

dans les 48 heures de la signification de la présente ordonnance, son conseil communal en vue :

- de retirer la délibération du Conseil communal du 28 janvier 2021 refusant à Manuel DONY sa démission en qualité d'échevin avec effet au 28 janvier 2021 ;
- d'adopter, vu l'apparente évidence des droits du requérant, une nouvelle délibération portant acceptation de la démission de Manuel DONY avec effet au 28 janvier 2021 ;

DIONS qu'en cas de non-respect des condamnations ci-avant prononcées, la Commune de Grâce-Hollogne est condamnée au paiement d'une astreinte de 1 000 euros par jour de retard à dater de l'expiration du délai susdit ;

Pour autant que de besoin, DIONS qu'au vu de l'illégalité apparente de l'acte posé par l'organe de la Commune de Grâce-Hollogne, Manuel DONY est provisoirement en droit d'entamer ses fonctions de directeur général des personnels de l'éducation au sein de W.B.E. à dater du 1^{er} février 2021 ;

DIONS que la présente ordonnance sortira ses effets jusqu'à ce que la Commune de Grâce-Hollogne respecte les injonctions ci-avant formulées, les astreintes dues restant, le cas échéant, acquises, ou, dans le cas inverse, jusqu'à une décision définitive intervienne, soit dans le cadre d'une procédure contradictoire en référé soit dans le cadre d'une procédure au fond à la requête de la partie qui y aura intérêt [...].

*
* *

**LA GRACIEUSE SAGA
QUAND LES CONFLITS INTERPERSONNELS
STRUCTURENT LES DYNAMIQUES
POLITIQUES**

par

Geoffrey GRANDJEAN

*Professeur en science politique à l'ULiège
– Institut de la décision publique*

et

Vincent AERTS

*Étudiant-moniteur en science politique à ULiège
– Institut de la décision publique*

À ne regarder que les points de départ et d'arrivée (mais la saga est-elle finie ?), les négociations de la majorité politique à Grâce-Hollogne

pourraient nous apparaître comme un long fleuve tranquille. Après les élections communales du 14 octobre 2018, le bourgmestre sortant élu sur la liste du Parti socialiste (ci-après « PS »), Maurice Mottard, exerçant la fonction depuis 1995¹, propose un pacte de majorité intégrant Ecolo, le Mouvement réformateur (ci-après « MR ») et le Rassemblement Citoyen Grâce-Hollogne (ci-après « rcGH », anciennement cdH), avec l'accord de la Fédération liégeoise du PS². Trois ans plus tard, en octobre 2021, ce même Maurice Mottard est bourgmestre d'une majorité incluant les écologistes et les libéraux locaux. Bien loin de la relégation d'un parti dans l'opposition, la première moitié de la mandature communale a vu de multiples péripéties en termes de changement de majorité, faisant de Grâce-Hollogne un véritable cas d'étude à partir des deux décisions rendues respectivement par le Conseil d'État le 12 avril 2019³ et le Président du tribunal de première instance de Liège, division Liège, le 30 janvier 2021⁴, dont les extraits sont publiés ci-avant.

UNE LÉGISLATURE SOUS LE SIGNE DE LA DISSENSION INTERNE

Pour appréhender la vie politique gracieuse-hollognoise, deux points de contexte antérieurs aux élections de 2018 doivent être précisés. Le premier point, presque ancestral, consiste à rappeler la majorité absolue du PS depuis 1908. Le second point, plus récent, conduit à constater que le PS local est scindé en deux tendances qui reflètent une opposition de personnes, tendances qui n'ont aucune réalité juridique et qui sont donc un état de fait. La première tendance est portée par le bourgmestre sortant, Maurice Mottard, alors que la seconde tendance est portée par Manuel Dony, échevin depuis les élections du 14 octobre 2012 jusqu'en janvier 2021. Cette double tendance est en fait à la base du changement de majorité à Grâce-Hollogne durant la première moitié de la mandature. Déroulons le fil des événements pour

¹ Il est toutefois bourgmestre empêché durant l'exercice de son mandat de parlementaire wallon suite à l'application de la disposition transitoire du décret décumul adopté par le Parlement wallon, le 9 décembre 2010 (*Moniteur belge* du 22 décembre 2010). Sur ce sujet, voy. G. GRANDJEAN, « La limitation du cumul de mandats par les députés wallons », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2015, n° 2255-2256, pp. 88-94.

² RTC Télé Liège « Grâce-Hollogne : Maurice Mottard éjecte ses co-listiers », 25 octobre 2018, disponible en ligne sur : <https://www.rtc.be/> (consulté le 12 août 2021).

³ C.E., 12 avril 2019, *Dony*, n° 244.233.

⁴ Civ. Liège (réf.), *Dony c. Commune de Grâce-Hollogne*, 30 janvier 2021.



mieux comprendre les deux décisions précitées et le changement de majorité.

Suite aux élections communales du 14 octobre 2018, le PS conserve sa majorité absolue mais perd un siège. Le Parti du travail de Belgique (ci-après « PTB ») obtient 5 sièges, Ecolo conserve ses trois sièges et le MR et le rcGH perdent chacun deux sièges (tableau 1).

Tableau 1 – Les résultats en termes de sièges des élections communales de 2018

Groupes politiques	Nombre de sièges
PS	15
• Tendance Mottard	8
• Tendance Dony	7
PTB	5
Ecolo	3
MR	3
rcGH	1

Alors que le PS occupe une position incontournable, la présence de deux tendances entraîne l'ouverture de la majorité absolue⁵. Maurice Mottard, poussant la liste PS, arrive premier en termes de voix de préférence et sa tendance possède la majorité des sièges au sein du groupe PS avec 8 élus sur 15. De son côté, Manuel Dony, en tête de liste, arrive deuxième en termes de voix de préférence, soutenu par six autres élus PS. Le bourgmestre sortant semble avoir la main pour négocier une nouvelle majorité politique. Toutefois, sa liberté n'est pas totale, le PS de Grâce-Hollogne ayant été placé sous la tutelle de la fédération liégeoise consécutivement aux dissensions internes.

Étant mis au courant que la tendance Dony négocie un pacte de majorité avec Ecolo et le PTB, la tendance Mottard est chargée par la fédération liégeoise de négocier un autre pacte de majorité incluant les écologistes, le MR et le rcGH⁶. Le pacte de majorité, soutenu par les huit élus mottardistes, est déposé le 24 octobre 2018 et l'installation du conseil communal est prévue le 3 décembre 2018, comme l'impose le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation⁷

⁵ Sur l'ouverture des majorités absolues au niveau communal suite aux élections du 14 octobre 2018, voy. G. GRANDJEAN et V. MEENS, « Opening an absolute majority. A typology of motivations for opening and selecting coalition partners », *Politics of the Low Countries* (à paraître).

⁶ V. MEENS, L'ouverture des majorités absolues communales à la suite des élections du 14 octobre 2018. Annexes non publiées. Travail de fin d'études en science politique, Liège, Université de Liège, 2020, pp. 284-295.

⁷ L'article L1122-3, al. 3, du CDLD impose l'installation du conseil communal le premier lundi de décembre.

(ci-après « CDLD »). L'adoption du pacte de majorité et l'installation du nouveau collège communal sont également prévues à la même date. Cependant, Manuel Dony a introduit une réclamation pour dépassement des dépenses électorales de la part de Maurice Mottard auprès de la Commission de contrôle des dépenses électorales et des communications du Parlement wallon. Sur la base du principe de précaution, le conseil communal propose de reporter l'adoption du pacte de majorité et l'installation du nouveau collège communal⁸. Le mardi 26 février 2019, la Commission de contrôle des dépenses électorales et des communications du Parlement wallon déclare que la réclamation introduite par Manuel Dony n'est pas fondée⁹.

Le désistement d'un conseiller communal est à la base du premier contentieux juridictionnel qui va rythmer les négociations politiques locales.

LA VALSE DES SUPPLÉANTS

Lors du conseil communal du 3 décembre 2018, un élu du PTB, Serge Stassard souhaite renoncer à son mandat avant l'installation du conseil communal¹⁰. Ce renoncement entraîne la désignation d'un suppléant comme remplaçant. Un problème se pose immédiatement. Comme le PTB n'a présenté que cinq candidats pour les élections communales, il est impossible de désigner un suppléant de ce groupe politique. Dans ces conditions, il faut dès lors appliquer l'article L4145-14, § 2, du CDLD qui précise que, « à défaut de suppléants, il est pourvu à la vacance d'un ou de plusieurs sièges au conseil. L'élection a lieu selon les règles énoncées aux articles L4145-5 et suivants. Le nouveau conseiller exerce le mandat de celui qu'il remplace jusqu'à son terme ». L'article L4145-11, 3^o, du

⁸ Conseil communal, Séance du 3 décembre 2018, pp. 8-9, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

⁹ Précisons que si la réclamation avait été fondée, les sanctions auraient pu être : un rappel à l'ordre ; un blâme ; une retenue appliquée aux jetons de présence perçus en qualité de conseiller communal, à concurrence d'un montant de 40 % brut pendant une durée de minimum trois mois et de maximum un an ou, le cas échéant, retenue dans une proportion équivalente appliquée au traitement de bourgmestre ; une suspension de mandat pour une durée d'une semaine à trois mois ou une privation de mandat. Article L4131-5, § 1^{er}, du CDLD et Parlement wallon, Commission de contrôle des dépenses électorales et des communications, 26 février 2019 et Parlement Wallon, « Élections locales du 14 octobre 2018 », disponible en ligne : <https://www.parlement-wallonie.be/elections-locales> (consulté le 4 janvier 2022).

¹⁰ Conseil communal, Prise en acte des désistements en vertu de l'article L1122-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Séance du 3 décembre 2018, p. 6, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

CDLD vise spécifiquement le cas de figure qui se présente à Grâce-Hollogne puisque « si une liste obtient plus de sièges qu'elle ne comporte de candidats, les sièges non attribués sont ajoutés à ceux revenant aux autres listes ; la répartition entre celles-ci se fait en poursuivant l'opération

indiquée à l'article précédent, chaque quotient nouveau déterminant, en faveur de la liste à laquelle il appartient, l'attribution d'un siège ». Pour comprendre la succession de la désignation du suppléant, le tableau 2 reprend les quotients électoraux par groupe politique.

Tableau 2 – L'attribution des sièges suite aux élections communales de 2018 (fin mai 2019)

Groupes politiques	PS	PTB	ÉCOLO	MR	rcGH
Nombre de voix	5248	2377	1451	1402	877
Diviseurs électoraux	Quotients électoraux				
2	2624,00	1188,50	725,50	701,00	438,50
3	1749,33	792,33	483,67	467,33	292,33
4	1312,00	594,25	362,75	350,50	219,25
5	1049,60	475,40	290,20	280,40	175,40
6	874,67	396,17	241,83	233,67	146,17
7	749,71	339,57	207,29	200,29	125,29
8	656,00	297,13	181,38	175,25	109,63
9	583,11	264,11	161,22	155,78	97,44
10	524,80	237,70	145,10	140,20	87,70
11	477,09	216,09	131,91	127,45	79,73
12	437,33	198,08	120,92	116,83	73,08
13	403,69	182,85	111,62	107,85	67,46
14	374,86	169,79	103,64	100,14	62,64
15	349,87	158,47	96,73	93,47	58,47
16	328,00	148,56	90,69	87,63	54,81
17	308,71	139,82	85,35	82,47	51,59
18	291,56	132,06	80,61	77,89	48,72

Les cases en gris clair sont les sièges attribués automatiquement suite aux élections du 14 octobre 2018. Précisons que si le PTB avait présenté plus de candidats, il aurait obtenu six sièges. Suite aux élections du 14 octobre 2018, le PS obtient donc un siège supplémentaire dans la mesure où le PTB n'avait pas un nombre de candidats suffisant par rapport au nombre de sièges obtenus (case en gris foncé). Les cases plus foncées déterminent le groupe politique bénéficiant de l'attribution de sièges en application des articles L4145-14, § 2 et L4145-11, 3°, du CDLD. La case en gris foncé dont la bordure est en pointillé est le siège obtenu par le PS suite à l'attribution découlant du renoncement de Serge Stassard (PTB). Les cases en gris foncé dont les bordures sont en gras renvoient au siège perdu par le PTB suite à la perte d'une condition d'éligibilité de Céline Dolsek et au siège attribué consécutivement au rcGH.

Le siège est dès lors attribué au groupe PS (grâce au quotient électoral de 308,71). Compte tenu du nombre de voix obtenu, le siège revient à Laurent Terlicher¹¹, lié à la tendance Dony. Le

rapport de force change consécutivement au sein du groupe PS, les deux tendances ayant désormais chacune huit élus. La tendance Mottard n'a donc plus la majorité au sein de son groupe

¹¹ Conseil communal, Vérification des pouvoirs, prestation de serment et installation des conseillers communaux suppléants, Séance du 3 décembre

2018, pp. 6-7, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

pour signer un pacte de majorité, conformément à l'article L1123-1, § 2, al. 6, du CDLD¹². Mais on n'est pas encore au dernier temps de la valse des suppléants.

Lors du conseil communal du 25 février 2019, suite à son déménagement, la conseillère du PTB Céline Dolsek perd son siège dans le cadre de la perte d'une des conditions d'éligibilité, conformément aux articles L4121-1, § 1^{er} et L1122-5, § 2, du CDLD¹³. Elle n'est en effet plus inscrite au registre de population de la commune. La perte de cette condition d'éligibilité entraîne un nouveau jeu de chaises musicales pour remplacer la conseillère déchue. Faute de suppléant, l'article L4145-14, § 2, du CDLD est à nouveau appliqué. Cette fois-ci, le siège revient à la liste rcGH qui doit donc obtenir son deuxième siège via sa première suppléante en la personne d'Agnès Preud'homme Calande. Celle-ci refuse toutefois de siéger par courrier le 31 mars 2019. L'ordre d'attribution du siège vacant est alors questionné par le directeur général de la commune. Le 1^{er} avril 2019, celui-ci interroge l'autorité de tutelle quant à l'application de l'article L4145-15, § 2, du CDLD. La question est posée en ces termes, par deux courriers électroniques :

« Ma question : s'agissant d'une nouvelle élection extraordinaire (article L 4145-14 du CDLD), se réfère-t-on uniquement au premier quotient électoral et au deuxième si le premier candidat renonce à siéger en remplacement d'un mandataire sans suppléant ou doit-on faire monter le suppléant de la liste à qui revient le premier quotient électoral ? »

« La question est donc : dans le cas de figure susvisé, nous avons une nouvelle élection (article 4145-14, § 2, CDLD) avec des quotients électoraux par ordre décroissant. Si le premier quotient électoral qui par définition lors de cette nouvelle élection extraordinaire n'a en principe pas de suppléant, passe-t-on au second quotient électoral par une seconde application de l'article 4145-14, § 2, CDLD ? Il s'agirait ainsi d'une double application de l'article 4145-14, § 2, du CDLD »¹⁴.

¹² Pour rapport, cet article stipule que « [l]e projet de pacte est signé par l'ensemble des personnes y désignées et par la majorité des membres de chaque groupe politique dont au moins un membre est proposé pour participer au collège ».

¹³ Conseil communal, Déchéance du mandat de conseiller communal – Prise en acte et constat, Séance du 1^{er} avril 2019, p. 3, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

L'enjeu de cette question réside dans le fait de savoir, lorsque le suppléant désigné sur la base de l'article L4145-15, § 2, du CDLD refuse de siéger, s'il faut attribuer le siège au suppléant suivant dans le même groupe politique ou s'il faut attribuer le siège au suppléant suivant d'une autre liste déterminée sur la base des quotients électoraux. Dans le premier cas de figure, l'article est interprété dans le sens d'une attribution du siège à un groupe politique, ce qui implique que ce siège reste dans les mains du rcGH. Dans le deuxième cas de figure, le siège est attribué au quotient électoral suivant en ordre utile. L'article est donc interprété dans le sens d'une attribution du siège directement à un candidat, ce qui implique que ce siège soit attribué au candidat du PS.

L'autorité de tutelle répond en ces termes :

« Monsieur le Directeur général,

Je vous confirme que c'est bien l'ordre de quotient qui doit être appliqué.

Sur base de vos chiffres, si l'élu rcGH renonce, c'est l'élu PS qui doit être appelé.

1^{er} quotient : rcGH- 292,33

2^e quotient : PS- 291,55

3^e quotient : Ecolo- 290,23

Bien à vous ».

Autrement dit, l'autorité de tutelle privilégie la seconde interprétation selon laquelle le siège est attribué directement à un candidat sur la base du quotient électoral. Le conseil communal décide de suivre l'interprétation de l'autorité de tutelle et Guiseppa Cassaro (PS) est installé comme conseiller communal¹⁵. La tendance Mottard est consécutivement renforcée par l'installation de ce dernier conseiller communal. Elle bénéficie désormais de neuf sièges sur dix-sept au sein du groupe PS. La perspective du vote d'un pacte de majorité entre la tendance Mottard et d'autres partis est donc à nouveau rendue possible. Face à cette interprétation, Manuel Dony plaide, quant à lui, en faveur de la première interprétation et soutient que le siège doit être attribué au deuxième suppléant de la liste rcGH. Manuel Dony, dont la tendance est sur le point de ne pas être représentée au collège communal, saisit donc la section du contentieux administratif du Conseil d'État pour solliciter la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de la délibération d'installation de ce dernier conseiller communal.

¹⁵ *Ibid.*

Le Conseil d'État rappelle d'abord le principe fixé par l'article L4145-15, § 2, du CDLD :

« En règle générale, les sièges sont donc attribués aux listes et non directement aux candidats, et les candidats non élus de chaque liste sont désignés en tant que suppléants. La notion même de suppléant signifie que ces candidats sont notamment appelés à remplacer l'élu de leur liste qui ne peut ou ne veut plus exercer son mandat »¹⁶.

Ensuite, le Conseil d'État ne partage pas l'interprétation de l'autorité de tutelle concernant ce principe et donne raison à l'interprétation de Manuel Dony :

« Rien ne permet de penser qu'il faudrait s'écarter de ces principes lorsqu'un conseiller quitte ses fonctions et que, faute de suppléant sur sa liste, son siège est réattribué à une autre liste. En pareil cas, si le candidat ainsi appelé à siéger y renonce, le mandat revient au suppléant suivant de la même liste. Ce n'est qu'à défaut de suppléant de cette liste qu'il pourrait être fait à nouveau application de l'article L4145-14, § 2, et que le mandat pourrait être dévolu à une autre liste en fonction du quotient électoral immédiatement inférieur. En l'espèce, Giuseppe Cassaro ne pouvait donc être installé dans les fonctions de conseiller communal que si tous les suppléants de la liste rcGH se désistaient, ce qui n'est pas établi »¹⁷.

Précisons que le Conseil d'État considère que la condition de l'extrême urgence est également remplie. En effet, si ce dernier présente plusieurs arguments pour la justifier, un argument principal est retenu par le Conseil d'État pour suspendre la délibération du conseil communal :

« Dans les circonstances politiques exposées par les parties, il apparaît qu'en l'espèce, l'acte attaqué est susceptible d'influencer directement l'adoption d'un pacte de majorité et donc la désignation du bourgmestre et des membres du collège communal. L'illégalité qui affecte l'installation de Giuseppe Cassaro risque ainsi de se répercuter sur la désignation des organes de la commune et, potentiellement, sur les décisions que ceux-ci adopteraient. Ce péril, inhérent à l'exécution de l'acte attaqué, n'est pas hypothétique et il est en cours de réalisation, puisque

Giuseppe Cassaro est d'ores et déjà membre du conseil communal. Le recours à la procédure ordinaire de suspension ne permettrait pas d'en éviter les conséquences en temps utile »¹⁸.

À la suite de cet arrêt, le siège refusé par Agnès Preud'homme Calande, première suppléante de la liste rcGH, est finalement attribué à Bertrand Crosset, deuxième suppléant de cette même liste, après que le conseil communal a retiré sa délibération du 1^{er} avril 2019 relative à la vérification des pouvoirs, la prestation de serment et l'installation de Giuseppe Cassaro, dans les fonctions de conseiller communal effectif¹⁹. Le PS retombe à seize sièges.

LA MAJORITÉ NÉGOCIÉE PAR LES FÉDÉRATIONS

Avec la suspension de l'installation de Giuseppe Cassaro et le retrait de la délibération du 1^{er} avril 2019, le rapport de force au sein du PS local est toujours de huit élus pour chacune des deux tendances. La situation se débloque à la fin du mois d'avril 2019, lorsque le conseiller communal du groupe PS, Geoffrey Cimino, décide de rallier la tendance Dony (possédant désormais neuf sièges sur seize). Ce changement de camp permet de relancer les négociations. Plusieurs pactes de majorité sont toutefois sur la table du conseil communal. Le premier pacte de majorité déposé le 11 mars 2019 par le PS (tendance Mottard), Ecolo, le MR et le rcGH est désormais nul, suite à la demande de Geoffrey Cimino de retirer sa signature sur les projets de pacte antérieurs au 23 avril 2019. En effet, comme l'énonce l'article L1123-1, § 2, al. 6, du CDLD, le projet de pacte de majorité doit être signé par la majorité des membres de chaque groupe politique dont un membre est proposé pour participer au collège communal, ce qui n'est plus le cas pour le groupe PS (tendance Mottard). Le deuxième pacte de majorité déposé le 2 avril 2019 par le PS (tendance Mottard), Ecolo, le MR et le rcGH est également nul pour deux raisons. D'une part, il comporte la signature de Giuseppe Cassaro qui ne pouvait être installé et, d'autre part, Geoffrey Cimino retire sa signature. Le troisième pacte de majorité entre le PS

¹⁸ *Ibid.*, pp. 14-15.

¹⁹ Conseil communal, Remplacement d'un conseiller communal déchu – Vérification des pouvoirs, prestation de serment et installation d'un conseiller communal suppléant, Séance du 27 mai 2019, pp. 3-4, disponible en ligne sur : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

¹⁶ C.E., 12 avril 2019, *Dony*, n° 244.233, p. 10.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 10-11.



(tendance Mottard), Ecolo, le MR et le rcGH est déposé le 23 avril 2019 mais est déclaré nul car il n'est pas signé par l'ensemble des personnes qui y sont désignées, autre exigence de l'article L1123-1, § 2, al. 6, du CDLD. Le quatrième pacte de majorité entre le PS (tendance Mottard), Ecolo, le MR et le rcGH est déposé le 3 mai 2019 et est déclaré nul car il n'est pas signé par la majorité des membres du groupe PS contrairement à l'exigence fixée par l'article L1123-1, § 2, al. 6, du CDLD²⁰.

Toujours lors du conseil communal du 3 mai, la tendance Dony exclut Maurice Mottard du groupe PS²¹.

La tendance Dony, disposant désormais de la majorité des sièges au sein du groupe PS, la négociation d'un pacte de majorité avec Ecolo peut alors débiter. Cette négociation est chapeauté par les fédérations socialiste et écologiste aux échelons supérieurs pour aboutir à un pacte de majorité voté et adopté le 21 juin 2019, avant que cette nouvelle majorité soit installée le 2 juillet 2019²². Une pacification interne au PS est alors obtenue par la fédération liégeoise du PS²³. Bien que Maurice Mottard ait été exclu du PS, le collègue communal comprend trois élus de chaque tendance du PS gracieux-hollognois, tandis que l'élu écologiste, Salvatore Falcone, est choisi pour jouer le rôle d'échevin-médiateur entre les deux groupes et, le cas échéant, arbitrer les décisions qui s'avèreraient bloquées au sein du collège communal²⁴.

La séance de vote de ce pacte de majorité est digne d'intérêt pour ses enjeux politiques et juridiques. En effet, Maurice Mottard se retrouve bourgmestre « indépendant », ayant été exclu du groupe politique PS. Il est toutefois juridiquement toujours considéré comme membre du groupe PS. En effet, l'article L1123-1, § 1^{er}, al. 7, du CDLD, précise que le conseiller communal exclu « est considéré comme appartenant toujours au groupe politique quitté ». Comme il a obtenu le nombre

de voix de préférence le plus important sur la liste, il devient automatiquement bourgmestre²⁵. En outre, le bourgmestre et ses partisans se retrouvent dans une majorité pour laquelle ils n'ont pas voté le pacte, puisqu'en raison de différends lors de la séance, la tendance Mottard n'a pas pris part au vote, les élus ayant quitté la séance. Le pacte de majorité a donc été adopté à 9 voix (la tendance Dony), contre 5 (PTB et rcGH) et 5 abstentions (MR et Ecolo)²⁶. Après coup, les élus MR et Ecolo ont avoué que leur abstention était motivée par la croyance que cette position empêchait l'adoption du pacte de majorité, ce qui n'était pas le cas²⁷. La nouvelle majorité PS-Ecolo est donc installée le 2 juillet 2019, avec pour bourgmestre Maurice Mottard.

LA DÉMISSION EMPÊCHÉE

Le 30 janvier 2020, la démission d'une conseillère PTB, Jasmine Beckers, est actée par le conseil communal. En application des règles exposées ci-avant, elle est remplacée par Giuseppe Cassaro, candidat socialiste (tendance Mottard) ayant le quotient le plus élevé par le biais de sa liste²⁸. Il devient ainsi le dix-septième conseiller issu de la liste PS, faisant évoluer le rapport de force entre la tendance Mottard et la tendance Dony (respectivement huit élus contre neuf).

Plusieurs mois s'écoulent sans modification de la majorité communale avant qu'un nouveau problème politico-juridique se pose pour la commune de Grâce-Hollogne. Il s'agit du second contentieux juridictionnel. Par décision du 17 décembre 2020, Manuel Dony est désigné en qualité de directeur général des personnels de l'éducation au sein de Wallonie-Bruxelles Enseignement (ci-après « WBE »), avec entrée en fonction prévue le 1^{er} février 2021. Cette fonction est incompatible avec son mandat d'échevin

²⁰ Conseil communal, Adoption du pacte de majorité, Séance du 3 mai 2019, pp. 5-6, disponible en ligne sur : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

²¹ *Ibid.*, p. 7.

²² Conseil communal, Adoption du pacte de majorité, Séance du 21 juin 2019, p. 3 et Conseil communal, Installation et prestation de serment du bourgmestre, installation et prestation de serment des échevins, Séance du 2 juillet 2019, pp. 3-4, disponible en ligne sur : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

²³ RTC Télé Liège « Grâce-Hollogne : pacification mais pas réconciliation », 3 juillet 2019, disponible en ligne : <https://www.rtc.be/> (consulté le 22 septembre 2021).

²⁴ Conseil communal, Adoption du pacte de majorité, Séance du 21 juin 2019, pp. 2-3, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

²⁵ Rappelons que l'article L1123-4, § 1^{er}, du CDLD précise qu'« est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité ».

²⁶ Conseil communal, Adoption du pacte de majorité, Séance du 21 juin 2019, pp. 2-3, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

²⁷ Pour rappel, l'article L1123-1, § 3, du CDLD précise que « le pacte de majorité est adopté à la majorité des membres présents du conseil au plus tard dans les trois mois suivant la date de validation des élections [...] ».

²⁸ Conseil communal, Remplacement d'un conseiller communal démissionnaire – vérification des pouvoirs, prestation de serment et installation d'un conseiller communal suppléant, Séance du 30 janvier 2020, pp. 2-3, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

selon l'article L1125-2, 4°, du CDLD²⁹. L'échevin notifie donc sa démission du collège communal le 21 janvier 2021. Selon l'article L1123-11, du CDLD, celle-ci doit être acceptée par le conseil communal, puisque l'article stipule que « la démission des fonctions d'échevin 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 », c'est-à-dire lors de la séance du 28 janvier 2021. Cependant, le conseil communal refuse (treize voix contre l'acceptation et neuf voix pour), d'accepter cette démission, considérant « que les motifs évoqués par l'intéressé reposent sur une incompatibilité de fonctions établies par la loi »³⁰.

À ce stade, il est judicieux de s'interroger sur la possibilité offerte au conseil communal de refuser la démission d'un échevin. Différentes interprétations ont en effet été offertes. Premièrement, lors des travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2005 qui a inséré l'article L1123-11, du CDLD, le ministre-président, Jean-Claude Van Cauwenberghe (PS), et le ministre en charge des pouvoirs locaux, Philippe Courard (PS), ont souhaité organiser la manière dont un conseiller communal, un échevin ou un bourgmestre donne leur démission. Dans l'exposé des motifs, ils ont clairement affirmé, concernant la démission d'un conseiller communal, que « le conseil communal est tenu d'accepter cette démission lors de la plus prochaine séance qui suit la notification de la démission »³¹. En ce qui concerne la démission d'un mandat de bourgmestre ou d'échevin, ils ont spécifiquement ajouté que la démission « prend effet à la date où le conseil en prend connaissance »³². En outre, pour éviter tout problème d'interprétation, sur la base de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, les auteurs du projet de décret ont modifié la formulation du deuxième alinéa de l'article L1123-11 en remplaçant le deuxième alinéa de l'article L1123-11 de l'avant-projet de décret « La démission prend effet à la date où le conseil en prend acte »

²⁹ L'article L1125-2, du CDLD précise que, « outre les incompatibilités visées à l'article L1125-1, ne peuvent être membres du collège communal : [...] 4° les fonctionnaires généraux soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral, du Gouvernement d'une Région ou d'une Communauté, et des organismes d'intérêt public qui en dépendent ».

³⁰ Conseil communal, Point supplémentaire – démission d'un échevin – acceptation de la démission volontaire, Séance du 28 janvier 2021, p. 3, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021).

³¹ Parlement wallon, *Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, 3 août 2005, 204, n° 1, p. 8.

³² *Ibid.*, p. 11.

par « La démission prend effet à la date où le conseil l'accepte ». Cette modification avait pour objectif d'éviter l'abstention d'un conseil communal de prendre acte d'une démission ou de l'accepter³³. Ces différents éléments corroborent l'argument selon lequel le conseil communal ne dispose pas de la faculté de « refuser » la démission. Deuxièmement, dans son *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Charles Havard soutient l'inverse en écrivant qu'il ne s'agit pas d'une compétence liée et que le conseil communal peut refuser la démission :

« Je suis d'avis qu'en utilisant cette terminologie plutôt que “prendre acte” ou “admettre”, le législateur laisse au minimum une certaine latitude au conseil communal. Dans le doute, je préconise de reconnaître au conseil la possibilité de refuser la démission, mais moyennant due motivation »³⁴.

Troisièmement, dans une tout autre affaire, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de se prononcer sur le droit pour un élu local de choisir entre son mandat de bourgmestre et un mandat de directeur général au sein d'une administration publique fédérale, régionale ou communautaire. Ainsi, le décret du 6 octobre 2010 modifiant certaines dispositions du CDLD en vue de renforcer la gouvernance locale a complété l'article L1125-2, du CDLD en ajoutant une incompatibilité entre l'exercice d'une fonction au sein d'un collège communal et l'exercice d'une fonction de direction au sein d'un organisme d'intérêt public. Le bourgmestre concerné estimait qu'une atteinte était portée, de manière disproportionnée, à son droit fondamental d'éligibilité. La Cour constitutionnelle n'a pas partagé cet argument en soutenant que la disposition du CDLD concernée « restreint uniquement le droit d'exercer simultanément les deux fonctions, laissant à la personne concernée le droit de choisir laquelle il exercera »³⁵. Ne pourrait-on pas considérer que cet arrêt corrobore, de façon implicite, l'argument selon lequel démissionner (et par là même obtenir la démission *de façon effective*) est un *droit subjectif* à tout le moins lorsqu'il s'agit de choisir entre deux fonctions incompatibles ? Quatrièmement, suite à la décision du Président du tribunal de première instance (*cfr. infra*),

³³ *Ibid.*, p. 42.

³⁴ Ch. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, coll. Les guides pratiques de droit communal, Bruxelles, La Chartre, 2018, p. 131.

³⁵ C.C., 1^{er} mars 2012, n° 27/2012, p. 9.



le ministre des Pouvoirs locaux, Christophe Collignon (PS) a répondu à une question orale du député Benoît Dispa (cdH) concernant la possibilité offerte au conseil communal de refuser une démission. Selon le ministre, l'article L1123-11 est formulé de manière impérative et la compétence du conseil communal est liée :

« Cette disposition présente donc une formulation impérative. En effet, en prévoyant que le conseil communal accepte la démission d'un échevin dès la séance qui suit la notification portant cette démission, l'article concerné prive ledit conseil de toute liberté d'appréciation quant à cette manifestation unilatérale de volonté.

La compétence du conseil communal est donc liée et celui-ci a l'obligation d'accepter la démission. En d'autres termes, le refus de la démission d'un échevin est interdit au conseil communal. C'est d'ailleurs ce qui ressort des travaux préparatoires de l'article 14 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale.

Au regard de ce cadre juridique, le conseil communal souhaitant conserver un même nombre d'échevins est tenu de désigner un remplaçant à l'échevin démissionnaire. À cet effet, l'article L1123-2 du Code de la démocratie locale requiert d'adopter un avenant au pacte de majorité et prévoit que le nouveau membre du collège achève le mandat de celui qu'il remplace »³⁶.

Revenons aux faits. Suite à la délibération du conseil communal refusant la démission de Manuel Dony, ce dernier saisit en référé le Président du Tribunal de première instance de Liège, le 30 janvier 2021. En effet, sa désignation comme directeur général au sein de WBE est conditionnée à sa démission du mandat d'échevin. Manuel Dony invoque la double violation de ses droits subjectifs : d'une part, la violation de son droit d'accéder à l'emploi de directeur général pour lequel il a été désigné et, d'autre part, la violation de son droit à la non-discrimination en raison de sa conviction politique.

Le Président du tribunal de première instance se déclare tout d'abord compétent pour connaître en référé des conséquences de cette décision du conseil communal sur les droits subjectifs de Manuel Dony. D'un côté, l'urgence est acquise

puisque la décision du conseil communal est adoptée le 28 janvier 2021 alors que l'entrée en fonction de Manuel Dony comme directeur général est prévue le 1^{er} février 2021. D'un autre côté, le président s'estime bien compétent pour connaître des violations des droits subjectifs, telles qu'invoquées par Manuel Dony³⁷.

Le Tribunal examine ensuite l'apparence de droit et se prononce sur la légalité *prima facie* du refus exprimé par le conseil communal d'accepter cette démission. Il souligne l'absence de marge d'appréciation matérielle laissée à celui-ci et épingle la discrimination liée aux convictions politiques du demandeur :

« L'article L1123-11 dudit code prévoit une acceptation par le conseil communal qui, *prima facie*, ne laisse aucune marge d'appréciation matérielle à ce dernier, s'agissant d'entériner le choix subjectif du requérant à privilégier une fonction plutôt que l'autre.

Le refus exprimé par le Conseil communal n'a pas, au vu des pièces déposées et du visionnage de la séance du Conseil communal du 28 janvier 2021 disponible en ligne, été motivé de quelque manière que ce soit et il n'apparaît nullement que la continuité du service public soit mise en péril par la démission de l'échevin DONY le Collège communal disposant toujours d'un quorum suffisant pour délibérer.

Les allégations d'abus de pouvoir dont fait état le requérant ne sont pas dénuées de toute vraisemblance.

Il est notamment allégué, *a priori* à raison, que la démission antérieure d'une conseillère communale en janvier 2020³⁸ n'avait engendré aucune difficulté, ce qui semble donc constituer une discrimination liée aux convictions politiques du requérant qui, lui, se voit refuser, sans motif exprimé, sa démission »³⁹.

Afin de faire cesser cet abus de pouvoir, la décision est assortie d'une astreinte de 1 000 euros par jour de retard à dater de l'expiration du délai accordé au conseil communal pour acter la démission de Manuel Dony, ce délai étant de 48 heures après la signification de l'ordonnance ainsi rendue⁴⁰.

³⁶ Parlement wallon, Commission du logement et des pouvoirs locaux, *Compte rendu intégral*, 9 février 2021, n° 127, p. 38.

³⁷ Civ. Liège (réf.), *Dony c. Commune de Grâce-Hollogne*, 30 janvier 2021, p. 2.

³⁸ Il s'agit de la démission de la conseillère PTB, Jasmine Beckers, précédemment évoquée.

³⁹ Civ. Liège (réf.), *Dony c. Commune de Grâce-Hollogne*, 30 janvier 2021, p. 3.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 4-5.

Sans surprise, l'autorité de tutelle confirme l'obligation de se confirmer à cette ordonnance, le ministre en charge des pouvoirs locaux, indiquant au conseil communal, le 12 février 2021, qu'il a une compétence liée d'accepter la démission des fonctions d'échevin, en mettant la commune de Grâce-Hollogne en demeure de respecter la décision du tribunal de première instance :

« Cette disposition présente une *formulation impérative*. L'article concerné *prive ledit conseil de toute liberté d'appréciation* quant à cette manifestation unilatérale de volonté. [...]

La compétence du conseil communal est donc *liée* et celui-ci *a l'obligation d'accepter la démission*. En d'autres termes *le refus de la démission d'un échevin est interdit au conseil communal*. C'est d'ailleurs ce qui ressort des travaux préparatoires de l'article 14 du décret du 8 décembre 2005 qui modifiait certaines dispositions du code de la démocratie locale »⁴¹.

Finalement, le conseil communal décide de retirer la délibération du 28 janvier 2021 et d'accepter la démission de Manuel Dony le 15 février 2021, avec effet au 28 janvier 2021⁴².

Loin de se stabiliser, la vie politique communale de Grâce-Hollogne connaît un nouveau rebondissement avec le dépôt de motions de méfiance qui posent de nouveaux problèmes juridiques.

L'ILLÉGALITÉ DES MOTIONS DE MÉFIANCE CONSTRUCTIVES INDIVIDUELLES

Suite à la décision du président du tribunal de première instance de Liège, Manuel Dony démissionne de son poste d'échevin tout en restant membre du conseil communal. Cette démission du collègue marque toutefois un tournant dans le rapport de force au sein du groupe PS. En effet, suite à cette démission du collègue, le bourgmestre « indépendant » Maurice Mottard, prend contact individuellement avec plusieurs membres du groupe PS (de la tendance Dony) pour leur proposer le poste de premier échevin et ainsi les rallier à sa tendance. C'est en tout cas ce qui ressort d'une déclaration du conseiller communal PS (tendance Dony), Pietro Patty qui demande que

l'intervention suivante soit actée au procès-verbal du conseil communal du 29 avril 2021 :

« [...] Et, en réalité, mon Bourgmestre, Maurice MOTTARD, m'a proposé un poste d'Échevin, que dis-je, un poste de Premier Échevin, en lieu et place de Manuel DONY et ce, avec les mêmes attributions, poste désormais attribué à notre ancien Président du Conseil dont certains ont pu en parler juste avant mon intervention qui au passage, s'est vu confier d'autres responsabilités. Néanmoins, tout cela est parlant, n'est-ce pas ? Un jour, on vous tend la main et un autre, on vous éjecte [...] »⁴³.

Cette proposition est acceptée par Geoffrey Cimino, alors président du conseil communal. Le 25 mars 2021, ce dernier est désigné premier échevin, en remplacement de Manuel Dony. Un avenant au pacte de majorité est voté pour pourvoir à ce remplacement, sur la base de l'article L1123-2, du CDLD. Soulignons que lors de ce même conseil communal, neuf membres du groupe PS (qui en compte dix-sept), obtiennent la réintégration de Maurice Mottard au sein de leur groupe politique. Cette réintégration est rendue possible par la nouvelle évolution du rapport de force. Avec le retour de Geoffrey Cimino dans la tendance Mottard, celle-ci peut désormais compter sur le soutien de neuf élus, la tendance Dony n'en comptant plus que huit⁴⁴.

Deux motions de méfiance individuelles sont alors déposées afin de voter la déchéance des deux échevins socialistes appartenant à la tendance Dony. Ces deux motions de méfiance individuelles sont votées à l'encontre de Jean-Marie Herbillon et de Luciano Farinella et prévoient respectivement leur remplacement par Sandra Belhocine et Daniel Gielen, la première appartenant au groupe MR alors que le second est de la tendance Mottard⁴⁵.

Le vote de la motion de méfiance constructive individuelle désignant Sandra Belhocine comme échevine est mis en question sous l'angle juridique. En effet, il ne s'agit pas uniquement d'une modification du pacte de majorité voté initialement

⁴¹ Conseil communal, Démission d'un échevin – retrait de la délibération du 28 janvier 2021 et acceptation de la démission volontaire, Séance du 15 février 2021, pp. 3-4, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 21 septembre 2021) [Nous avons mis en italique les parties qui ont été soulignées par l'autorité de tutelle].

⁴² *Ibid.*, p. 4.

⁴³ Conseil communal, Exclusion d'un membre du conseil de l'action sociale – élection de plein droit d'un membre remplaçant présenté par son groupe politique (PS), Séance du 29 avril 2021, p. 8, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 22 septembre 2021).

⁴⁴ Conseil communal, Adoption d'un avenant au pacte de majorité, Séance du 25 mars 2021, pp. 4-5, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 22 septembre 2021).

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 6-10.

le 21 juin 2019 puisqu'un troisième groupe politique rejoint la majorité⁴⁶. Il s'agit d'inclure un nouveau groupe politique dans la majorité communale. L'inclusion d'un nouveau groupe politique devait passer par le vote d'une motion de méfiance constructive collective visant, dans un premier temps, à démettre le précédent collège communal et à installer la nouvelle majorité communale, comprenant le PS (tendance Mottard), Ecolo et le MR, la tendance Dony se retrouvant alors *de facto* dans l'opposition.

Face à ce retournement de situation, une plainte est déposée par Manuel Dony auprès de la fédération liégeoise du PS afin que la commission de vigilance fédérale enclenche une procédure d'exclusion de Maurice Mottard du PS, ce qui est finalement le cas⁴⁷.

Le changement de majorité communale par le vote de deux motions de méfiance constructives individuelles est critiqué par plusieurs élus. L'affaire remonte jusqu'au ministre des Pouvoirs locaux qui soutient que l'ajout d'un partenaire ne peut s'opérer que par le vote d'une motion de méfiance constructive collective. Le ministre conclut que la délibération du conseil communal du 25 mars 2021 est illégale⁴⁸. Domenico Fornieri (PS, tendance Dony) expose à cet égard la réponse qu'il a reçue du ministre des Pouvoirs locaux au sujet du vote de la motion de méfiance constructive individuelle désignant Sandra Belhocine :

« Monsieur le Ministre indique : "Seule l'adoption d'une motion de méfiance collective -...- pourrait permettre au MR de se joindre à la majorité". Ceci veut dire que, telle qu'elle a eu lieu, l'entrée du M.R. au collège communal est illégale, les deux délibérations concernées du 25 mars 2021 (celle portant adoption de la motion de méfiance à l'encontre de l'échevin P.S. Monsieur HERBILLON et celle

portant installation de l'échevine M.R. Madame BELHOCINE) étant irrégulières. [...] »⁴⁹.

Le nouveau collège choisit de ne pas répondre à ces interpellations et réagit lors de la séance suivante par le dépôt d'une motion de méfiance constructive collective proposant le remplacement du collège par un nouveau collège comprenant le PS (tendance Mottard), Ecolo et le MR⁵⁰. La nouvelle majorité, identique dans les faits à celle remplacée par la motion de méfiance collective, est donc installée le 5 juillet 2021 et respecte désormais les prescrits légaux. Le 20 septembre 2021, le groupe du bourgmestre a décidé de s'appeler « Ensemble pour Grâce-Hollogne », en intégrant deux élues ayant quitté les groupes politiques Ecolo et PTB.

LES CONFLITS INTERPERSONNELS COMME DYNAMIQUES POLITIQUES

Au moment d'écrire ces lignes, la majorité installée le 5 juillet 2021 est toujours en place. La première moitié de la mandature communale a été rythmée par de multiples péripéties en termes d'installation et de réinstallation de majorités communales, faisant de Grâce-Hollogne un véritable cas d'étude concernant la composition du conseil communal et du collège communal. Plusieurs enseignements méritent d'être tirés car ils révèlent des dynamiques politiques particulières.

À Grâce-Hollogne, les dynamiques politiques se structurent autour de luttes entre des adversaires politiques au sein d'un même groupe politique, qui dispose d'une majorité absolue depuis 1908. Nous nous demandons donc légitimement si l'exercice, dans le temps long, du pouvoir n'est pas de nature à « user » un groupe politique et ses représentants. Si c'est le cas, le partage du pouvoir serait alors une condition pour éviter ce type de dynamiques politiques.

Toutefois, ce partage du pouvoir n'est pas évident lorsque des tensions interpersonnelles minent un groupe politique. Cela nous amène à l'enseignement suivant qui permet de mieux comprendre la constitution de deux « tendances » au sein du groupe PS. Comme nous l'avons précisé

⁴⁶ Cette interprétation peut être déduite de la formulation de l'article L1123-14, § 1^{er}, al. 6, du CDLD qui stipule que « lorsqu'elle [la motion de méfiance] concerne un ou plusieurs membres du collège, elle n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité ». Autrement dit, une motion de méfiance individuelle ne concerne que les groupes politiques associés initialement au pacte de majorité.

⁴⁷ RTC-Télé Liège, « Maurice Mottard exclu du Parti Socialiste », 17 mai 2021, disponible en ligne : <https://www.rtc.be/> (consulté le 12 août 2021). Précisons toutefois que Maurice Mottard avait déjà démissionné du PS le 8 mai 2021.

⁴⁸ RTC-Télé Liège, « Grâce-Hollogne : le ministre Collignon juge la majorité illégale », 3 juin 2021, disponible en ligne : <https://www.rtc.be/> (consulté le 22 septembre 2021) et Hildesheim Marc, « La nouvelle majorité à Grâce-Hollogne est illégale, selon le ministre wallon Christophe Collignon », *RTBF Info*, 3 juin 2021, disponible en ligne : <https://www.rtbf.be/> (consulté le 22 septembre 2021).

⁴⁹ Conseil communal, Interpellations orales des conseillers en matière diverses, Séance du 1^{er} juin 2021, pp. 35-36, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 22 septembre 2021).

⁵⁰ Conseil communal, Motion de méfiance constructive collective à l'égard du Collège communal et nouveau pacte de majorité – Adoption – Décision, Séance du 5 juillet 2021, pp. 4-6, disponible en ligne : <https://www.grace-hollogne.be/> (consulté le 22 septembre 2021).

précédemment, un conseiller communal demeure juridiquement lié à son groupe politique durant toute la mandature, même lorsqu'il en est exclu. Ne conviendrait-il pas de revoir l'article L1123-1, § 1^{er}, al. 7, du CDLD, précisant que le conseiller communal exclu « est considéré comme appartenant toujours au groupe politique quitté ». Si cette exigence légale n'existait pas, on eut pu imaginer que les conflits entre les deux tendances auraient pris une autre tournure, chaque tendance se retrouvant potentiellement libre de négocier avec les autres groupes politiques pour former un pacte de majorité. Cette problématique s'était déjà partiellement posée au niveau de la ville de Verviers suite à l'exclusion de la bourgmestre, Muriel Targnion, du groupe politique PS⁵¹. Il s'agit selon nous d'une limite de la conception « figée » du groupe politique au niveau communal.

Il en découle en tout cas à nouveau une judiciarisation de la vie politique communale, comme l'un d'entre nous l'a déjà souligné dans le cas verviétois⁵², avec une originalité dans ce cas d'étude, l'intervention, à côté du Conseil d'État d'une juridiction de l'ordre judiciaire. Ce cas d'étude confirme donc la prégnance d'une culture du droit fondée sur une affirmation accrue de droits subjectifs⁵³.

Enfin, ce cas d'étude interroge directement l'autonomie organique dont disposent les autorités locales. Si une marge de manœuvre est laissée aux acteurs politiques dans l'interprétation de certaines dispositions du CDLD, les luttes entre des adversaires politiques entraînent un encadrement toujours plus strict de cette autonomie, les autorités de tutelle et les juridictions étant en effet amenés à siffler la fin de la partie en réduisant la marge d'interprétation des autorités communales. Les luttes interpersonnelles ne sont-elles dès lors pas, à terme, de nature à porter atteinte au principe d'autonomie organique, pourtant historiquement lié aux institutions communales belges ?

⁵¹ Voy. G. GRANDJEAN, « Quand le Conseil d'État pratique l'Art poétique », *Administration publique*, 2021, n° 1, pp. 64-71.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Voy. G. GRANDJEAN, *Pour une commune justice*, Bruxelles, Centre d'Action Laïque, coll. « Liberté, j'écris ton nom », 2022, 90 p.

ACTUALITÉS EN BREF

Chronique établie
par Emmanuel GOURDIN,
Emmanuel JACUBOWITZ, Anthony POPPE,
Tanguy VANDENPUT, Marie VASTMANS,
Dominique VERMER et Vincent VUYLSTEKE

et coordonnée
par Andy JOUSTEN, Muriel VANDERHELST
et Gaëlle WERQUIN

AFFAIRES SOCIALES ET SANTÉ PUBLIQUE

– ARRÊT N° 249.723 (XV^e CHAMBRE), *S.P.R.L. MAINEGO ET CONSORTS*, DU 4 FÉVRIER 2021

Santé publique – Covid-19 – Mesures – Restrictions des droits et libertés – Proportionnalité

Droits et libertés – Santé publique – Covid-19 – Restrictions – Proportionnalité

Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet. S'agissant d'un acte réglementaire, la violation de ce principe ne peut être constatée que si la disposition attaquée apporte aux libertés une restriction qui n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, dans son principe et dans son ampleur, par rapport à l'objectif poursuivi.

Il convient d'observer à cet égard que l'acte attaqué se limite à prolonger les mesures qui ont été prévues par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, qui a fait l'objet d'une demande de suspension d'extrême urgence et qui a donné lieu à l'arrêt de l'assemblée générale n° 248.818 du 30 octobre 2020.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de trancher des controverses scientifiques, spécialement dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence. Le simple fait qu'il existe certaines institutions dont l'analyse diverge sur l'utilité des mesures sanitaires de celles de Sciensano, du Comité supérieur de la Santé ou de comités consultatifs tels que le GEES, le CELEVAL, le RAG et le GEMS ne constitue pas en lui-même une démonstration de la disproportion de ces mesures.

