

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.042 du 2 décembre 2025

A. 238.539/XV-5360

En cause : **M. L.**,
ayant élu domicile
rue du Pinson, 16C
5140 Ligny,

contre :

la commune de Sombreffe,
représentée par son collègue communal,
assistée et représentée par
M^{es} Marc UYTTENDAELE
et Annabelle DELEEUEW, avocats,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 27 février 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la délibération du conseil communal de Sombreffe du 29 août 2022 d'adopter le point complémentaire 1 "Enseignement – Restructuration de l'école communale de Sombreffe – Point complémentaire" inscrit à l'ordre du jour de cette séance ».

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 261.104 du 18 octobre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.104), a rouvert les débats, a chargé le membre de l'Auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de l'affaire, et a réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire et la partie adverse un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 juin 2025.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

La partie requérante et M^e Victorine Nagels, *loco* M^{es} Marc Uyttendaele et Annabelle Deleeuw, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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

Les faits utiles à l'examen de l'affaire ont été exposés dans l'arrêt n° 261.104, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier, deuxième et quatrième moyens

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation de l'article L1122-24, alinéa 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation [CDLD] ». Après avoir cité l'article L1122-24 de ce code, elle expose, en substance, que l'alinéa 3 de cet article interdit à un membre du collège communal d'utiliser le délai de cinq jours qui y est prévu pour ajouter des points à l'ordre du jour du conseil communal. Elle estime que, « [d]ans les faits, le collège communal a utilisé un membre de sa majorité, à savoir le sieur [L.G.], pour rentrer des points complémentaires car ils étaient hors délai (moins de 7 jours) ». Elle estime que ce conseiller communal a servi d'homme de paille pour le collège, qu'en raison de leur

complexité et du rôle joué par les services communaux et le collège, il n'a pas pu rédiger personnellement les pièces fournies avec sa proposition d'ajout de points et qu'au regard de la chronologie des faits, c'est parce qu'il était impossible que le collège respecte son délai de sept jours francs pour mettre le point à l'ordre du jour qu'un conseiller communal a été utilisé pour rentrer un point « Collège ».

Elle prend un deuxième moyen « du détournement de procédure ». Elle expose qu'il s'agit d'une variante du détournement de pouvoir, qui se concrétise lorsque l'administration recourt à une procédure autre que celle normalement applicable afin d'éviter certaines formalités ou de supprimer certaines garanties. Elle affirme qu'en procédant de la manière exposée dans son premier moyen, la partie adverse n'a pas visé l'intérêt général « mais un intérêt particulier et financier », à savoir, selon elle, celui de la commune exclusivement. Elle explique que si le point n'était pas passé lors de ce conseil communal, la commune aurait dû attendre un an avant de pouvoir éventuellement bénéficier d'un emploi de directeur d'établissement d'enseignement à charge de la Communauté française et que, par conséquent, l'usage « abusif » de l'article L1122-24 du CDLD avait bien un but financier et non un but d'intérêt général.

Elle prend un quatrième moyen du « vice de forme », faisant valoir que les exigences de forme imposées par l'article L1122-24, alinéa 3, du CDLD n'ont pas été respectées. Elle soutient que le projet de délibération joint au point que le conseiller communal a introduit a été rédigé par les services communaux alors qu'à son estime, il résulte de cette disposition que le conseiller qui ajoute un point à l'ordre du jour doit rédiger personnellement les documents qui doivent y être joints.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, à propos du premier moyen, la partie adverse, après avoir cité les articles L1122-13 et L1122-24, alinéa 3, du CDLD, explique qu'il ressort de ces dispositions qu'une proposition étrangère à l'ordre du jour peut être remise par un conseiller communal au bourgmestre au moins cinq jours avant la tenue de la séance du conseil communal et que le conseiller communal qui remet une telle proposition doit y joindre une note explicative ou tout document susceptible d'éclairer le conseil, ainsi qu'un projet de délibération si le point inscrit à l'ordre du jour donne lieu à une décision.

Elle ajoute que les dispositions précitées ne requièrent pas que tous les documents susceptibles d'éclairer le conseil émanent du conseiller communal auteur de la proposition ou qu'il ait pris part à leur rédaction. Selon elle, ces dispositions ne

font pas obstacle à ce que des documents supplémentaires contribuant à la bonne compréhension de la proposition étrangère à l'ordre du jour soient communiqués aux conseillers après sa remise si, lors de sa remise au bourgmestre, elle est accompagnée d'une note explicative.

Elle explique qu'en l'espèce, la proposition d'inscrire des points complémentaires à l'ordre du jour du conseil communal du 29 août 2022 émane de L.G., conseiller communal, qu'elle a été remise au bourgmestre le 23 août 2022, six jours avant la tenue de la séance du conseil communal du 29 août, soit endéans le délai prévu à l'article L1122-24, alinéa 3, du CDLD. Elle ajoute que cette proposition était accompagnée, dès sa remise, de pièces contribuant à la bonne compréhension des points complémentaires à l'ordre du jour. Elle considère que la critique adressée par la partie requérante à ce conseiller communal est insultante et, en tout état de cause, erronée dans la mesure où l'article L1122-24, alinéa 3, du CDLD n'exige pas que les pièces participant à la bonne compréhension d'une proposition étrangère à l'ordre du jour émanent de l'auteur de cette proposition mais uniquement qu'elles soient jointes à cette proposition dès sa remise au bourgmestre. Elle explique également que la demande d'attribution d'un numéro « FASE » est une initiative qui appartient au conseil communal et non au collège communal en sorte que l'argumentation de la partie requérante est d'autant moins de nature à démontrer que la proposition critiquée émane de ce dernier.

À propos du deuxième moyen, elle fait valoir qu'il est irrecevable, à défaut pour la partie requérante de l'avoir soulevé devant l'autorité de tutelle. Subsidiairement, elle explique que la procédure visée à l'article L1122-24, alinéa 3, du CDLD a bien été utilisée aux fins pour lesquelles elle est destinée et que la partie adverse n'a commis aucun détournement de procédure. Elle détaille les raisons qui ont conduit à l'adoption de l'acte attaqué et en quoi celui-ci repose sur des considérations relevant de l'intérêt général, à l'exclusion de l'intérêt financier du collège communal ou de ses membres.

À propos du quatrième moyen, elle estime qu'il est irrecevable, à défaut pour la partie requérante de l'avoir soulevé devant l'autorité de tutelle. Subsidiairement, elle répète, en substance, que l'article L1122-24, alinéa 3, du CDLD n'exige pas de l'auteur d'une proposition d'inscrire des points complémentaires à l'ordre du jour, qu'il soit auteur des documents joints à cette proposition, participant à sa bonne compréhension, ni qu'il ait participé à leur rédaction.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, à propos du premier moyen, la partie requérante insiste sur le fait que son recours est fondé sur l'interdiction faite au collège communal d'inscrire des points à l'ordre du jour d'un conseil communal dans un délai de cinq jours francs précédant celui-ci et considère que la partie adverse ne démontre pas qu'en l'espèce, le conseiller communal est bien l'auteur du point, qu'il est sorti de son « imagination », qu'il a participé à des réunions de travail et qu'il a rédigé seul les pièces soumises au conseil communal. Selon elle, la partie adverse reconnaît que les pièces peuvent émaner d'un tiers. Elle en déduit, vu la nature du dossier, que le seul tiers possible en l'espèce est le collège communal, ce qui conforte son grief. Elle affirme que « tout un chacun qui a participé au Conseil du 29 août 2022 a pu constater de visu que le rôle du [conseiller communal] se limitait à lire une note qu'on lui avait rédigée » et qu'il n'a pas répondu aux questions de l'opposition sur sa soi-disant délibération, celles-ci étant données par l'échevine de l'Enseignement, membre du collège.

Elle ajoute qu'elle a constaté que l'acte attaqué se base sur une demande illégale, car adressée sans titre ni droit, par le collège communal de la partie adverse à l'égard de celui de Courcelles et que, « rien que pour cette raison », il doit être annulé.

Elle fait valoir que le deuxième moyen de sa requête doit être considéré comme recevable même si elle ne l'a pas invoqué dans son recours auprès de l'autorité de tutelle et, après avoir réitéré ses constatations, persiste à considérer que le détournement de procédure est démontré « puisque sans l'utilisation abusive et détournée de l'article L1122-24, al. 3, du [CDLD], la majorité communale aurait dû attendre plus d'un an pour pouvoir scinder l'école communale et bénéficier des fonds octroyés par la Communauté française pour la création d'un second emploi de directeur ». Elle estime que la partie adverse « semble perdre de vue que, pour un politicien, l'intérêt n'est pas seulement financier, il peut s'agir également d'un avantage de réputation et de notoriété ».

Concernant le quatrième moyen, elle expose pourquoi il doit également être déclaré recevable. Sur le fond, elle explique, sur la base de l'accès dont elle dispose à la plateforme informatique de la partie adverse, qu'il est prouvé matériellement que le point « soi-disant » déposé par le conseiller communal L.G. est bien un dossier du collège communal et qu'il n'a été que l'outil pour inscrire le point à l'ordre du jour du conseil communal afin de pouvoir bénéficier des subsides de la

Communauté française pour l'engagement d'un second directeur dès le 1^{er} octobre 2022.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, à propos du premier moyen, la partie requérante répète que le conseil communal, en sa qualité de pouvoir organisateur, n'a adressé aucune demande à la commune de Courcelles et estime qu'il serait intéressant que soit sollicitée la décision du conseil communal qui aurait eu un tel objet ou qui aurait mandaté le collège communal à cette fin. Elle conteste que le conseiller communal L.G. puisse être intervenu dans la demande de cession de numéro « FASE ». Elle rappelle qu'elle ne conteste pas que ce conseiller communal a déposé son point dans le respect du délai légal dont il disposait, mais que sa critique vise le fait que le collège communal a utilisé ce délai réduit pour ajouter des points à l'ordre du jour.

Elle réitère sa position à propos du deuxième moyen.

À propos du quatrième moyen, elle précise qu'elle n'a jamais affirmé que le point contesté n'était pas accompagné d'un projet de délibération mais que le conseiller communal L.G. n'en est pas l'auteur.

IV.2. Appréciation sur les premier, deuxième et quatrième moyens réunis

Sur la recevabilité

La circonstance qu'une partie requérante n'a pas invoqué un moyen durant la procédure de recours administratif n'est pas de nature à rendre automatiquement ce moyen irrecevable devant le Conseil d'État. Il ne pourrait éventuellement en être autrement que dans le cadre de l'application des adages juridiques *fraus omnia corrumpit* et *culpa lata dolo aequiparatur*, ce qui n'est ni allégué ni démontré en l'espèce. Accueillir l'exception soulevée par la partie adverse reviendrait à apporter une restriction injustifiée au droit d'accès au juge.

Il y a, en revanche, lieu de constater d'office que la partie requérante est irrecevable à formuler, au stade du mémoire en réplique, une critique qu'elle prétend relative à l'acte attaqué et qui porte sur une démarche faite au préalable par le collège communal auprès d'une autre commune sans avoir été habilité à cette fin. Une telle critique qui, en principe, relève de l'ordre public dans la mesure où elle porte sur la compétence du collège communal pour s'adresser à une autre commune, n'en est pas

moins étrangère à la question de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué en l'espèce, à savoir le conseil communal, compétence qui n'est, en l'occurrence, ni contestée ni contestable. Dans la mesure où cette critique nouvelle entend contester les motifs de l'acte attaqué, elle ne relève pas de l'ordre public et aurait pu être formulée dès le stade de la requête en annulation. S'apparentant à un moyen nouveau et tardif, elle est irrecevable.

Sur le fondement

L'article L1122-24 du CDLD, dans sa version applicable au moment où l'acte attaqué a été adopté, dispose comme il suit :

« Art. L1122-24. Aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence où le moindre retard pourrait occasionner du danger.

L'urgence sera déclarée par les deux tiers au moins des membres présents ; leurs noms seront insérés au procès-verbal.

Toute proposition étrangère à l'ordre du jour doit être remise au bourgmestre ou à celui qui le remplace au moins cinq jours francs avant l'assemblée ; elle doit être accompagnée d'une note de synthèse explicative ou de tout document susceptible d'éclairer le conseil. Il est interdit à un membre du collège communal de faire usage de cette faculté.

Le bourgmestre ou celui qui le remplace transmet sans délai les points complémentaires de l'ordre du jour aux membres du conseil.

Chaque point inscrit à l'ordre du jour donnant lieu à une décision doit, dans les conditions établies par le règlement d'ordre intérieur, être accompagné par un projet de délibération.

Le conseiller communal qui demande l'inscription à l'ordre du jour d'un point donnant lieu à une décision joint à sa demande un projet de délibération. ».

La partie requérante ne conteste pas qu'un conseiller communal a, en l'espèce, remis au bourgmestre une proposition étrangère à l'ordre du jour dans le respect du délai d'au moins cinq jours francs visé à l'article L1122-24 du CDLD, précité. Elle ne conteste pas non plus le fait que ce point était accompagné des documents prévus par l'article L1122-24 du CDLD, précité.

Ce faisant, ce conseiller communal a endossé la responsabilité juridique et politique de sa proposition et des documents qu'il y a joints. L'article L1122-24 du CDLD ne lui imposant pas d'établir ces documents personnellement, la partie requérante ne démontre pas qu'une voie illégale aurait été utilisée pour ajouter un point à l'ordre du jour du conseil communal et, partant, qu'aurait été commis un détournement de procédure entachant la régularité du fonctionnement du conseil communal lorsque celui-ci a adopté l'acte attaqué.

Les premier, deuxième et quatrième moyens ne sont pas fondés.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un troisième moyen « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ». Elle y critique la manière dont l'autorité de tutelle a donné suite à son recours considérant que, dans sa décision « très succincte » du 28 décembre 2022, le ministre « ne répond absolument pas aux arguments de fait » qu'elle a développés dans son courrier du 1^{er} septembre 2022.

V.2. Appréciation

Le troisième moyen, aux termes duquel est critiquée une décision de l'autorité de tutelle, est irrecevable, à défaut d'être dirigé contre le seul acte attaqué, à savoir la « délibération du conseil communal de Sombreffe du 29 août 2022 d'adopter le point complémentaire 1 "Enseignement – Restructuration de l'école communale de Sombreffe – Point complémentaire" inscrit à l'ordre du jour de cette séance ».

VI. Indemnité de procédure

Dans le courrier valant dernier mémoire qu'elle a déposé à la suite du rapport complémentaire de l'auditeur rapporteur, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 2 décembre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly