, conforte cette logique en précisant qu'il ne s'applique qu'à défaut de suppléant sur une liste et en renvoyant aux articles L4145-5 et suivants du Code. Cette disposition a été insérée dans le Code par le décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, dont les travaux préparatoires comportent les passages suivants :

- « Attribution de siège(s) vacant(s) à défaut de suppléant(s) : l'avant-projet de décret entend clarifier la procédure à mettre en œuvre pour attribuer le(s) siège(s) devenu(s) vacant(s) lorsque le(s) groupe politique(s) concerné(s) ne dispose(nt) pas ou plus de suppléant(s). » (*Doc. Parl. W.*, 567 (2011-2012), N° 1, exposé des motifs, page 4)
- « La modification de l'article L4145-14 du Code consiste à fixer clairement les règles d'application lorsqu'il faut pourvoir à la vacance d'un ou de plusieurs sièges au conseil à défaut de suppléant(s) dans le(s) groupe(s) politique(s) concerné(s). Concrètement, il s'agira de reprendre le tableau du résultat des élections et d'attribuer ce(s) siège(s) dans l'ordre des quotients électoraux, en commençant à partir du premier quotient qui avant la vacance n'était pas en ordre utile pour une attribution de siège et en attribuant le(s) siège(s) vacant(s) au(x) groupe(s) politique(s) disposant d'un ou plusieurs suppléants. Le recours à une élection extraordinaire ne présente qu'un caractère supplétif compte tenu des contraintes matérielles et financières importantes qu'impose l'organisation d'une élection. » (*ibid.*, commentaire des articles, page 13).

Rien ne permet de penser qu'il faudrait s'écarter de ces principes lorsqu'un conseiller quitte ses fonctions et que, faute de suppléant sur sa liste, son siège est réattribué à une autre liste. En pareil cas, si le candidat ainsi appelé à siéger

y renonce, le mandat revient au suppléant suivant de la même liste. Ce n'est qu'à défaut de suppléant de cette liste qu'il pourrait être fait à nouveau application de l'article L4145-14, § 2, et que le mandat pourrait être dévolu à une autre liste en fonction du quotient électoral immédiatement inférieur. En l'espèce, Giuseppe CASSARO ne pouvait donc être installé dans les fonctions de conseiller communal que si tous les suppléants de la liste rcGH se désistaient, ce qui n'est pas établi.

Ni les indications qui ont été données à la partie adverse par le cabinet de la ministre des Pouvoirs locaux, ni la réponse donnée à une question parlementaire à ce sujet, ne permettent de s'écarter de ces conclusions.

Le moyen unique est sérieux en sa première branche.

VIII. Urgence et extrême urgence

VIII.1. Argumentation du requérant

Le requérant fait valoir, en substance, huit types de périls inhérents à l'exécution de l'acte attaqué.

1. Il explique que Giuseppe CASSARO est disposé à signer le projet de pacte de majorité avec les huit autres élus PS qui ont déjà déposé les projets précédents, que dès lors ce projet de pacte serait bien signé par la majorité des élus de la liste PS (soit 9 sur, désormais, 17) et qu'il pourrait être adopté par le conseil communal. Il précise que ce conseil peut être convoqué sous huitaine et qu'une procédure ordinaire de suspension ne permet donc pas de contrer ce risque, qui équivaldrait à le rejeter dans l'opposition jusqu'à l'issue de la procédure au fond.

2. Il redoute d'être écarté, en conséquence, des mandats dérivés et notamment du conseil de l'action sociale. Il met en cause incidemment l'attitude du directeur général, à qui il reproche de ne pas avoir alerté le conseil communal sur l'illégalité qu'il soulève.

3. Il évoque une plainte qu'il a introduite le 22 novembre 2018 contre les huit élus socialistes auxquels il s'oppose, devant les instances disciplinaires du parti socialiste. Il détaille les suites données à cette plainte.

4. Il décrit le risque de découragement des élus qui le suivent en expliquant qu'à la moindre défection il serait relégué dans l'opposition en sorte qu'un arrêt d'annulation n'aurait plus grande utilité. Il évoque aussi le risque d'un autre déménagement ou démission d'un élu PTB, qui amènerait alors légalement l'octroi

d'un siège à Giuseppe CASSARO et dès lors l'éviction de sa propre tendance de la majorité communale.

5. Il allègue que la commune risque de se trouver enfermée dans une gestion d'affaires courantes, que son image ainsi que celle de son parti peuvent s'en trouver salies et que, en substance, le climat conflictuel risque de perdurer.

6. Il dit craindre que s'amenuisent fortement ses chances de pouvoir réaliser son programme électoral, alors que six mois se sont déjà écoulés depuis l'élection, et que la majorité qui se mettrait en place grâce à l'acte attaqué n'abuse de la situation pour accomplir des actes irréversibles.

7. Il évoque le risque de découragement de sa base militante, déjà déçue par son score électoral (deuxième derrière le bourgmestre sortant).

8. Enfin, il allègue le climat délétère et l'imbroglio qui règne dans la commune et ses retombées médiatiques. Il se réfère à cet égard à l'arrêt n° 228.128, du 29 juillet 2014.

VIII.2. Argumentation de la partie adverse

La partie adverse considère que les conditions requises pour agir en extrême urgence ne sont pas remplies. Elle relève que le requérant ne démontre pas que le délai de 45 jours prévu par l'article 17, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne serait en pratique pas respecté.

Elle soutient que les périls évoqués par la partie requérante sont purement hypothétiques et «guère irréversibles».

Elle souligne que si un projet de pacte de majorité était adopté compte tenu de la majorité actuelle, le requérant aurait alors la possibilité de contester la délibération adoptant ce projet, ce qui serait d'ailleurs son but avoué.

Elle estime que le deuxième péril invoqué par la partie requérante relève d'une pure pétition de principe partant du postulat de l'illégalité de la délibération litigieuse et d'une critique, guère justifiée, à l'égard du directeur général. Elle affirme que ce raisonnement fait fi des nombreux échanges entre le directeur général et le cabinet de la ministre des Pouvoirs locaux, ainsi que le démontre son dossier de pièces.

En ce qui concerne la recevabilité des candidatures pour le conseil de l'action sociale, elle relève que le 3 décembre 2018, le conseil communal a accepté la démission des fonctions de bourgmestre présentée par Maurice MOTTARD et rappelle que le requérant, présent à cette séance, a voté contre cette démission. Elle juge surprenant que le requérant émette des craintes liées à l'exercice des prérogatives de bourgmestre par Maurice MOTTARD alors qu'il a voté contre la démission de ce dernier. Elle conclut qu'en tout état de cause, les craintes formulées par la partie requérante à cet égard ne sont guère fondées dès lors que l'intéressé, bourgmestre démissionnaire, ne peut plus jouer aucun rôle.

En ce qui concerne la plainte disciplinaire que la partie requérante a déposée devant les instances du parti socialiste en date du 22 novembre 2018 à l'encontre de huit élus socialistes, elle fait valoir qu'elle est, de toute évidence, étrangère à l'acte attaqué, intervenu ultérieurement.

Selon elle, le requérant revendique une forme de droit à faire partie intégrante et incontournable du collège communal en vertu de son impact électoral, en négligeant le libellé de l'article L1123-4 du Code précité, lequel prévoit ce qui suit en son § 1^{er}, alinéa 1^{er} :

« Est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité adopté en application de l'article L1123-1. ».

Elle en déduit que dans la commune de Grâce-Hollogne, le groupe PS qui a obtenu 15, 16 ou 17 conseillers sur 27 est incontournable et que Maurice MOTTARD étant «le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques», il est légalement le seul membre du conseil communal à devoir figurer, en qualité de bourgmestre, sur tout projet de pacte de majorité. Dès lors, le requérant ne pourrait raisonnablement prétendre que le temps qui passe risque de faire changer l'un ou l'autre membre de son sous-groupe pour rejoindre celui de la majorité. Elle rappelle que le clivage au sein de la liste PS existait déjà avant les élections, de sorte que les craintes du requérant ne sont guère fondées.

Elle fait valoir que ce n'est pas l'installation de Giuseppe CASSARO dans ses fonctions de conseiller communal qui risque de bloquer le fonctionnement de la commune, mais bien l'attitude de la partie requérante qui multiplie les procédures à l'encontre de Maurice MOTTARD et de ses alliés. Elle cite la plainte disciplinaire introduite par la partie requérante, ainsi qu'une réclamation concernant un prétendu non-respect des dépenses électorales, laquelle a été déclarée non fondée par une décision de la Commission de contrôle le 26 février 2019, qu'elle produit.

Elle conclut que le risque de péril imminent n'est pas établi et que la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence n'est pas recevable.

VIII.3. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence de ce dernier à prévenir cette atteinte et à saisir le Conseil d'État.

La diligence du requérant à agir n'est pas contestable en l'espèce.

Quant à l'urgence, les préjudices que le requérant fait valoir ne suffisent pas à convaincre en tant qu'ils mettent en évidence le risque de voir échouer son projet politique. La déception de ses espoirs de participer à la majorité n'est pas une conséquence directe de l'acte attaqué, mais découle principalement des résultats électoraux et de la mécontente au sein de la liste PS.

Toutefois, au-delà des intérêts individuels du requérant, la régularité de l'installation d'un conseiller communal intéresse le bon fonctionnement de l'institution communale et de la démocratie locale. C'est dès lors également à cet égard qu'il faut apprécier les incidences de l'acte attaqué. La requête invoque ces éléments au titre des «périls» repris en cinquième et en huitième lieu.

Dans les circonstances politiques exposées par les parties, il apparaît qu'en l'espèce, l'acte attaqué est susceptible d'influencer directement l'adoption d'un pacte de majorité et donc la désignation du bourgmestre et des membres du collège communal. L'illégalité qui affecte l'installation de Giuseppe CASSARO risque ainsi de se répercuter sur la désignation des organes de la commune et, potentiellement, sur les décisions que ceux-ci adopteraient. Ce péril, inhérent à l'exécution de l'acte

attaqué, n'est pas hypothétique et il est en cours de réalisation, puisque Giuseppe CASSARO est d'ores et déjà membre du conseil communal. Le recours à la procédure ordinaire de suspension ne permettrait pas d'en éviter les conséquences en temps utile.

La circonstance que les actes ultérieurement adoptés par un conseil communal irrégulièrement composé seront susceptibles de recours n'exclut pas qu'il soit jugé urgent de statuer dès à présent sur cette question afin de prévenir, à tout le moins dans les limites d'un arrêt au provisoire, une insécurité juridique et des litiges subséquents.

L'affaire présente, dans ce contexte, une extrême urgence incompatible avec son traitement tant en annulation que selon la procédure ordinaire de suspension.

Les conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif sont réunies.

IX. Balance des intérêts

IX.1. Argumentation de la partie adverse

La partie adverse demande au Conseil d'État de ne pas suspendre l'acte attaqué. Elle indique que le blocage institutionnel qui perdure depuis six mois dans la commune est uniquement dû au comportement et à la manière de procéder du requérant. Elle rappelle que dans la réponse à la question parlementaire précitée, la ministre compétente a insisté sur l'importance de voir désigner le collège communal au plus vite afin que les habitants bénéficient d'un collège en plein exercice. Elle soutient que l'intérêt public des habitants de la commune doit l'emporter sur l'intérêt privé du requérant «qui ne cherche, par le biais de la présente procédure, qu'à poursuivre sa soif de pouvoir et mener la vie difficile à Monsieur Maurice MOTTARD». À l'audience, elle observe que l'acte attaqué permet de compléter la composition du conseil alors que sa suspension laisserait un siège vacant.

IX.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

« À la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts

susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.»

En l'espèce, l'intérêt public ne peut consister à maintenir jusqu'à l'issue de la procédure au fond une irrégularité dans la composition du conseil communal. Quant au blocage persistant de la situation politique à Grâce-Hollogne, la partie adverse n'indique pas en quoi il impliquerait des conséquences à ce point dommageables qu'il justifierait de maintenir provisoirement l'installation d'un conseiller en violation des règles du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. Ce dernier organise au demeurant, en ses articles L 1121-2 et L1123-1, § 4, la continuité du service public en attendant qu'un pacte de majorité puisse être adopté par le conseil communal.

Les circonstances invoquées par la partie adverse ne permettent pas de considérer que les conséquences négatives de la suspension l'emporteraient de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages. Il ne peut dès lors être donné suite à la demande d'application de l'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

X. Notification

L'une des parties ne disposant pas d'un télécopieur, le présent arrêt sera transmis par courrier électronique à toutes les parties. Il sera notifié par télécopieur à celle qui en dispose et par courrier recommandé à celle qui n'en dispose pas.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la délibération du 1^{er} avril 2019 du conseil communal de Grâce-Hollogne par laquelle il déclare validés les pouvoirs de conseiller communal effectif de Monsieur CASSARO Giuseppe, prend acte de la prestation de serment de l'intéressé et le déclare installé dans ses fonctions de conseiller communal.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopieur à la partie adverse, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État et par courrier recommandé à la partie requérante.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le douze avril deux mille dix-neuf, par :

M^{me} Diane DÉOM,
M^{me} Nathalie ROBA,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Diane DÉOM