

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

n° 249.151 du 4 décembre 2020

A. 232.309/XV-4.605

En cause : **POLAIN** Hadrien,
 chemin d'Herchies 24
 6150 Anderlues,

contre :

la commune d'Anderlues,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jean Bourtembourg, avocat,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 25 novembre 2020, Hadrien Polain demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la délibération du conseil [communal] du 10 novembre 2020 approuvant la prise d'acte de l'effet dévolutif et de la modification du pacte de majorité nommant Madame Gonzalez Moyano Virginie, bourgmestre de la commune d'Anderlues » et, d'autre part, l'annulation de cette même délibération.

Dans la même requête, il demande également « l'annulation de l'installation et la prestation de serment de Madame Virginie Gonzalez Moyano comme bourgmestre, tel que visés au point 2 de l'ordre du jour du conseil communal d'Anderlues du 10 novembre 2020 ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 26 novembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 décembre 2020.

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

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M. Hadrien Polain, requérant, et M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu 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

1. À la suite des élections communales du 14 octobre 2018, le conseil communal de la ville d'Anderlues est composé de la manière suivante : 14 sièges pour la liste PS et 9 sièges pour la liste AJC.

Les votes nominatifs des candidats élus sur la liste PS se répartissent, dans l'ordre décroissant, comme suit :

Nom	Numéro d'ordre sur la liste	Nombre de voix
Philippe Tison	1	1.374
Virginie Gonzalez Moyano	2	1.118
Rudy Zanola	3	952
Lori Rizzo	4	851
Michaël Guyot	5	733
Annibale Moscariello	7	479
Roseline Dussart	6	465
Guglielmo Pasto	23	455
Dalila Larabi	14	382
Thierry Lallart	17	357
Philippe Biké	11	335
Nathalie Gourmeur	10	306
Franco Baccati	9	304
Giuliano Ena	19	299

Le requérant, tête de liste AJC, est élu avec 1.283 votes nominatifs.

2. Le 3 décembre 2018, après la constitution des groupes politiques correspondant aux deux listes électorales, le conseil communal adopte le pacte de

majorité proposé par treize élus du groupe politique PS et, conformément à ce pacte, installe Philippe Tison en qualité de bourgmestre, ainsi que Rudy Zanola, Michaël Guyot, Annibale Moscariello, Roseline Dussart et Franco Baccati, en qualité d'échevins selon l'ordre fixé par leur rang dans le pacte. Lori Rizzo est « désignée en qualité de membre du Collège et pressentie en qualité de Présidente du Conseil de l'Action Sociale ».

3. L'ordre du jour de la séance du conseil communal du 24 octobre 2020 mentionne les quatre premiers points suivants :

- « 1. Conseil communal : Notification officielle de l'exclusion de quatre conseillers du Groupe PS au Conseil communal.
- 2. Conseil communal : Démission de Monsieur Philippe Tison en sa qualité de Bourgmestre - Acceptation.
- 3. Conseil communal : Pacte de majorité - Effet dévolutif de l'article L1123-4, § 2, du CDLD appelant Madame Virginie Gonzalez Moyano à exercer les fonctions de Bourgmestre - Prise d'acte.
- 4. Conseil communal : Prestation de serment et installation de Madame Virginie Gonzalez Moyano en qualité de bourgmestre ».

Selon le procès-verbal provisoire de cette séance, celle-ci se déroule de la manière suivante :

« Le Conseil,

est réuni au local ordinaire de ses séances en vertu d'une convocation du Collège communal datée du 15 octobre 2020 et comportant l'ordre du jour ci-après.

À 10 heures, Monsieur Philippe Tison, Bourgmestre démissionnaire, entre en séance et prend la présidence.

La Directrice générale remet à Monsieur Rudy Zanola le projet de délibération relatif au point 3 en lui suggérant de le lire au moment opportun.

1. Conseil communal : Notification officielle de l'exclusion de quatre conseillers du Groupe PS.

Le Président donne connaissance au Conseil de l'exclusion de quatre conseillers PS.

2. Conseil communal : Démission de Monsieur Philippe Tison en sa qualité de Bourgmestre - Acceptation.

- Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et notamment l'article L1122-30;

- Considérant le courrier daté du 8 octobre 2020, déposé entre [sic] le 22 octobre 2020 entre les mains de la Directrice générale, par lequel Monsieur Philippe Tison fait part de sa décision de remettre son mandat de bourgmestre tout en conservant sa qualité de conseiller communal;

- Après en avoir délibéré,

Décide à l'unanimité,

Article 1 : d'accepter la démission de Monsieur Philippe Tison de ses fonctions de Bourgmestre.

Celui-ci garde sa qualité de conseiller communal.

Monsieur Philippe Tison cède la présidence du Conseil Communal à Monsieur Rudy Zanola.

Monsieur Hadrien Polain du groupe AJC conteste la prise d'acte prévue au point 3, sur base de l'article L1123-2 du CDLD ainsi que l'avis juridique de la Directrice générale.

Il demande si un autre avis juridique est disponible.

Monsieur Philippe Tison rappelle le principe d'élection de plein droit du bourgmestre sur base de l'article L1123-4. Cet article prime sur le L1123-2.

Monsieur Hadrien Polain ne conteste pas l'applicabilité de l'article L1123-4 mais indique que celui-ci doit se combiner avec l'article L1123-2 qui implique une modification du pacte et donc un vote.

Il estime qu'interpréter le CDLD de manière contraire reviendrait à imposer un bourgmestre qui n'est pas l'émanation du Conseil communal ni de l'expression démocratique des citoyens. Il relève par ailleurs que Madame Virginie Gonzalez n'est pas le deuxième score au niveau communal.

Il propose, afin de ne pas bloquer la commune, de soit reporter les points litigieux "probablement illégaux", soit de se lever et quitter la séance qui serait alors annulée et de déposer une nouvelle convocation déjà signée par un 1/3 des conseillers reprenant l'ensemble des points à l'exception des points 3 et 4.

Monsieur Philippe Tison indique que le groupe AJC peut quitter la séance car la prise d'acte et la prestation de serment ne requièrent pas le quorum des présences.

Le Président, Monsieur Rudy Zanola, décide de poursuivre la séance et de procéder au vote sur l'acceptation de l'installation de Madame Virginie Gonzalez en qualité de bourgmestre.

Il indique que si le principe de passer au vote ne convient pas à l'assemblée, les contestataires pourront introduire un recours car le Conseil communal est "souverain".

Le Président demande une suspension de séance afin de préparer les bulletins de vote.

La séance est suspendue pendant 15 minutes.

À la reprise, la Directrice générale informe le Président qu'elle maintient son avis juridique et que, si vote il y a, il doit l'être à main levée.

Le Président décide, en vertu de l'article L1123-2, de procéder à un vote à main levée sur "l'adhésion ou pas de Madame Virginie Gonzalez au poste de Bourgmestre qui remplace Monsieur Philippe Tison qui vient de démissionner".

Monsieur Philippe Tison prend la parole et précise que l'article L1123-2 est écrasé par l'article L1123-4 pour l'accession à la fonction de bourgmestre.

Il estime le vote irrégulier.

Le Président fait procéder au vote à main levée.

Monsieur Hadrien Polain déclare qu'il s'abstient et remet une enveloppe scellée à Madame Virginie Gonzalez avec une proposition d'AJC pour "lui faire accéder à son poste qu'elle peut réclamer de plein droit afin qu'elle dispose d'une majorité au conseil communal".

Le résultat du vote donne : 9 abstentions et 9 contre (MM. Zanola, Guyot, Flamant, Cubi, Duchêne, Bouillon, Leleux, Pastorelli, de Jamblinne de Meux M.).

Le Président estime que le point 4 n'a pas lieu d'être et poursuit la séance sans tenir compte de la remarque de la Directrice générale qui lui demande de lever la séance.

[...] ».

4. Le 26 octobre 2020, la directrice générale de la commune d'Anderlues écrit ce qui suit à l'inspecteur général de la direction des Pouvoirs locaux :

« Ce samedi 24 octobre 2020 avait lieu une séance du conseil communal qui avait notamment pour but d'entériner la démission de notre bourgmestre M. Tison (PS) et d'installer son successeur, M^{me} Virginie Gonzalez Moyano (PS).

En effet, à l'issue des dernières élections communales, M^{me} Virginie Gonzalez Moyano a récolté le second score en voix de préférences sur la liste majoritaire du pacte de majorité.

Pour rappel, notre conseil est composé de 23 conseillers communaux (10 PS - 4 PS dissidents - 9 AJC). Le collège communal, quant à lui, est composé du bourgmestre (PS), de 5 échevins (3 PS et 2 PS dissidents) et de la présidente du CPAS (PS).

En premier point, le conseil a acté l'exclusion du groupe PS de M. Zanola (1^{er} échevin), M. Guyot (2^e échevin), M. Pastorelli (conseiller communal) et M^{me} Gourmeur (conseiller communal). M. le bourgmestre a assuré la présidence.

En second point, il était proposé d'accepter la démission de M. le bourgmestre, ce qui n'a posé aucun problème.

En point trois, il convenait de prendre acte de l'application de l'article L1123-4, § 2, qui désigne, de plein droit, M^{me} Virginie Gonzalez Moyano comme bourgmestre.

Dans le cas qui nous occupe, ce n'est pas un échevin qui devient bourgmestre mais bien un conseiller communal.

Le pacte de majorité n'est donc pas remis en question. Il s'agit juste d'une prise d'acte de l'effet dévolutif du décret et de faire prêter serment à la nouvelle bourgmestre. C'est en ce sens que le document en annexe a été rédigé qui devait être lu par le Président de séance juste avant de procéder à la prestation de serment de M^{me} Gonzalez Moyano (point 4).

En ce qui concerne la présidence, nous avons consulté le CDLD qui ne semble pas très clair à ce sujet dans la mesure où il s'agit d'une prestation de serment en dehors de la séance inaugurale d'installation. L'article L 1123-7 prévoit que la démission du bourgmestre prend effet à la date où le conseil l'accepte.

Dans son manuel pratique de droit communal en Wallonie (édition 2018), M. Havard, qui, par ailleurs confirme notre interprétation en ce qui concerne la prise d'acte (p. 146, n° 76) estime que le décret est muet et qu'il convient de l'interpréter quant à savoir qui fait prêter serment au bourgmestre (p. 150, n° 80). Une des pistes est de faire prendre la présidence au 1^{er} échevin puisqu'il existe encore un collègue et donc, un premier échevin en charge.

C'est cette option qui a été choisie et j'ai remis les documents à Monsieur l'Échevin Zanola afin qu'il en donne lecture et qu'il procède à la prestation de serment.

Cependant, le chef de groupe AJC a contesté la prise d'acte du point L1123-2. Monsieur Zanola a donc fait procéder à un vote sur un point qui n'était pas à l'ordre du jour et qui a abouti à la non-installation de M^{me} Gonzalez Moyano.

M^{me} Gonzalez Moyano n'a donc pas prêté serment et M. Zanola a poursuivi la séance de conseil malgré mes réticences sur la validité de son interprétation sur l'installation du bourgmestre [...] et sur la validité de tous les points de conseil qui ont été votés après.

Mes questions sont donc les suivantes :

1° confirmez-vous que, par prise d'acte, en vertu de l'article L1123-4, § 2, M^{me} Gonzalez Moyano accède directement et sans vote au poste de bourgmestre ?

2° Confirmez-vous que, sur base de l'article L1121-2 du CDLD, Monsieur le Bourgmestre Tison poursuit l'exercice de ses fonctions ?

3° confirmez-vous que la prestation de serment du nouveau bourgmestre est une formalité substantielle qui n'empêche pas de délibération en manière telle qu'aucun quorum de présence n'est requis ?

J'attire votre attention sur le fait que la réponse à la question 2 est bien entendue prioritaire; M. Tison est-il toujours bourgmestre ? ».

5. Le 28 octobre 2020, l'inspecteur général apporte la réponse suivante :

« [...] »

Le changement de bourgmestre, dès lors que le bourgmestre est élu de plein droit (art. 1123-4 du CDLD), ne nécessite pas d'établir un avenant au pacte de majorité au sens de l'article L1123-2 du CDLD. En effet cette élection de plein droit n'est pas compatible avec l'exigence de l'établissement d'un avenant lequel exige un certain nombre de signatures ainsi qu'un vote.

En d'autres termes, le pacte de majorité adopté le 3 décembre 2018 est modifié de plein droit de par l'effet du Code de la démocratie locale et non via l'adoption d'un avenant.

Un conseil communal qui souhaite s'opposer à l'élu désigné de plein droit à la fonction de bourgmestre ne peut agir qu'au travers d'une motion de défiance individuelle.

En application de l'article L1121-2 du CDLD, Monsieur le bourgmestre Tison poursuit l'exercice de ses fonctions tant que le nouveau bourgmestre n'a pas prêté serment.

C'est d'ailleurs en cette qualité de bourgmestre que Monsieur Tison est habilité à recevoir la prestation de serment de son remplaçant.

La prestation de serment du nouveau bourgmestre est une formalité substantielle qui n'emporte pas de délibération en manière telle qu'aucun quorum de présence n'est requis ».

6. L'ordre du jour de la séance du conseil communal du 10 novembre 2020 ne comporte que les deux points suivants :

- « - notification du courrier de Monsieur Marnette, inspecteur général du département des politiques locales, du 28/10/2020;
- installation et prestation de serment de Madame Gonzalez Moyano Virginie ».

Lors de cette séance, le conseil communal adopte la délibération suivante :

- « Le Conseil, siégeant en séance publique,
 - Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et notamment l'article L1123-2;
 - Vu l'article L1123-4, § 2, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation qui prévoit qu'est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge, qui après lui, a obtenu dans le même groupe politique, le nombre le plus élevé de voix lors des dernières élections;
 - Considérant le Pacte de Majorité signé par 13 élus du groupe PS, approuvé en séance publique du Conseil communal le 3 décembre 2018 et constituant le Collège communal comme suit :
 - Bourgmestre : Philippe Tison
 - 1^{er} Échevin : Rudy Zanola
 - 2^e Échevin : Michaël Guyot
 - 3^e Échevin : Annibale Moscariello
 - 4^e Échevin : Roseline Dussart
 - 5^e Échevin : Franco Baccati
 - Présidente du CPAS : Lori Rizzo;
 - Considérant la démission actée le 24 octobre 2020 de Monsieur Philippe Tison en sa qualité de bourgmestre;
 - Considérant qu'il ressort du procès-verbal de recensement des votes par le bureau communal daté du 14 octobre 2018 que Madame Virginie Gonzalez Moyano, PS, a obtenu le second score en voix de préférence, soit 1.118 voix;
 - Considérant que, par conséquent, Madame Virginie Gonzalez Moyano devient bourgmestre de plein droit;
 - Après en avoir délibéré,

Prend acte :

Article 1^{er} : Du Pacte de Majorité libellé comme suit :

- Bourgmestre : Virginie Gonzalez Moyano
- 1^{er} Échevin : Rudy Zanola
- 2^e Échevin : Michaël Guyot
- 3^e Échevin : Annibale Moscariello
- 4^e Échevin : Roseline Dussart
- 5^e Échevin : Franco Baccati
- Présidente du CPAS : Lori Rizzo.

Article 2 : La présente délibération sera transmise à l'autorité de tutelle ».

À la suite de l'adoption de ce point de l'ordre du jour, Virginie Gonzalez Moyano prête serment entre les mains du bourgmestre démissionnaire et est installée en qualité de bourgmestre.

Cette délibération, la prestation de serment et l'installation constituent les actes attaqués.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant considère avoir agi avec diligence et précaution en introduisant la demande de suspension d'extrême urgence seulement quinze jours après l'adoption des actes attaqués, huit jours après la réponse du ministre des Pouvoirs locaux à une question orale en commission du Parlement wallon et deux jours après le constat, lors du conseil communal du 23 novembre 2020, que le collège communal et donc la nouvelle bourgmestre ne détiennent pas de majorité politique. Il relève que, lors de ce conseil communal, pour la première fois depuis au moins trente ans, les taxes communales, outil essentiel pour une commune, ont été rejetées. Il dépose plus d'une dizaine d'articles de presse qui témoignent d'une

situation extrêmement tendue. Il soutient que, par leur objet même, les actes attaqués sont de nature à alimenter la polémique puisqu'ils aggravent le climat de conflit politique actuel, portant atteinte à l'esprit de la démocratie locale et à la confiance du citoyen envers les institutions. Selon lui, l'extrême urgence est également justifiée par le climat relationnel et politique au sein de la commune. Il fait valoir que les articles de presse qu'il dépose montrent que l'image de la classe politique est ternie alors que les besoins essentiels de la population doivent être rencontrés d'urgence. Il lui semble qu'il n'est pas sain que ces tensions, relayées quotidiennement par les médias, s'éternisent dès lors qu'elles peuvent être très préjudiciables pour la gestion communale. Il souligne qu'il ne s'agit pas d'un simple jeu politique mais d'une construction qui va à l'encontre de la volonté du législateur wallon, notamment en procédant à l'installation d'une bourgmestre qui n'a pas obtenu la confiance du conseil communal et dont il est avéré, depuis le conseil communal du 23 novembre 2020, qu'elle ne détient pas de majorité politique. Il en conclut que cette contestation portant sur les personnes devant exercer la fonction de bourgmestre au sein du collège communal est de nature à perturber le bon fonctionnement de la commune au détriment de ses habitants et justifie que la demande de suspension puisse être examinée selon la procédure d'extrême urgence.

V.2. *Appréciation*

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de

manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que le requérant ait fait toutes diligences pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

La diligence à agir en extrême urgence s'apprécie à partir du moment où le requérant dispose de tous les éléments d'information nécessaires à l'introduction d'un tel recours.

Quant à la diligence du requérant, il y a lieu de constater que, même s'il n'a pas assisté au conseil communal du 10 novembre 2020, il a été averti préalablement en sa qualité de conseiller communal, des points à l'ordre du jour de cette séance et qu'il a introduit son recours le 25 novembre suivant, soit 15 jours plus tard. En principe, un délai de saisine qui dépasse les dix jours ne témoigne pas d'une volonté d'agir avec diligence dans le chef du requérant afin de faire cesser rapidement le préjudice dont il se plaint, sauf à démontrer qu'il a été confronté à des circonstances dont il n'est pas responsable et qui l'ont empêché d'agir plus vite.

Les deux circonstances que le requérant fait valoir dans sa requête en suspension d'extrême urgence sont, d'une part, la réponse à une question orale le 17 novembre 2020 en commission du Logement et des Pouvoirs locaux du Parlement wallon (C.R.I.C. n° 62 (2020-2021), pp. 56-57) et, d'autre part, le constat de l'absence d'une majorité soutenant la nouvelle bourgmestre lors du conseil communal du 23 novembre 2020.

Le requérant n'établit pas que la réponse apportée par le ministre, le 17 novembre 2020, comporterait des éléments d'information qui auraient été nécessaires pour l'introduction du présent recours et dont il n'aurait pas préalablement eu connaissance.

De même, à supposer que l'absence de majorité soit un élément d'information pertinent pour l'introduction du recours, l'exclusion de quatre

membres du groupe politique PS, anciennement majoritaire au conseil communal, a été actée lors de la séance du 24 octobre 2020. Les votes intervenus le 23 novembre 2020 ne constituent qu'une confirmation de cette situation.

Le choix d'introduire un recours sans l'assistance d'un avocat est sans incidence sur l'appréciation de la diligence à agir puisque le délai éventuellement plus long pour rédiger la requête en raison d'une inexpérience du contentieux administratif est globalement compensé par l'absence d'atermoiements liés à la recherche et à la consultation d'un cabinet d'avocats.

Enfin, les démarches de nature politique en vue de la constitution d'un nouveau pacte de majorité n'empêchent nullement de saisir le Conseil d'État, quitte à se désister du recours si les négociations aboutissent.

En tardant à former son recours et en ne saisissant le Conseil d'État que quinze jours après l'adoption des actes attaqués, le requérant n'a pas agi avec la diligence requise.

La demande de suspension d'extrême urgence est irrecevable.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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 4 décembre 2020, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart