

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.521 du 17 septembre 2021

A.224.873/XV-3697

En cause : **KUMANOVA** Nermin,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Namur,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 mars 2018, Nermin Kumanova demande l'annulation de la décision du conseil communal de la ville Namur du 22 mars 2018 par laquelle elle s'est vu retirer son mandat de représentante de la ville au sein de l'ASBL Jambes 2000.

II. Procédure

Un arrêt n° 241.209 du 6 avril 2018 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence introduite par la même requête. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 juillet 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 septembre 2021.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Matthieu De Mûelenaere, *loco* M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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. La requérante est conseiller communal à Namur.

Le 24 mars 2016, elle est désignée comme représentante de la ville auprès de l'assemblée générale de l'association sans but lucratif (ASBL) Jambes 2000 et sa candidature est proposée en tant que membre du conseil d'administration de cette association, conformément à l'article 7 des statuts de l'ASBL, qui se lit comme suit :

« Art. 7 – Composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration est composé de trois administrateurs au moins et de onze administrateurs au plus. Ils sont élus à la majorité simple par l'assemblée générale. Leur mandat est d'une durée de quatre ans et est renouvelable. Toutefois ils sont révocables en tout temps par décision de l'assemblée générale prise à la majorité des deux tiers des membres présents.

Deux mandats d'administrateur sont réservés aux représentants de la ville de Namur et présentés à l'assemblée générale par le Conseil communal de la ville de Namur. Cette faculté est liée à l'application d'une convention spécifique ».

2. En octobre 2017, la requérante est désignée présidente de l'ASBL à la suite de la démission de son prédécesseur.

3. Le 13 mars 2018, trois administrateurs écrivent au bourgmestre pour l'informer d'une situation très difficile au sein de l'ASBL, les ayant amenés à démissionner de leur mandat en date du 8 mars. Ce courrier se lit comme il suit :

« Bonjour cher Monsieur le Bourgmestre,

Nous souhaitons vous informer d'une situation très complexe au sujet de la Maison des Jeunes de Jambes à l'allée du parc Astrid.

Nous, en tant qu'administrateurs démissionnaires après le CA du jeudi 8 mars 2018, avons notifié un manque de communication à notre égard, des activités non transmises, des transactions dont on ignorait l'existence et une situation des ressources humaines très compliquée (7 membres sur 10 du personnel ayant pris un certificat médical). Notre démission collective est le fruit de notre constatation après avoir appris certains éléments. À plusieurs reprises, le CA aurait dû être contacté mais ce ne fut pas le cas malgré le caractère catastrophique de la maison des jeunes.

Madame la Présidente, Nermin Kumanova, ne put gérer la maison des jeunes comme un bon père de famille et malheureusement, elle surpassa ce que son mandat lui conférait. Les autres membres du CA n'étaient ni réunis ni prévenus. Ce fut le personnel, dans un ultime recours, qui a fait appel à nous afin de nous transmettre l'état conflictuel et catastrophique qui régnait au sein de la maison des jeunes.

Souhaitant nous protéger individuellement mais également l'institution, nous désirions porter ces faits à votre connaissance quant aux informations surprenantes et des zones d'ombres dont nous témoignons.

Sans être des professionnels des ASBL, nous avons mené bénévolement notre mission du mieux que nous avons pu. Nous avons toujours gardé le bien-être du personnel et l'intérêt des jeunes en tête. Cette situation excédant nos compétences, nous voulions vous transmettre cette lettre ».

Le même jour, un courrier de l'inspectrice de la Communauté française est adressé à l'ASBL. Ce courrier se lit comme il suit :

« Madame la Présidente,
Mesdames, messieurs les administrateurs de la maison des jeunes,

En suivi de l'entrevue que j'ai eu hier avec M^{me} Kumanova et Monsieur [L.], je vous sou mets en annexe un plan d'action qui doit être impérativement mis en place par le conseil d'administration.

J'ai eu l'occasion d'informer mes deux interlocuteurs que j'étais très inquiète de la situation de votre association. J'ai en effet été contactée par pas moins de 6 membres du personnel qui m'ont expliqué leur mal-être au travail, ainsi que 3 administrateurs, dont Madame Kumanova. Je constate par ailleurs que 7 salariés sont en congé de maladie actuellement, et que la MJ n'est pas en mesure de fonctionner normalement. Enfin, 3 administrateurs ont démissionné, à savoir messieurs [R.J.], [B.B.] et Madame [F.A.].

Cette situation est pour le moins révélatrice d'une crise grave et de dysfonctionnements importants.

Il m'a semblé qu'il y avait de la bonne volonté autour de la table pour mener les choses à bien, mais j'ai pu constater aussi un manque évident d'outils de gestion, ce qui sème la confusion dans les rôles et fonctions et conduit à de fortes tensions. J'ai également eu écho de comportements pour le moins inqualifiables, s'ils se révèlent exacts, de la part de certains administrateurs (intimidation, violence verbale, ...), qui anéantissent le travail pédagogique avec les jeunes et sont de nature à détériorer durablement les relations de travail.

Le plan que je vous présente n'est pas peaufiné, je vous invite à le compléter si nécessaire. Je ne dispose pas des conclusions de l'audit réalisé par le STICS en 2014, il constitue sans doute aussi une référence pour les mesures à prendre. Je souhaite être tenue au courant des initiatives qui seront prises et du calendrier des actions.

Vous n'ignorez pas que votre Maison des Jeunes a déjà vécu des dysfonctionnements par le passé, qui ont conduit la FWB à notifier une suspension de subvention (08/2011 à 08/2012) et une descente de catégorie en 2013. Des évolutions positives sont intervenues depuis, me semblait-il, je vous invite à ne pas gâcher ces acquis.

Je vous souhaite une bonne réunion du conseil d'administration et vous donne rendez vous lors d'un prochain CA pour faire le point ».

Le plan d'action proposé en annexe à ce courrier prévoit, à court terme, la fermeture partielle de la maison des jeunes pour raison de maladie du personnel. À moyen terme, il préconise d'« organiser au plus vite l'information / formation des administrateurs », d'« établir des pratiques de bonne gouvernance » et de « rétablir au plus vite le dialogue constructif entre le personnel et le CA ».

4. Le 19 mars 2018, l'échevin de la Mobilité, du Tourisme et de la Jeunesse de la partie adverse adresse le courriel suivant à l'inspectrice de la Communauté française :

« Je reviens vers vous pour ce dossier qui nous préoccupe. Considérant que vous avez eu de nombreux contacts avec les uns et les autres, je souhaite vous interroger quant au remplacement éventuel de M^{me} Kumanova comme représentante communale à l'assemblée générale de la MJ de Jambes (et donc de la présidence). Pourriez-vous me dire si vous pensez que cette décision sera de nature à faciliter la résolution des problèmes dans l'ASBL ? »

5. Le 20 mars 2018, l'inspectrice répond ce qui suit :

« En réponse à votre question, je pense que la présidence de Madame Kumanova fait en effet partie du problème. Rappelons qu'elle a repris courageusement la courte présidence finalement abandonnée par Mr [F.M.]. Malheureusement, la méconnaissance, qu'elle admet, des outils de gestion et de bonne gouvernance d'une ASBL semble avoir précipité les tensions avec la coordinatrice. Elle aurait également pris des initiatives d'activités peu portées ou validées par l'équipe, mais qui engagent la MJ financièrement.

D'un point de vue institutionnel, les nouveaux membres qu'elle a proposés pour le conseil d'administration ne rencontrent pas nécessairement les besoins d'ouverture et de compétences de cette instance, recommandation faite à maintes reprises par les audits et autres rapports d'inspection dans le passé.

À noter que les statuts de la MJ de Jambes 2000 désignent d'office le président comme « administrateur délégué », sans qu'il soit précisé les limites de cette délégation (pourtant une obligation depuis la modification de la loi sur les ASBL). Je ne suis pas certaine que cette prérogative du président soit une bonne chose dans une ASBL comme une MJ où, rappelons-le, les jeunes usagers sont invités à participer aux instances. Cela fait partie du projet pédagogique. Pour autant, la délégation à la gestion journalière ne donne pas tout pouvoir à la personne qui l'assume.
[...] »

Selon la partie adverse, l'un des administrateurs atteste également qu'il n'y a eu aucune réunion du conseil d'administration entre octobre 2017 et mars 2018.

6. Le 17, puis le 21 mars 2018, les journaux locaux font écho à cette situation. La requérante écrit qu'elle « était disposée à faire un pas de côté dans l'exercice de sa présidence » afin d'assurer sa défense sur les critiques formulées à son égard et de « permettre l'établissement des responsabilités internes dans les éventuelles erreurs de gestion qui avaient été mises en évidence ». Des extraits de presse des 21 et 22 mars vont en ce sens, indiquant qu'elle a démissionné de cette fonction tout en restant membre du conseil d'administration.

7. Lors de la séance du conseil communal du 22 mars 2018, à laquelle la partie requérante n'a pas participé, un projet de délibération qui ne figurait pas à l'ordre du jour a été soumis aux conseillers au titre de l'urgence. La requérante explique en avoir eu connaissance avant la séance par un « vent favorable ».

L'urgence a été admise par l'unanimité des membres du conseil communal et le point a été traité en séance publique.

Le procès-verbal du conseil communal fait apparaître le dialogue suivant entre la cheffe de groupe du parti auquel appartient la partie requérante et le président de l'assemblée :

[E.T.] « Juste sur la forme et suite aux propos qui viennent d'être tenus par Monsieur [M.], je voudrais signaler qu'il n'y a eu aucun geste du collège à l'égard de la personne qui est représentante de la ville pour au moins s'expliquer ou, à tout le moins, solliciter sa démission.

[M.P.] « Je pense, *a priori*, que ce n'était pas à nous à lui demander de démissionner. Elle a pu poser elle-même un premier acte. C'est son libre arbitre ».

[E.T.] « Vous l'imposez ici au conseil. Vous auriez pu aussi, en sa qualité de représentante, l'appeler et l'entendre, lui expliquer et dès lors lui proposer sa démission plutôt que sur le fait accompli ».

[M.P.] « Vous avez, comme cheffe de groupe, été avisée de l'intention du collègue et donc rien ne vous empêchait de contacter un membre de votre propre groupe ».

8. La délibération soumise au vote et adoptée par le conseil communal se présente comme suit :

« Considérant la représentation de la ville au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'ASBL Jambes 2000:

- Monsieur [P.M.],
- M^{me} Nermin Kumanova;

Vu l'article L1122-34, § 2, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation portant que le conseil communal nomme ses représentants dans les intercommunales et les autres personnes morales dont la commune est membre et qu'il peut retirer les mandats;

Vu l'article 4 des statuts de l'ASBL Jambes 2000 portant notamment que l'assemblée générale est constituée des membres;

Attendu que lesdits statuts en [leur] article 7 prévoient que 2 mandats d'administrateur sont réservés aux représentants de la ville de Namur et présentés à l'assemblée générale par le conseil communal de la ville;

Attendu que la qualité de membre de l'assemblée générale est nécessaire pour être désigné au sein du conseil d'administration;

Attendu que la clef d'Hondt est d'application au sein de cet organisme, ce qui donne la répartition suivante:

cdH: 1;
PS: 1;

Attendu que le groupe cdH avait cédé son mandat au sein de ces instances à M. [P.M.];

Considérant que la ville a fait ajouter spécifiquement à l'article 3 des conventions qui la lie aux Maisons de jeunes que "l'Association devra respecter la neutralité et le pluralisme culturel, religieux et politique que ça soit au niveau des activités, de l'utilisation des locaux ou de la publication de l'information";

Vu le courriel daté du 20 mars 2018 de Mme [B.D.R.], inspectrice à la Fédération Wallonie-Bruxelles, stipulant:

- que la présidence de M^{me} Nermin Kumanova fait en effet partie du problème du fait de sa méconnaissance des outils de gestion et de bonne gouvernance d'une a.s.b.l.;

- que M^{me} Nermin Kumanova aurait pris des initiatives d'activités peu portées ou validées par l'équipe mais qui engagent la Maison des Jeunes financièrement;

Vu le courrier du 21 mars 2018 de la Fédération Wallonie-Bruxelles adressé à la Maison des Jeunes Jambes 2000 soumettant un plan d'action devant impérativement être mis en place par le conseil d'administration;

Considérant la situation inquiétante au sein de l' ASBL, que celle-ci est révélatrice d'une crise grave et de dysfonctionnements importants;

Attendu qu'indépendamment des éléments conflictuels pour lesquels la Communauté française va prendre des mesures et sur lesquels il n'appartient pas à la Ville à ce stade de se prononcer;

Considérant les problèmes majeurs constatés dans le chef du représentant de la ville, M^{me} Nermin Kumanova, dont notamment:

- prises de décisions sans réunion du conseil d'administration et sans mandat particulier, en ce y compris des engagements de personnel;
- aucune réunion du conseil d'administration entre octobre 2017 et mars 2018 n'ayant, par ailleurs, permis la délégation de pouvoir à l'administrateur délégué;

Considérant qu'une telle situation ne peut perdurer;

Attendu que tout engagement pris est de nature à engager la responsabilité de l'intéressée, voire de la ville, son mandant;

Attendu que ces éléments rompent la confiance dans la capacité de l'intéressée de gérer pertinemment l'institution et sa faculté de représenter la ville adéquatement sans causer un préjudice d'image et de sérieux à la ville au travers de ses représentants;

Considérant, par ailleurs, que M. [P.M.] avait d'ores et déjà démissionné de sa fonction de président du conseil d'administration et d'administrateur tels que repris dans le procès-verbal de l'assemblée générale de l'association du 4 octobre 2017;

Considérant que la ville n'a pas été informée de cette démission;

Considérant qu'il y a lieu de procéder d'urgence à la désignation d'un nouveau représentant de la ville au sein de cet organisme en remplacement de M. [P.M.];

Vu la délibération du collège de ce jour:

- décidant:

- d'organiser ou de participer à la mise en place d'un processus de sortie de crise ;
- de demander à ses futurs représentants de lui adresser tous les 3 mois un rapport sur l'évolution de la situation au sein de l'ASBL Jambes 2000 ;
- d'inviter la Communauté française à se substituer temporairement aux organes de décision pour assurer la gestion courante ;
- de contacter la Communauté française afin de définir la marche à suivre pour régler la situation.

- convenant que le nom du représentant de la ville du groupe PS sera communiqué ultérieurement;

Vu l'article L1122-24 du CDLD;

Sur proposition du Collège du 22 mars 2018;

Vu l'urgence,

Décide:

- de retirer à M^{me} Nermin Kumanova son mandat en tant que représentante de la ville au sein de l'assemblée générale de l'ASBL Jambes 2000;
- de prendre acte de la démission de M. [P.M.] au sein des instances de l'ASBL;
- de désigner M. [S.R.] en tant que représentant de la ville au sein de l'assemblée générale de l'ASBL Jambes 2000 et de proposer au conseil d'administration de cette ASBL de le désigner au sein de son conseil d'administration».

La presse a fait écho de l'adoption de la délibération en question.

La décision attaquée a été notifiée à la partie requérante le 30 mars 2018.

Le procès-verbal de la séance du conseil communal a été approuvé le 26 avril 2018.

IV. Recevabilité

La partie adverse ne soulève pas d'exception d'irrecevabilité et aucune ne doit être soulevée d'office. En particulier, le dossier ne comporte pas d'indication quant au remplacement effectif de la requérante en tant que représentante au sein de l'assemblée générale de l'ASBL Jambes 2000.

L'intérêt moral de la partie requérante à l'annulation de l'acte attaqué est lié à l'examen au fond.

V. Premier moyen, première branche

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de « la violation du principe exprimé par l'adage *audi alteram partem*, des articles L112213 et L112224 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation [ci-après CWaDeL], de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs du 29 juillet 1991, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir ».

Dans sa requête, la partie requérante expose que « le 22 mars 2018, le conseil communal de la ville de Namur, dans le cadre d'un point inscrit au bénéfice de l'urgence, a retiré à la requérante son mandat en tant que représentante de la ville au sein de l'ASBL Jambes 2000, a désigné un autre représentant en ses lieux et place

et cela sans qu'il lui soit donné l'occasion de se défendre sur les accusations graves portées à son encontre et qui ont justifié cette décision ».

Elle développe le moyen en deux branches.

Dans une première branche, elle fait valoir qu'« il est de jurisprudence constante qu'une autorité administrative qui entend prendre une mesure grave à l'égard d'une personne en raison de son comportement est tenue au respect du principe exprimé par l'adage *audi alteram partem* et partant est tenu de l'entendre, accompagnée si elle le souhaite du conseil de son choix et après qu'elle ait été informée de manière complète et détaillée, par la prise [de] connaissance du dossier, des faits retenus à son encontre ». Elle rappelle l'enseignement de l'arrêt n° 233.613 du 26 janvier 2016. Elle soutient que ce principe devait trouver à s'appliquer en l'espèce et qu'il a été méconnu.

Elle indique, tout d'abord, que la décision attaquée a manifestement été prise en raison de son comportement. Elle en veut pour preuve les affirmations suivantes insérées dans cette décision:

- « [...] la présidence de M^{me} Nermin Kumanova fait en effet partie du problème du fait de sa méconnaissance des outils de gestion et de bonne gouvernance d'une asbl ».
- « [...] les problèmes majeurs constatés dans le chef du représentant de la ville, M^{me} Nermin Kumanova dont notamment :
- prises de décisions sans réunion du conseil d'administration et sans mandat particulier, en ce y compris des engagements de personnel ;
 - aucune réunion du conseil d'administration entre octobre 2017 et mars 2018 n'ayant, par ailleurs, permis la délégation de pouvoir à l'administrateur délégué »
- « [...] ces éléments rompent la confiance dans la capacité de l'intéressée de gérer pertinemment l'institution et sa faculté de représenter la ville adéquatement sans causer un préjudice d'image et de sérieux à la ville au travers de ses représentants ».

Elle souligne ensuite que « la mesure prise est grave dès lors que d'une part elle a pour effet de [la] priver [...] d'un mandat dérivé qui lui avait été confié, soit de l'exercice d'un droit politique et que, d'autre part, la motivation retenue jette gravement le discrédit sur ses compétences, voire sur sa probité ». La mesure est, selon elle, d'autant plus grave qu'elle est disproportionnée, dans la mesure où elle avait déjà renoncé à la présidence de l'ASBL dans un souci d'apaisement.

Elle conclut que « le principe exprimé par l'adage *audi alteram partem* a été, en l'espèce, violé sans vergogne par le bourgmestre qui plutôt que d'assumer les

obligations juridiques qui pesaient sur l'autorité a préféré reporter la responsabilité de la non-convocation de la requérante sur un responsable de l'opposition ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que le principe *audi alteram partem* est inapplicable lorsqu'il existe une disposition législative expresse offrant les mêmes garanties. Elle estime que tel est le cas en l'espèce, puisque « en vertu des dispositions du [CWADeL], la requérante, en qualité de conseillère communale, a été convoquée au conseil communal du 22 mars 2018 et avait la possibilité d'intervenir sur quelque point que ce soit à l'ordre du jour de ce conseil ». Elle se réfère à cet égard à l'arrêt n° 161.253 du 11 juillet 2006 dont elle déduit que le Conseil « a considéré que [l'article 1123-14, § 1^{er}, du CWADeL], prévoyant que la personne visée par une motion de méfiance dispose de "la faculté de faire valoir, en personne, [ses] observations devant le conseil, et en tout cas, immédiatement avant que n'intervienne le vote", inhib[e] l'application du principe *audi alteram partem* ». Elle estime qu'en l'espèce, les dispositions de la 1^{ère} partie, livre 1, titre II, chapitre II, section II, du CWADeL « permettaient à la requérante, en qualité de conseillère communale, de faire valoir ses observations en conseil avant que n'intervienne le vote ». Elle ajoute que la requérante écrit qu'elle était informée « par un vent favorable » d'un projet de délibération destiné au conseil communal du 22 mars 2018 et que « sa cheffe de groupe n'a pas contesté avoir été avisée avant la réunion du conseil communal du nouvel objet qu'il serait demandé au corps communal de mettre à l'ordre du jour ». Elle en déduit que la requérante a choisi de ne pas se présenter devant le conseil communal et qu'elle ne peut se plaindre de n'avoir pas été entendue.

À titre subsidiaire, elle fait valoir que le principe *audi alteram partem* a bien été respecté. Elle rappelle que le principe n'est pas d'ordre public et que l'urgence justifie qu'il ne soit pas appliqué. Elle fait valoir qu'en l'espèce, l'urgence a été admise par l'unanimité des conseillers communaux, en ce compris, dès lors, par les membres du parti de la requérante. Elle ajoute que l'arrêt rejetant la demande de suspension d'extrême urgence considère que « cette décision ne porte pas atteinte à son mandat de conseiller communal et ne concerne qu'un mandat dérivé, dont rien n'indique qu'il revêtirait une importance prépondérante dans son activité politique ni, *a fortiori*, dans ses occupations en général ; que, dès lors, les incidences intrinsèques de l'acte attaqué ne revêtent pas une gravité particulière ». La partie adverse estime qu'il reste à établir que le retrait de la qualité de représentante de la ville de Namur au sein de l'assemblée générale d'une ASBL soit constitutif d'une « mesure grave », de nature à justifier l'application du principe *audi alteram partem*. Elle en conclut que le principe visé au moyen ne trouvait pas à s'appliquer.

Elle précise encore que la décision litigieuse n'a ni pour objet ni pour effet de porter des « accusations graves » contre la requérante ou encore de jeter le discrédit sur sa probité, mais qu'elle constate des éléments factuels, au demeurant non contestés par la requérante, et arrive ensuite à la conclusion que ces éléments ont rompu le lien de confiance entre la requérante et la partie adverse. Elle cite, à cet égard, un extrait de l'arrêt rendu sur la demande de suspension d'extrême urgence.

Elle ajoute que si le respect du principe procédural d'audition préalable vise à permettre à l'autorité de décider en connaissance de cause, force est de constater que la requérante ne pourrait, et ne prétend d'ailleurs pas, remettre en question la matérialité des éléments qui ont été retenus pour justifier la décision litigieuse, pas plus qu'elle ne donne d'éclaircissements quant à des arguments qu'elle aurait pu présenter si elle était venue au conseil communal du 22 mars 2018 et qui auraient été de nature à influencer la décision du conseil communal.

Elle conclut que « la requérante n'a pas intérêt au premier moyen en sa première branche, et, à tout le moins, que le moyen n'est pas fondé ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse objecte aux arguments du dernier mémoire de la requérante qu'il ne suffit pas de démontrer qu'une mesure serait « grave » pour qu'un moyen pris de la violation de l'adage *audi alteram partem* soit en tout état de cause recevable et fondé. Elle estime que « d'autres considérations préalables ou complémentaires ne doivent pas être perdues de vue ».

En premier lieu, elle rappelle que le principe d'audition préalable a une valeur législative - ou, plus exactement, valeur « infralégislative et supraréglementaire » et qu'« il est appelé à s'effacer lorsque des normes législatives expresses organisent la manière dont une personne intéressée à une décision administrative peut être entendue ». Elle rappelle qu'en vertu de la 1^{ère} partie, livre 1^{er}, titre II, chapitre II, section II, du CWaDeL, « la requérante, en qualité de conseillère communale, a été convoquée au conseil communal du 22 mars 2018 et avait la possibilité d'intervenir sur quelque point que ce soit à l'ordre du jour de ce conseil, avant que n'intervienne le vote ». Elle se réfère une nouvelle fois à l'arrêt n° 161.253 du 11 juillet 2006.

Deuxièmement, elle s'interroge sur l'intérêt de la partie requérante à ce grief. Elle rappelle qu'au contraire des droits de la défense, l'adage *audi alteram partem* n'est pas d'ordre public, qu'il ne requiert aucun formalisme strict et qu'il n'exige pas de débat oral, des observations écrites pouvant suffire. Elle observe qu'en l'espèce, la requérante était informée du projet de délibération soumis au

conseil communal du 22 mars 2018 par le collège et que sa cheffe de groupe ne conteste d'ailleurs pas avoir été avisée, avant la réunion du conseil communal, du nouvel objet qu'il serait demandé de mettre à l'ordre du jour. Elle rappelle que la requérante avait été convoquée pour cette séance en sa qualité de conseillère communale, mais qu'elle a choisi de ne pas se présenter devant le conseil communal (sans faire valoir aucune cause d'empêchement). Selon elle, la partie requérante ne présente donc pas d'intérêt à alléguer que l'occasion ne lui aurait pas été donnée de faire valoir ses observations.

Elle observe encore que le Conseil d'État a déjà jugé que lorsque le requérant affirme que son conseil n'a pas pu s'exprimer, sans donner d'éclaircissement quant aux arguments qui auraient pu être présentés et qui auraient été de nature à influencer la décision, il n'est pas démontré que le refus d'entendre le conseil, s'il était établi, aurait fait grief au requérant. Elle estime concevable qu'un requérant qui invoque une illégalité au regard du principe *audi alteram partem* doit être en mesure de préciser quel(s) argument(s) il entendait faire valoir. Elle relève qu'en l'espèce la requête n'expose aucunement les arguments que la requérante n'aurait pas eu l'occasion de faire valoir, de nature à empêcher la rupture de confiance constatée dans le chef du conseil communal de la partie adverse. Selon elle, les éléments invoqués dans le dernier mémoire de la requérante sont tardifs.

Elle ajoute, dans la mesure où la requérante fonde son recours sur sa qualité de conseillère communale, que l'intérêt fonctionnel d'un conseiller communal ne l'habilite pas à poursuivre l'annulation d'une décision du conseil communal qu'il estime illégale s'il a régulièrement été en mesure de participer à son élaboration et, le cas échéant, de s'y opposer en votant contre.

Troisièmement, à titre plus subsidiaire, la partie adverse invite à vérifier si les conditions d'application du principe *audi alteram partem* étaient réunies en l'espèce.

Elle souligne d'abord que l'urgence peut justifier qu'il ne soit pas appliqué. Elle répète que l'urgence a été admise par l'unanimité des conseillers communaux et ajoute que « les conseillers communaux présents au conseil du 22 mars 2018 ont exercé leurs prérogatives politiques de telle manière qu'ils ont estimé, à l'unanimité, qu'ils se trouvaient bien face à un cas d'urgence où le moindre retard pourrait mettre en danger l'intérêt communal ». Elle ajoute qu'« en l'espèce les démissions d'administrateurs, les révélations relatives aux tensions au sein de l'ASBL et les inquiétudes liées à la situation justifiaient, sans aucun doute, d'agir avec diligence en invoquant puis constatant l'urgence ». Elle rappelle que le Conseil

d'État a déjà jugé, après avoir constaté que le recours à l'urgence avait été déclaré à l'unanimité des conseillers communaux, que les raisons ayant engendré la situation d'urgence ne devaient pas figurer dans la décision.

Elle s'interroge ensuite sur le degré de gravité de la mesure qui doit être établi pour que l'application du principe *audi alteram partem* soit justifiée. À cet égard, elle rappelle que, dans son arrêt n° 241.209 du 6 avril 2018, statuant sur la demande de suspension d'extrême urgence, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension pour défaut d'urgence. Elle admet que, « sur le plan procédural, l'examen de l'existence d'une urgence dans le chef d'un requérant ne se confond évidemment pas avec l'examen de la portée de la décision attaquée », mais estime que ce premier examen peut apporter des éléments utiles pour la résolution du second. Après avoir cité des extraits de l'arrêt, elle conclut que « l'acte attaqué, qui s'inscrit dans le contexte ainsi rappelé par Votre Conseil (contenant notamment une démission préalable de la requérante) et dont les termes (donc la portée) restent excessivement prudents, ne présente pas un degré de gravité qui eût contraint l'autorité à entendre la requérante préalablement à son adoption ».

Enfin, elle observe que la requérante a été réélue postérieurement à l'acte attaqué, ce qui confirmerait le bienfondé de cette conclusion. Elle estime que « la circonstance que l'agrément de la Maison des Jeunes aurait été retiré 3 ans après l'adoption de l'acte attaqué est indifférente ».

V.2. *Appréciation*

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué qu'il est principalement intervenu à la suite du courriel que l'inspectrice de la Communauté française a adressé, le 20 mars 2018, à l'échevin de la Mobilité, du Tourisme et de la Jeunesse de la partie adverse, courriel dont la partie adverse a retenu que la présidence de la requérante faisait « partie du problème du fait de sa méconnaissance des outils de gestion et de bonne gouvernance d'une ASBL » et que la requérante « aurait pris des initiatives d'activités peu portées ou validées par l'équipe mais qui engagent la Maison des Jeunes financièrement ». Dans sa décision, la partie adverse a pris en considération « les problèmes majeurs constatés dans le chef du représentant de la ville, [la requérante], dont notamment:

- prises de décisions sans réunion du conseil d'administration et sans mandat particulier, en ce y compris des engagements de personnel;
 - aucune réunion du conseil d'administration entre octobre 2017 et mars 2018 n'ayant, par ailleurs, permis la délégation de pouvoir à l'administrateur délégué ».
- Elle a estimé que « ces éléments rompent la confiance dans la capacité de

l'intéressée de gérer pertinemment l'institution et sa faculté de représenter la ville adéquatement sans causer un préjudice d'image et de sérieux à la ville au travers de ses représentants ». Il apparaît ainsi que la décision de « retirer à [la partie requérante] son mandat en tant que représentante de la Ville au sein de l'assemblée générale de l'ASBL Jambes 2000 » et, par conséquent, sa fonction d'administrateur de l'ASBL, a été prise en considération de son comportement.

Cette mesure est grave en raison du désaveu qu'elle exprime. Selon le procès-verbal de la réunion du conseil communal du 22 mars 2018, le bourgmestre de la partie adverse a d'ailleurs qualifié la mesure proposée d'« acte assez fort et inédit dans cette enceinte, à savoir le retrait de la qualité de représentant de la ville à une personne qui avait été antérieurement désignée par celle-ci ».

Le fait que le Conseil d'État a décidé que « les incidences intrinsèques de l'acte attaqué ne revêtent pas une gravité particulière », dans le cadre de l'appréciation de la condition d'urgence qui suppose que « la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond », ne signifie pas que la mesure ne soit pas suffisamment grave pour justifier l'application de l'adage *audi alteram partem*.

Les dispositions de la 1^{ère} partie, livre 1^{er}, titre II, chapitre II, section II, du CWaDeL ne peuvent être considérées comme modalisant le droit de pouvoir faire valoir son point de vue préalablement à l'adoption d'une mesure telle que l'acte attaqué, au contraire de l'article 1123-14, § 1^{er}, du CWaDeL, qui définit les conditions dans lesquelles l'échevin concerné par une motion de méfiance est entendu par le conseil communal. Le principe général de droit invoqué par la partie requérante est donc bien applicable en l'espèce.

Le fait que l'urgence a été votée à l'unanimité par le conseil communal, en application de l'article L1122-24 du CWaDeL, pour mettre le point litigieux en discussion alors qu'il ne figurait pas à l'ordre du jour, ne lie pas le Conseil d'État sur la question de savoir si l'urgence justifiait qu'il soit dérogé au principe *audi alteram partem*. D'une part, ce n'est pas parce que « l'urgence où le moindre retard pourrait occasionner du danger » a été votée à l'unanimité par le conseil, que cette urgence est avérée. D'autre part, une telle urgence n'est pas établie par le dossier administratif, dans la mesure où la partie requérante avait déjà démissionné de sa fonction de présidente de l'ASBL et dans la mesure où il ressort de l'acte attaqué que, le même jour, le collège a décidé « d'inviter la Communauté française à se substituer temporairement aux organes de décision pour assurer la gestion

courante ». Au demeurant, le « plan d'action » proposé par l'inspectrice de la Communauté française le 13 mars 2018, n'évoque pas le remplacement des organes de gestion, mais la nécessité d' « organiser au plus vite l'information/la formation des administrateurs », d' « établir des règles de bonne gouvernance » et de « rétablir au plus vite le dialogue constructif entre le personnel et le CA ».

Il résulte de ce qui précède que le principe précité imposait, en l'espèce, que la requérante soit invitée à présenter oralement ou par écrit ses observations non seulement au sujet des faits reprochés mais également de la mesure envisagée. Le respect de ce principe rencontre le double objectif, d'une part, de permettre à la requérante de faire valoir son propre point de vue et, d'autre part, de permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause.

Il ne ressort d'aucun élément du dossier que la requérante 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, en manière telle qu'elle eût été en mesure de préparer utilement son argumentation. La convocation au conseil communal du 22 mars 2018, qui a dû lui être adressée en sa qualité de conseiller communal en application de l'article L1122-13 du CWaDeL, ne peut être considérée comme une invitation à faire valoir ses observations sur la mesure la concernant, d'autant qu'il n'est pas contesté que ce point ne figurait pas à l'ordre du jour annoncé. Il appartenait au conseil communal, et non à la cheffe du groupe auquel appartient la requérante, de l'informer expressément de la mesure envisagée et de l'inviter à faire valoir ses observations. La partie requérante n'a donc pas perdu son intérêt à soulever ce grief en ne participant pas à la séance du conseil communal.

Il n'est pas établi que les explications qu'elle aurait pu apporter ne pourraient avoir aucune incidence sur le contenu de la décision attaquée.

Le premier moyen est fondé en sa première branche.

VI. Autres moyens

La seconde branche du premier moyen et le second moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros.
Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du conseil communal de la ville de Namur du 22 mars 2018 retirant à Madame Nermin KUMANOVA son mandat de représentante de la ville au sein de l'ASBL Jambes 2000 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 17 septembre 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht