

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.374 du 9 décembre 2021

A. 233.928/XV-4779

En cause : **GALOUL** Makloul,
ayant élu domicile chez
M^e Virginie Feyens, avocat,
rue de Suisse, 24
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Fleurus,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît Gors, avocat,
Galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juin 2021, Makloul Galoul demande la réformation de « la décision prise le 31 mai 2021 par le conseil communal de la ville de Fleurus, dont le siège est situé au Château de la Paix, chemin de Mons, 61 à 6220 Fleurus ».

II. Procédure

La partie adverse a communiqué le dossier de l'affaire.

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 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 avril 2014 déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction.

Par une ordonnance du 3 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 novembre 2021.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

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

M^e Virginie Feyens, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Benoit Gors, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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

1. Aux élections communales du 14 octobre 2018, le requérant est élu conseiller communal de la ville de Fleurus sur la liste du parti Défi.

2. Le 3 décembre 2018, le conseil communal de la ville de Fleurus adopte un pacte de majorité désignant le requérant en qualité de premier échevin, reçoit sa prestation de serment et l'installe en cette qualité.

3. Le 8 mai 2021, le requérant célèbre un mariage, en sa qualité d'officier de l'état civil, après avoir été averti du fait de l'absence de nouvelle déclaration de mariage par les époux, alors qu'elle aurait dû être renouvelée conformément à l'article 165, § 3, de l'ancien Code civil, cette dernière datant de plus de six mois et quatorze jours, ce qui lui est reproché par la suite.

4. Le 19 mai 2021, le requérant démissionne de sa fonction d'échevin.

5. Le 24 mai 2021, le requérant adresse une lettre de démission de sa fonction de conseiller communal qui indique notamment ce qui suit :

« Membre du conseil communal de Fleurus depuis les élections d’octobre 2018, je souhaite aujourd’hui me retirer de cette fonction.

En effet, proche de la population, j’ai pris il y a quelques jours la responsabilité de poser un acte, certes non conforme, mais qu’humainement je croyais juste. Jugé par certains et par une presse partisane, le soutien de nombreux amis de toutes tendances politiques n’a pas suffi pour altérer ma décision.

Par conséquent, je vous adresse par la présente ma démission de conseiller communal, à compter de la réception de cette lettre.

[...]

Je vous remercie pour votre confiance durant ces quelques années et souhaite que l’équipe en place continue le travail accompli pour changer l’image de la ville.

[...] ».

6. Le 31 mai 2021, le conseil communal décide d’accepter la démission du requérant de sa fonction d’échevin et, après avoir déclaré l’urgence pour l’inscription de ce point à l’ordre du jour, décide également d’accepter la démission du requérant de sa fonction de conseiller communal.

Il s’agit de l’acte attaqué.

7. Le 14 juin 2021, M. François Lorsignol est installé par le conseil communal pour remplacer le requérant en qualité de conseiller communal.

IV. Compétence du Conseil d’État et recevabilité du recours

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse relève que le recours introduit par le requérant s’intitule « recours en annulation » alors que le Conseil d’État dispose d’un pouvoir de pleine juridiction en application de l’article 1122-9 du CwaDEL. Elle rappelle que l’article 3, alinéa 2, de l’arrêté royal du 25 avril 2014 déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d’État statuant au contentieux de pleine juridiction impose l’indication de l’intitulé « requête en réformation ». Elle en déduit que, par analogie à ce qui a déjà été jugé pour les demandes de suspension n’y faisant pas référence dans leur intitulé, l’absence de cette mention doit entraîner l’incompétence du Conseil d’État pour connaître de cette requête ou, à tout le moins, l’irrecevabilité de ladite requête.

En ce qui concerne la recevabilité *ratione temporis*, elle indique que l'acte attaqué a été notifié au requérant par un pli recommandé, avec accusé de réception, adressé le 2 juin 2021, et présenté à l'adresse du requérant le 4 juin 2021, lequel en a finalement accusé réception le 9 juin 2021. Elle souligne que, conformément à l'article L1122-9 du CwaDEL, le recours ouvert contre la décision du conseil communal acceptant la démission du conseiller communal doit être introduit dans les huit jours de sa notification, ce qui implique que le requérant disposait dès lors d'un délai courant en principe jusqu'au samedi 12 juin 2021 mais reporté au lundi 14 juin 2021 pour introduire un recours. Elle soutient, à titre principal, que la requête qui lui a été notifiée est datée du 21 juin 2021 et doit donc être déclarée irrecevable. Elle fait valoir, à titre subsidiaire, que s'il fallait comprendre que la requête du 21 juin 2021 a été introduite pour régulariser un premier envoi du 10 juin 2021, le Conseil d'État devrait encore vérifier que cette première requête avait été introduite de façon recevable à l'époque, la recevabilité d'une requête étant une question d'ordre public. Elle s'étonne qu'à l'occasion d'une opération de régularisation, qui ne peut viser que les différentes lacunes énumérées à l'article 3bis, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, le requérant a introduit une requête qui diffère de celle qui aurait été déposée initialement, puisque celle-ci contient la mention « régularisation du recours » et est datée du 21 juin 2021. Elle ajoute que, d'une part, en raison de la nécessité de respecter les droits de la défense, le Conseil d'État ne saurait avoir égard à des éléments qui n'auraient été mentionnés que dans la requête du 10 juin 2021 qui ne lui a pas été notifiée et, d'autre part, que des éléments qui n'auraient été évoqués que dans la seconde requête du requérant seraient quant à eux tardifs et devraient donc être écartés.

Enfin, elle soutient qu'en méconnaissance de l'article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure, auquel renvoie l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 avril 2014, précité, le requérant n'invoque la violation d'aucune règle de droit, et n'invoque pas non plus d'arguments susceptibles d'influencer le sens de la décision prise par le conseil communal, auquel le requérant a pris part personnellement en votant. Elle estime que le requérant se limite à énoncer, dans sa requête, un certain nombre d'éléments sans jamais indiquer si les éléments en cause sont mentionnés à titre d'informations ou si le requérant entend en tirer des conséquences juridiques ni, *a fortiori*, lesquelles. Elle en déduit que le recours doit, par conséquent, être déclaré irrecevable à défaut d'énonciation d'un quelconque moyen.

Dans son mémoire en réplique, le requérant fait valoir que la jurisprudence relative à l'absence de mention d'une demande de suspension dans l'intitulé d'une requête n'est pas transposable à l'absence de référence à une

réformation. Il estime que si sa démission est annulée, la décision du conseil communal sera nécessairement réformée puisque l'arrêt du Conseil d'État s'y substituera.

Il relève qu'il a introduit sa requête le 10 juin 2021, soit moins de huit jours après le dépôt de l'avis de passage et le lendemain du retrait de la notification au bureau de poste. Il souligne que la régularisation qui a eu lieu le 21 juin 2021 ne porte que sur certains points prévus par l'article 3bis du règlement général de procédure, à savoir le nombre de copies, la mention de l'élection de domicile et la copie de l'acte attaqué.

Il ajoute que sa requête comporte des arguments juridiques, notamment la contrainte qui a été exercée sur lui pour qu'il démissionne, les conditions dans lesquelles il a été procédé à un vote sur sa démission dont le point a été inscrit en urgence à l'ordre du jour du conseil communal et l'absence d'information par le directeur général au sujet de la possibilité de continuer à siéger au conseil communal en qualité d'indépendant.

IV.2. Appréciation

L'article L1122-9, alinéa 2, du CwaDEL prévoit que le recours fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, doit être introduit dans les huit jours de la notification de l'acte attaqué. Ce délai de recours est mentionné dans le courrier de notification.

L'article L6111-3 du même Code précise que « les dispositions du présent Code s'appliquent sans préjudice des dispositions fédérales relatives à l'organisation et à la compétence des juridictions administratives ».

L'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction prévoit que les règles qu'il énonce, s'appliquent à toutes les procédures concernant ce type de contentieux, à défaut de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État précise que les recours, autres que ceux visés aux alinéas 1^{er} à 3, doivent, à peine de nullité, être introduits dans les délais déterminés par les dispositions légales et réglementaires qui les concernent.

Au vu de ces dispositions, il y a lieu de considérer qu'en cas de non-respect du délai de huit jours prévu à l'article L1122-9, alinéa 2, du CwaDEL, le recours doit être déclaré irrecevable.

En l'espèce, l'acte attaqué a été notifié par un pli recommandé, réceptionné par le requérant le 9 juin 2021. La lettre accompagnant la notification de l'acte attaqué rappelle au requérant qu'il a la possibilité d'attaquer la décision devant le Conseil d'État, dans un délai de huit jours à compter de la notification.

Le Conseil d'État a été saisi des trois requête suivantes, enrôlées sous les mêmes références :

- la première, envoyée le 10 juin 2021, porte l'intitulé « recours en annulation – démission d'un Conseiller communal » et ses développements visent l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'article L1122-9 du CwaDEL;
- la deuxième, envoyée le 11 juin 2021, porte l'intitulé « recours contre la démission d'un Conseiller communal. Demande de suspension provisoire » et se présente comme un complément au premier recours, le dispositif visant l'extrême urgence;
- la troisième, envoyée le 21 juin 2021, porte l'intitulé « Recours en annulation – Pourvois contre la démission d'un conseiller communal – Régularisation du recours »; comme la première, elle vise l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'article L1122-9 du CwaDEL.

La première a été introduite dans le délai de huit jours prévu par l'article L1122-9 du CwaDEL qui expirait le 14 juin 2021 et est par conséquent recevable *ratione temporis*.

La deuxième est également introduite dans ce délai mais elle tend à obtenir la suspension provisoire de l'acte attaqué. Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à l'égard « d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3 » des mêmes lois et non pour un acte qui relève du contentieux de la pleine juridiction prévu à l'article 16. La deuxième requête est irrecevable.

Par une lettre recommandée du 11 juin 2021, le greffe du Conseil d'État a invité le requérant à régulariser son recours, lui octroyant un délai de quinze jours pour ce faire. La troisième requête est uniquement destinée à régulariser les omissions qui ont été relevées par le greffe du Conseil d'État en application de

l'article 3bis du règlement général de procédure, à savoir l'absence d'un nombre suffisant d'exemplaires, d'une élection de domicile et d'une copie de l'acte attaqué.

Il ressort de cette chronologie que, dès lors que la requête initiale a été régularisée dans le délai de quinze jours précité, elle est censée avoir été introduite à la date de son premier envoi, conformément à l'article 3bis, alinéa 3, du règlement général de procédure, rendu applicable par l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2014, précité.

L'argumentation étant identique dans la première et la troisième requête, la circonstance que ce soit cette dernière qui a été notifiée à la partie adverse n'a pas porté atteinte à ses droits de la défense.

S'il est exact que l'intitulé de la requête mentionne un « recours en annulation » plutôt qu'une « requête en réformation », la formule maladroite utilisée par le requérant ne peut toutefois induire en erreur sur l'objet véritable du recours qui tend à la réformation de l'acte entrepris, d'autant que la partie adverse elle-même s'est abstenue de mentionner la nature du recours et le règlement de procédure applicable lors de la notification de l'acte attaqué.

Au vu des spécificités du contentieux de pleine juridiction, le Conseil d'État ne peut connaître des éventuelles irrégularités de procédure et de forme qui ont affecté la décision visée par le recours en réformation. Dès lors que dans ce type de contentieux, le Conseil d'État ne se limite pas à déterminer si la décision attaquée est affectée d'une illégalité, mais qu'il lui incombe de réexaminer l'affaire et de porter sur celle-ci une nouvelle appréciation pour déterminer si la décision prise doit effectivement être maintenue, il lui revient de se prononcer en exerçant le même pouvoir d'appréciation que l'autorité qui a pris la décision contestée de sorte que le vice de motivation formelle qui affecterait, par exemple, cette dernière sera en tout état de cause couvert par l'arrêt du Conseil d'État.

Seuls les arguments susceptibles d'influencer le sens de la décision et induire la réformation de l'acte attaqué sont, dès lors, pertinents et admissibles.

En l'espèce, les éléments avancés dans la requête visent notamment la contrainte qui a été exercée sur le requérant pour qu'il démissionne. Le requérant a déposé ses écrits de procédure sans l'aide d'un avocat, et les éléments qu'il met en exergue peuvent avoir une incidence sur le sens de la décision attaquée. Par ailleurs, il y a lieu de constater que la partie adverse a été en mesure d'examiner le fond du recours.

Le recours est dès lors recevable en tant qu'il vise la réformation de l'acte attaqué.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant fait valoir qu'il n'a remis la lettre de démission de sa fonction de conseiller communal entre les mains du directeur général de la ville de Fleurus, qu'à la suite d'une « pression politique, administrative et médiatique intense exercée contre lui depuis plusieurs jours ». Il relève que, le 31 mai 2021, le conseil communal a procédé à un vote en urgence sur sa démission alors que, selon la jurisprudence, il aurait dû se limiter à une simple prise d'acte et qu'aucune délibération ni vote ne devaient avoir lieu. Il souligne qu'il n'a pas été informé par le directeur général de la possibilité de siéger en qualité d'élue indépendant mais qu'il lui a simplement été dit qu'il devait démissionner. Il indique qu'il désire conserver son mandat de conseiller communal, quitter son groupe politique et siéger comme conseiller communal indépendant.

Dans son mémoire en réplique, il estime que les articles de presse qu'il dépose sont suffisamment éloquentes en ce qui concerne la pression médiatique qui l'a poussé à la démission. Il fait également référence à un courrier du directeur général menaçant de déposer plainte s'il mettait en cause l'administration communale au sujet du mariage célébré illégalement et l'invitant à démissionner. Il affirme que c'est ce dernier qui a rédigé la lettre de démission de ses fonctions d'échevin et qu'il la lui a fait signer pendant la séance du collège échevinal du 19 mai 2021. Il indique également que lors de la séance du conseil communal du 31 mai 2021, il a souhaité se rétracter mais que l'on a refusé de lui donner la parole.

Il rappelle qu'en application de l'article L1122-9 du CwaDEL, un conseiller communal démissionnaire peut contester sa démission et dispose d'un délai de huit jours pour introduire un recours fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il souligne qu'aucune de ces dispositions ne lui impose de se prévaloir d'une irrégularité pour pouvoir introduire ce recours. Il en déduit qu'en établissant ce délai de huit jours, le législateur a voulu laisser au mandataire démissionnaire la faculté de se rétracter durant ce laps de temps.

Il estime que même si le directeur général n'est pas le conseiller juridique ni politique d'un conseiller communal démissionnaire, ce fonctionnaire a

un devoir d'impartialité et est chargé de veiller aux intérêts de l'administration communale, sans favoriser l'une ou l'autre formation politique. Il considère qu'en rédigeant lui-même la lettre de démission de sa fonction d'échevin et en le menaçant de poursuites, ce dernier a effectivement exercé des pressions qui l'ont poussé à donner sa démission de sa fonction de conseiller communal.

Il met en exergue le fait que la majorité communale ne tient qu'à un élu et il soutient avoir été poussé à démissionner pour être remplacé par un autre conseiller communal supposé plus docile. Il allègue que l'instruction de procéder au mariage venait de l'administration communale elle-même qui est dirigée par le directeur général. Il ajoute qu'il n'a pas émis un vote favorable à sa démission et que s'agissant d'une question de personne, ce vote aurait dû avoir lieu à huis clos et sans qu'il y prenne part.

V.2. *Appréciation*

L'article L1122-9 du CwaDEL dispose ce qui suit :

- « La démission des fonctions de conseiller est notifiée par écrit au conseil, lequel l'accepte lors de la première séance suivant cette notification.

La démission prend effet à la date où le conseil l'accepte et est notifiée par le directeur général à l'intéressé. Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est ouvert contre cette décision. Il doit être introduit dans les huit jours de sa notification ».

Les travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ayant remplacé le texte de cette disposition exposent ce qui suit (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, commentaire des articles, *Doc. Parl. w.*, 2004-2005, n° 204/1, pp. 7-8) :

- « L'article L1122-9 est modifié afin d'organiser la manière dont un conseiller communal donne sa démission. Un parallèle peut être établi avec le désistement. Le conseil communal accepte celle-ci dans une décision motivée, laquelle peut se limiter à reprendre les termes de la démission donnée par le conseiller communal concerné. Ceci ouvre, dans l'hypothèse extraordinaire où le conseiller contesterait cette décision, un recours au contentieux de pleine juridiction devant le Conseil d'État. Afin d'éviter toute controverse à ce propos, le conseil communal est tenu d'accepter cette démission lors de la plus prochaine séance qui suit la notification de la démission ».

Les critiques formulées par le requérant concernent principalement la manière dont il a été amené à démissionner de sa fonction d'échevin alors que le recours est dirigé contre la décision du conseil communal d'accepter sa démission de sa fonction de conseiller communal.

Le requérant n'allègue pas que la lettre de démission de sa fonction de conseiller communal, qui date de plusieurs jours après celle portant démission de sa fonction d'échevin, aurait été rédigée par une autre personne que lui-même. Il n'établit pas que son consentement à cette démission aurait été vicié. Il ne s'est d'ailleurs pas rétracté pendant la semaine qui a séparé la rédaction de cette lettre, le 24 mai 2021, de la séance du conseil communal du 31 mai 2021. L'extrait du procès-verbal de cette séance, contre lequel le requérant ne s'est pas inscrit en faux, ne mentionne pas qu'il aurait demandé la parole ou voté contre cette démission.

Les travaux préparatoires de l'article L1122-9 du CwaDEL montrent que le législateur a considéré que le recours contre l'acceptation d'une démission n'est envisageable que dans une « hypothèse extraordinaire », ce qui exclut que le délai de recours puisse être considéré comme un délai de rétractation durant lequel un conseiller communal dont la démission a été valablement proposée et acceptée par le conseil communal pourrait néanmoins changer d'avis.

À cet égard, aucune disposition du CwaDEL n'impose au directeur général d'informer un conseiller communal démissionnaire de la faculté qu'il aurait de ne pas le faire en se limitant à quitter le groupe politique auquel il appartient.

Quant aux circonstances que le point a été traité en urgence et en l'absence de huis-clos par le conseil communal, il s'agit là de griefs qui tiennent à la procédure ayant mené à l'adoption de l'acte attaqué et qui sont en tout état de cause couverts par l'arrêt en réformation du Conseil d'État.

Dans ces circonstances, il n'apparaît pas justifié de revenir sur la décision attaquée qu'il y a, par conséquent, lieu de maintenir.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse demande, dans son mémoire en réponse, qu'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros lui soit octroyée à la charge du requérant. 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 Fleurus du 31 mai 2021 d'accepter la démission du requérant de sa fonction de conseiller communal est maintenue.

Article 2.

La partie requérante supporte l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 9 décembre 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