

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 91.974 du 5 janvier 2001

A.98.876/VIII-2029

En cause : **de LOBKOWICKZ** Stéphane,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU,
avocat à la Cour de cassation,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

ANDRE Eric,
ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 29 décembre 2000 par Stéphane de LOBKOWICKZ, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "l'arrêté royal du 27 décembre 2000 nommant Monsieur Eric André en qualité de bourgmestre de la Commune d'Uccle";

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 30 décembre 2000, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 3 janvier 2001 à 10.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me MAHIEU, avocat à la Cour de cassation, comparaissant pour la partie adverse, et Me SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant qu'à l'audience du 3 janvier 2001, l'avocat d'Eric ANDRE a déposé une requête par laquelle celui-ci demande à intervenir dans la procédure en référé d'extrême urgence; qu'il y a lieu d'accueillir cette demande;

Considérant que l'arrêté royal du 27 décembre 2000 nommant Eric ANDRE en qualité de bourgmestre d'Uccle écarte, pour les mêmes motifs, la présentation de Stéphane de LOBKOWICZ aux mêmes fonctions; que ces décisions étant indissociables, il y a lieu d'étendre l'objet du recours à cette dernière décision;

Considérant qu'aux élections communales du 8 octobre 2000 Eric André et le requérant étaient, à Uccle, respectivement premier et deuxième candidat sur la liste

PRL et qu'ils ont obtenu chacun 6.563 et 7.948 voix de préférence, la liste PRL obtenant quant à elle 26 sièges sur 41; que le 9 octobre 2000, 15 élus du groupe PRL (sur 26) ont signé un acte de présentation du requérant en qualité de bourgmestre; que le 18 octobre 2000, 10 autres élus du groupe PRL (au nombre desquels ne se trouve pas Eric ANDRE), ainsi que 7 élus du groupe Ecolo, 4 élus du groupe PS et 2 élus du groupe FDF ont fait parvenir au Ministre de l'Intérieur une lettre dans laquelle ils faisaient notamment valoir ce qui suit :

" Bien qu'il puisse user de la procédure de présentation visée à l'art. 13 de la Nouvelle Loi communale, il n'en demeure pas moins que la nomination de M. de LOBKOWICZ en qualité de bourgmestre de la commune d'Uccle serait manifestement contraire à l'intérêt communal et au bon fonctionnement de l'institution communale. En effet, celui-ci ne dispose d'aucune majorité au sein du conseil communal sur laquelle il pourrait s'appuyer pour mener une politique qui rencontre l'agrément d'une majorité des élus communaux.

Nous tenons à vous informer ici, qu'en revanche, si vous deviez proposer à Sa Majesté de nommer M. Eric ANDRE comme bourgmestre, les soussignés, qui représentent bien une majorité des membres du conseil communal, appuieront cette désignation et seront tout à fait disposés à mener avec lui une politique communale qui bénéficiera d'une majorité sans équivoque au sein du conseil";

que par arrêté royal du 27 décembre 2000, Eric André a été nommé bourgmestre de la commune d'Uccle; que cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée de la manière suivante :

" Vu la Nouvelle loi communale, notamment l'article 13, alinéa 1^{er};

Vu l'acte déposé entre les mains de Mme le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale le 9 octobre 2000 par lequel M. Stéphane de LOBKOWICZ est présenté aux fonctions de bourgmestre de la commune de UCCLE;

Considérant que l'acte de présentation est recevable pour avoir été signé au moins par une majorité des élus de la liste du candidat bourgmestre présenté, en l'espèce 14 des élus de la liste du candidat, qui en compte 26;

Considérant qu'un candidat a ainsi fait l'objet d'un acte écrit régulier de présentation;

Considérant toutefois que la candidature de M. Stéphane de LOBKOWICZ n'est appuyée que par 14 des 41 élus au Conseil communal, y compris l'intéressé;

Qu'il apparaît dès lors que le candidat présenté, en l'occurrence M. Stéphane de LOBKOWICZ, ne dispose d'aucune majorité au sein du conseil communal sur laquelle il pourrait s'appuyer pour mener une politique qui rencontre l'agrément d'une majorité des élus au conseil communal;

Considérant qu'à l'occasion de l'appréciation du choix d'un bourgmestre, le double principe général de prudence et de bonne administration commande que ce choix doit recevoir l'appui d'une majorité des membres du conseil communal;

Qu'en l'espèce, la nomination du candidat régulièrement présenté comme bourgmestre appelle de sérieuses objections tenant à l'intérêt général et plus spécialement à l'intérêt communal, dès lors que le candidat présenté ne dispose pas d'une majorité au conseil communal;

Considérant en outre qu'en date du 27 novembre 2000, M^{me} le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, après avoir entendu M. Stéphane de LOBKOWICZ, émet un avis réservé au sujet de ce candidat;

Considérant qu'aucun acte écrit de présentation, au sens de l'article 13 de la Nouvelle loi communale, n'est ainsi appuyé par une majorité au conseil communal et ne dispose d'un avis favorable émis par M^{me} le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale;

Considérant que la formalité de la présentation prévue par la loi revêt un caractère facultatif; que la nomination d'un bourgmestre n'est en rien subordonnée à un acte de présentation;

Considérant dès lors que l'absence d'un tel acte de présentation n'énervé pas le pouvoir de nommer;

Considérant qu'il est, en revanche, essentiel que la nomination du bourgmestre ait l'appui d'une majorité des membres du conseil communal et que cette majorité paraisse suffisamment solide;

Considérant qu'il ressort d'un courrier adressé le 18 octobre 2000 au Ministre de l'Intérieur par une majorité des élus au conseil communal de UCCLE, soit 24 élus sur un total de 41, étant 11 élus de la liste PRL,

et l'ensemble des élus des listes ECOLO, P.S. et F.D.F., que pareille majorité déclare sans conteste soutenir de manière explicite la candidature de M. Eric ANDRE en qualité de bourgmestre;

Qu'il apparaît clairement de cette déclaration que M. Eric ANDRE, qui, bien que n'ayant pas fait l'objet d'un acte écrit de présentation visé à l'article 13 de la Nouvelle loi communale, est toujours manifestement le seul candidat à pouvoir se prévaloir de l'appui d'une majorité des élus au conseil communal de UCCLE et qu'il est ainsi le seul en mesure de pouvoir administrer la commune dans le respect du bon fonctionnement de l'institution;

Considérant qu'aucun des 11 élus de la liste P.R.L. qui soutiennent la candidature de M. Eric ANDRE aux fonctions de bourgmestre ne figure parmi les 14 élus de cette même liste qui appuient la présentation de M. Stéphane de LOBKOWICZ, et réciproquement; qu'en conséquence, aucun des signataires n'a appuyé plus d'un candidat bourgmestre, qu'ainsi aucun des élus de la liste P.R.L. ne peut être regardé comme s'étant désolidarisé de cette liste;

Considérant que nonobstant l'absence d'un acte écrit de présentation, M. Eric ANDRE est le seul élu au conseil communal de UCCLE à disposer d'un avis favorable circonstancié émis le 27 novembre 2000 par Mme le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale;

Considérant qu'il résulte de l'avis exprimé le 12 décembre 2000 par M. le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles que, pour ce qui est de son Office, rien ne porte obstacle à la nomination de M. Eric ANDRE aux fonctions de bourgmestre de la commune de UCCLE;

Considérant que M. Eric ANDRE satisfait aux conditions de nomination en cette qualité";

Considérant que la partie adverse conteste le recours à la procédure d'extrême urgence, en rappelant que cette procédure, qui limite les droits de la défense au strict minimum, doit rester exceptionnelle; qu'elle fait valoir que la balance des intérêts en présence est déterminante et que "la perturbation que la suspension immédiate sollicitée engendrerait dans le fonctionnement du service public communal serait en effet considérablement plus préjudiciable à l'intérêt général que son maintien le cas échéant pendant la durée d'une procédure

ordinaire de suspension, maintien dont la seule conséquence réelle est le dépit qu'elle inspire au requérant";

Considérant que la partie intervenante fait quant à elle valoir qu'il est manifeste qu'il n'existe en l'espèce aucun élément susceptible de justifier la procédure spéciale de l'extrême urgence";

Considérant que le requérant fait valoir que dès le 9 janvier 2001, le conseil communal d'Uccle sera appelé à prendre des décisions fondamentales conditionnant les six ans de gestion communale; que, présenté comme candidat bourgmestre par une majorité d'élus de la liste à laquelle il appartient, le requérant ambitionne de devenir bourgmestre de sa commune; qu'à ce titre le requérant justifie d'un intérêt personnel à saisir, selon la procédure d'extrême urgence, le Conseil d'Etat d'une demande de suspension de l'exécution de l'arrêté royal qui écarte sa présentation aux fonctions de bourgmestre et qui nomme le bourgmestre au sein de sa propre liste; que l'intérêt général commande également qu'il soit, dans les meilleurs délais, mis fin aux difficultés entourant la nomination d'un bourgmestre; que la suspension immédiate de l'exécution de l'acte attaqué n'engendrerait non plus de perturbation dans le fonctionnement du service public communal, la Nouvelle loi communale organisant une procédure en vue de suppléer l'absence du bourgmestre; que le requérant a par ailleurs agi avec une diligence raisonnable pour saisir le Conseil d'Etat; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 13 de la Nouvelle loi communale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la méconnaissance par l'autorité de la

règle de conduite qu'elle s'est imposée, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, en ce que "l'acte attaqué nomme en qualité de bourgmestre de la Commune d'Uccle un candidat dissident qui s'est désolidarisé de la majorité des élus de sa liste, qui n'a pas été présenté et n'aurait pu l'être régulièrement", alors que "si la présentation est facultative, les exigences de moralité et de démocratie locale interdisent que les dispositions de l'article 13 de la Nouvelle loi communale soient détournées par la nomination d'un candidat dissident de la majorité des élus de sa liste, qui n'aurait dès lors pu être régulièrement présenté et qui fait connaître, de manière «informelle» sa candidature appuyée par une minorité des élus de sa liste (10 autres élus) lesquels se verront récompenser de leur dissidence par 4 mandats d'échevin et la présidence du CPAS" et que "la considération selon laquelle la candidature de Monsieur Eric ANDRE est soutenue par une majorité d'élus, de sorte que sa nomination profite à une bonne administration de la commune et répond aux exigences d'une bonne administration est impuissante à justifier la nomination de celui qui s'est désolidarisé de la majorité des élus de sa liste, à peine d'ôter à l'article 13 de la Nouvelle loi communale toute effectivité";

Considérant que "la partie adverse fait valoir, quant à elle, que ni l'article 13 de la loi, ni la circulaire ministérielle du 26 juillet 2000, interprétée conformément à la loi, n'ont été méconnus", que, "pour ce qui concerne la loi elle-même, il suffit de rappeler que si la présentation, signée par la majorité des élus de la liste du candidat présenté, n'est pas comme telle accueillie, en revanche une telle présentation est facultative", que "l'exigence fondamentale, celle qui doit être respectée à peine de «détourner» la loi est, comme le rappelle la circulaire, celle de l'appui d'une majorité de conseillers communaux", que "c'est dans cette perspective qu'il

faut replacer la démarche consistant à ne pas envisager la candidature d'une personne se désolidarisant de la liste sur laquelle elle a été élue", que "cette démarche concerne en réalité le transfuge qui changerait de liste pour prétendre à une nomination" et que "tel n'est pas le cas du candidat nommé par l'acte attaqué";

Considérant que la partie intervenante fait encore valoir qu'"en l'espèce, comme M. de LOBKOWICZ est soutenu par une majorité des conseillers communaux de la liste PRL, seul celui-ci peut faire l'objet d'une présentation écrite aux termes de l'article 13 de la Nouvelle loi communale, peu importe qu'il dispose, ou non, de l'appui des autres formations politiques représentées au conseil communal, et qu'il dispose, ou non, d'une majorité au sein du conseil", mais qu'"en revanche, s'agissant de la nomination comme bourgmestre, l'autorité investie du pouvoir de nomination a l'obligation de faire usage du principe général de prudence et, plus particulièrement de s'informer dans quelle mesure le(s) candidat(s) bourgmestre disposent du soutien d'une majorité des membres du conseil communal, et seront ainsi capables de gérer la commune avec l'appui d'une majorité des représentants élus" et qu'"en l'occurrence ce principe devait conduire à la nomination de Monsieur ANDRE, lequel, seul, pouvait se prévaloir de l'appui d'une telle majorité";

Considérant que l'article 13, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale est rédigé comme suit (Doc. parl., Chambre, sess. 1986-1987, n° 639/7, p. 4) :

" Le bourgmestre est nommé par le Roi parmi les élus belges du conseil communal. Ceux-ci peuvent présenter des candidats en vue de cette nomination. Un acte de présentation daté doit être déposé, à cet effet, entre les mains du gouverneur de la province. Pour être recevable, cet acte doit être signé au moins par une majorité des élus de la liste du candidat du bourgmestre présenté. Si la liste sur laquelle le candidat bourgmestre ne compte que deux élus, la signature d'un seul d'entre eux suffit pour que la disposition qui précède soit respectée. Nul ne peut signer plus d'un acte de présentation en vue d'une nomination; le Roi peut

toutefois en tout temps requérir une nouvelle présentation";

Considérant que l'auteur de la proposition de loi, qui deviendra la loi du 2 juin 1987 modifiant l'article 2 de la loi communale ensuite codifiée sous l'article 13, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale par l'arrêté royal du 24 juin 1988 codifiant la loi communale sous l'intitulé "Nouvelle loi communale", a fait de cette disposition le commentaire suivant :

" M. Tant souhaite mettre un terme à certaines pratiques peu reluisantes, qui sont fréquentes pendant la période qui suit les élections communales, en particulier lors de la séance d'installation du nouveau conseil communal.

Ces pratiques sont celles des transfuges de conseillers communaux qui abandonnent leurs colistiers pour constituer une autre majorité et qui se voient généralement attribuer l'écharpe de bourgmestre ou un siège d'échevin en guise de récompense.

(...)

La proposition de loi à l'examen vise à apporter un début de solution en empêchant, dans un premier temps, que celui qui rejoint d'autres rangs en soit récompensé par un mandat de bourgmestre ou d'échevin";

Considérant que, contrairement à ce qu'affirment les parties adverse et intervenante, "l'exigence fondamentale" de l'article 13, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, n'est pas que le candidat bourgmestre présenté ait "l'appui d'une majorité de conseillers communaux", mais qu'un acte de présentation soit signé au moins par une majorité des élus de la liste du candidat du bourgmestre présenté; qu'il résulte de cette disposition que la présentation d'un candidat bourgmestre par une majorité d'élus d'une liste, a non seulement pour conséquence d'empêcher la minorité de la même liste de procéder à une autre présentation, mais plus fondamentalement d'éviter, comme le confirment les travaux préparatoires de la loi, qu'un ou plusieurs conseillers communaux de cette liste n'"abandonnent leur colistiers" pour constituer avec des élus d'autres listes "une autre majorité";

Considérant qu'en l'espèce, la liste PRL a obtenu, aux élections du 8 octobre 2000, 26 sièges sur 41; que le 9 octobre 2000, 14 élus de cette liste ont déposé entre les mains du Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale un acte présentant Stéphane de LOBKOWICZ aux fonctions de bourgmestre de la commune d'Uccle; que le 18 octobre 2000, une minorité d'élus de la liste PRL, avec des élus d'autres listes, ont informé le Ministre de l'Intérieur, de ce qu'"une majorité des membres du conseil communal appuieront (la) désignation (d'Eric ANDRE comme bourgmestre) et seront tout à fait disposés à mener avec lui une politique communale qui bénéficiera d'une majorité sans équivoque au sein du conseil"; que par arrêté royal du 27 décembre 2000, Eric ANDRE a été nommé bourgmestre de la commune de Uccle; que cet arrêté précise notamment "qu'il apparaît clairement de cette déclaration (du 18 octobre 2000) que M. Eric ANDRE, qui, bien que n'ayant pas fait l'objet d'un acte écrit de présentation visé à l'article 13 de la Nouvelle loi communale, est toutefois manifestement le seul candidat à pouvoir se prévaloir de l'appui d'une majorité des élus au conseil communal de Uccle et qu'il est ainsi le seul en mesure de pouvoir administrer la commune dans le respect du bon fonctionnement de l'institution";

Considérant qu'il ressort de ces circonstances qu'Eric ANDRE ne dispose pas de l'appui d'une majorité des élus de la liste à laquelle il appartient et que la majorité des élus au conseil communal, dont il pourrait se prévaloir, résulte d'une manoeuvre que l'article 13, alinéa 1^{er}, de la Nouvelle loi communale a clairement voulu empêcher; que le moyen est sérieux;

Considérant, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, que le requérant souligne "l'importance de l'autorité morale qui s'attache à la fonction de bourgmestre", qu'il fait encore valoir qu'il "est avocat et mandataire politique local", qu'"il exerce ses

fonctions d'échevin, officier de l'Etat civil", que "sa vie professionnelle et politique a été menée de manière telle que son honorabilité et sa capacité n'ont jamais été mises en cause", que "le bourgmestre doit sa magistrature à la confiance que lui accorde l'Etat", que "chacun sait aujourd'hui, que cette confiance fait défaut" et que "l'exécution immédiate de l'acte attaqué aurait pour effet de ruiner ces liens de confiance indispensables à la poursuite d'une carrière politique et par ailleurs l'exercice, par le requérant, de sa profession";

Considérant que la partie adverse objecte que "le requérant ne justifie en rien l'existence d'un tel préjudice", que "d'une part, les motifs de l'acte, loin de lui imputer des griefs compromettant sa réputation, se réfèrent d'une part à des considérations de droit et d'opportunité, et d'autre part à l'avis réservé dont il a fait l'objet de la part de Madame le Gouverneur de l'Arrondissement de Bruxelles-Capitale" et qu'"à supposer que l'acte attaqué soit irrégulier, son annulation suffirait à rétablir la réputation du requérant, telle que celui-ci la croit altérée";

Considérant que la partie intervenante fait, quant à elle, valoir que "si la jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée en ce sens que l'atteinte à la réputation et à l'honneur du requérant peut être constitutive dans son chef d'un dommage moral qui peut être tenu pour un risque de préjudice grave difficilement réparable, tel n'est évidemment pas le cas en l'espèce", qu'"il suffit de constater que, ni l'avis réservé du Gouverneur, ni encore moins l'arrêté attaqué ne contiennent aucune considération de nature à nuire, comme il le prétend à son prestige ou à sa réputation" et que "si la présentation du requérant comme bourgmestre n'a pas été suivie d'une nomination, ce n'est en effet pas pour des raisons liées à un «manque d'honorabilité» dans son chef, mais uniquement pour des considérations de défaut de majorité politique en sa

faveur parmi les membres du conseil communal et le risque que la nomination d'un bourgmestre minoritaire ferait courir pour le bon fonctionnement de l'institution communale";

Considérant que la gravité du préjudice doit s'apprécier concrètement, en tenant compte des circonstances propres à la cause; qu'en l'espèce, le requérant est un mandataire politique local; que l'exécution immédiate de la décision critiquée qui écarte l'acte par lequel il est présenté aux fonctions de bourgmestre et nomme à ces fonctions l'un de ses colistiers constituerait bien, dans le chef du requérant, un risque de préjudice difficilement réparable aggravé par la circonstance que le motif principal retenu par cette décision, à savoir que "le candidat présenté ne dispose pas d'une majorité au conseil communal", est la conséquence, comme cela résulte de l'examen du premier moyen, d'un accord conclu en violation de la loi;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie la demande de suspension sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande en intervention introduite par Eric ANDRE dans la procédure en référé d'extrême urgence est accueillie.

Article 2.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 27 décembre 2000 n'accueillant pas la

présentation de Stéphane de LOBKOWICZ aux fonctions de bourgmestre de la commune de Uccle et nommant Eric ANDRE bourgmestre de la même commune.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté royal du 27 décembre 2000 dont l'exécution est suspendue.

Article 5.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 6.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq janvier deux mille un par :

M. VANHAEVERBEEK, conseiller d'Etat, président f.f.,
M. REINSON, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Ch. REINSON.

J. VANHAERVERBEEK.