

I. CONSEIL D'ÉTAT. — Procédure d'extrême urgence. — Retrait, par les échevins unanimes, des attributions du bourgmestre, à l'exclusion de celles qui lui sont confiées par la loi. — Atteinte grave à la crédibilité politique du bourgmestre. — Préjudice grave et difficilement réparable. —
II. COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS. — Répartition des attributions. — Mesure d'ordre intérieur fondée sur des considérations d'ordre politique. —
Acte insusceptible de recours au Conseil d'Etat. — Exception. — Sanction disciplinaire déguisée.

Conseil d'Etat (6^e ch.), 12 janvier 2005

Siég. : Ph. Hanse (cons. f.f. prés.).

Aud. : M. Joassart (aud.).

Plaid. : MM^{es} D. Lagasse et J. Bourtembourg.

(Reinier c. ville de Châtelet — Arrêt n° 139.158).

I. — *La décision prise par les échevins, unanimes, de retirer au bourgmestre l'ensemble de ses attributions, à l'exception de celles qui lui sont confiées par la loi, est de nature à porter gravement atteinte à la crédibilité politique de l'intéressé, ce qui risque de retentir sur sa carrière, tous les jours plus lourdement. La contestation d'une telle décision justifie, dès lors, le recours à la procédure d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat.*

II. — *La répartition des attributions entre les membres du collège des bourgmestre et échevins porte sur la préparation et le suivi des dossiers, non sur le pouvoir de décision proprement dit, qui est collégial. Elle constitue, de ce fait, une mesure d'ordre intérieur qui est insusceptible de recours devant le Conseil d'Etat, étant donné que les considérations d'ordre politique qui la sous-tendent ne sont pas de celles à propos desquelles le Conseil d'Etat est compétent pour se prononcer.*

Cependant, lorsqu'il apparaît des circonstances de la cause qu'une modification apportée à cette répartition se fonde, non sur des motifs d'ordre politique, mais sur la volonté de sanctionner l'un des membres du collège à raison d'un comportement prétendument fautif, la décision qui procède à cette modification est susceptible de recours.

En l'espèce, c'est un désaccord politique fondamental entre, d'une part, le bourgmestre et, de

l'autre, les échevins, qui a justifié l'adoption de l'acte litigieux. Cet acte doit, dès lors, être considéré comme une mesure d'ordre intérieur, dictée par des considérations d'ordre politique. En conséquence, il n'est pas susceptible de recours au Conseil d'Etat.

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

1. — Dominique Reinier est bourgmestre de la ville de Châtelet.

2. — Selon ce qu'elle en dit dans sa requête, elle a présidé normalement, le 31 décembre 2004 à 8 heures, une séance ordinaire du collège des bourgmestre et échevins.

Lorsque les différents points à l'ordre du jour eurent été examinés, l'échevin Dupanloup demanda que soit examinée la répartition des attributions au sein du collège (point n° 5199).

Ce point n'ayant pas été prévu à l'ordre du jour et ayant été porté à sa connaissance pour la première fois juste avant l'ouverture de la séance à 7 h 55, la bourgmestre requérante refusa qu'il en soit délibéré, décida de clore la séance à 9 h 50 sans examiner cette question, et quitta la salle de réunion.

Après son départ, les échevins auraient décidé de rouvrir la séance du collège, pris la décision de lui enlever l'ensemble de ses attributions à l'exception de ses compétences légales, et annoncé cette décision à la presse.

Cette décision constitue l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

La requérante indique en avoir eu connaissance par la presse, ainsi que par une note de service établie le 31 décembre 2004 par la secrétaire communale, note qui lui parvint le 5 janvier 2005.

3. — Cette version des faits est contestée par la partie adverse qui produit :

— un « compte rendu », non signé, de la séance du collège échevinal du 31 décembre 2004, indiquant que, en présence notamment de la requérante, cent trente et un points de l'ordre du jour ont été examinés, « du point n° 5069 au point n° 5199 », de 8 h 10 à 10 h 18;

— le procès-verbal de la séance du collège échevinal du 31 décembre 2004, relatif au point n° 5199, signé par les sept échevins et la secrétaire communale, mais non par la requérante qui y est désignée comme présidente et présente;

— une attestation non datée de la secrétaire communale faisant fonction portant ce qui suit :

« Chargée de la préparation des dossiers destinés au collège des bourgmestre et échevins, j'ai reçu, avant la séance ordinaire du collège

du 31 décembre 2004, de M. Dupanloup, agissant en son nom et au nom de l'ensemble des échevins, un point à ajouter à l'ordre du jour de la séance.

» Ce point fut numéroté n° 5199.

» La délibération relative à ce point fut prise lors de la séance du collège des bourgmestre et échevins, après qu'une discussion soit intervenue entre les membres du collège à ce propos.

» Aucun point n'a été examiné par le collège et aucune décision n'a été prise après que Mme la bourgmestre ait levé la séance. Mme la bourgmestre est d'ailleurs partie avec une copie du projet de délibération qui avait été exposé par M. l'échevin Dupanloup et qui venait d'être voté ».

Considérant, quant à l'extrême urgence dont le bénéfice est demandé, que la requérante fait valoir que, eu égard à la gravité du préjudice moral invoqué et à la campagne médiatique suscitée par la décision attaquée, il est urgent d'y mettre un terme, la durée actuelle d'une procédure de suspension ordinaire ne permettant plus d'apporter la réponse immédiate qu'appelle la campagne de presse lancée contre elle;

Considérant que la partie adverse fait observer que c'est depuis de très nombreux mois que la requérante fait l'objet de vives critiques dans la presse, notamment locale, en sorte que l'on ne pourrait considérer qu'il y aurait urgence à mettre promptement un terme à une campagne médiatique soudaine, fondée sur le seul acte attaqué;

Considérant que l'on ne peut mettre sur le même pied des critiques de presse, dont l'objectivité n'est pas nécessairement la qualité première, et un vote de défiance de tous les échevins à l'égard de leur bourgmestre, tel l'acte attaqué; que, si les premières sont normales en démocratie et ne portent guère à conséquences, le second est de nature à porter gravement atteinte à la crédibilité politique dudit bourgmestre; qu'il peut être admis en l'espèce que l'atteinte portée à la réputation et à la crédibilité de la bourgmestre requérante, risque de retentir de plus en plus, au fil du temps, sur sa carrière politique et justifie l'extrême urgence dont le bénéfice est invoqué, tout allongement de la procédure risquant d'aggraver irrémédiablement le préjudice que la requérante souhaite éviter;

Considérant, quant à la recevabilité de la présente demande de suspension, que la requérante souligne que « ce n'est pas l'atteinte aux attributions non légales de la bourgmestre requérante qui est présentement en cause (la requérante sait que la répartition de ces attributions au sein du collège des bourgmestre et échevins constitue seulement une mesure d'ordre intérieur), mais bien l'atteinte à la compétence légale du bourgmestre de présider le collège des bourgmestre et échevins et à la compétence attribuée au seul bourgmestre de la partie adverse par l'article 7 de son règlement d'ordre intérieur de convoquer le collège

des bourgmestre et échevins en séance extraordinaire »; qu'elle en conclut que « la décision attaquée constitue un acte faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, vu qu'elle porte atteinte aux compétences légales et réglementaires de la bourgmestre requérante »;

Considérant qu'ainsi, dans sa requête même, la requérante admet que la répartition des attributions non légales au sein du collège des bourgmestre et échevins constitue seulement une mesure d'ordre intérieur, mais reproche l'atteinte à la compétence légale du bourgmestre de présider le collège, et à la compétence réglementaire de convoquer le collège en séance extraordinaire;

Considérant que ces reproches constituent les diverses branches du moyen unique qu'elle invoque à l'appui de sa demande de suspension;

Considérant toutefois que, quel que soit le sérieux éventuel de ce moyen, il ne peut être examiné qu'après la question de la recevabilité même du recours, question posée par la nature de l'acte attaqué : celui-ci est-il susceptible d'un recours au Conseil d'Etat?

Considérant, à cet égard, qu'en règle, la répartition des attributions entre les membres d'un collège des bourgmestre et échevins, répartition qui porte sur la préparation et le suivi des dossiers, tandis que la décision reste collégiale, est une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas de nature à être attaquée devant le Conseil d'Etat, les considérations politiques qui, en principe, la motivent n'étant pas de celles à propos desquelles le Conseil d'Etat a à se prononcer; que, toutefois, cette règle connaît une exception lorsqu'il apparaît des circonstances de la cause que la répartition des tâches ou la modification de celle-ci se fondent, non pas sur des motifs politiques, mais sur une volonté de sanctionner celui qui en est l'objet en raison d'un comportement reproché comme fautif; que, dans ce cas, la décision modifiant la répartition des attributions est considérée comme un acte susceptible de recours;

Considérant qu'en l'espèce, le motif de la décision attaquée est « un désaccord politique fondamental (qui) oppose le groupe P.S. au conseil communal et l'ensemble des échevins, d'une part, à la bourgmestre, d'autre part », ainsi que l'ont affirmé les échevins réunis le 30 décembre 2003, ce que ne conteste pas la requérante;

Considérant que le Conseil d'Etat ne saurait s'immiscer dans des querelles politiques, et qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de la règle selon laquelle la répartition des attributions entre les membres d'un collège des bourgmestre et échevins est une mesure d'ordre intérieur qui est dictée essentiellement par des considérations politiques et qui n'est pas de nature à être attaquée devant le Conseil d'Etat; que la demande de suspension est irrecevable,

Décide :

Article 1^{er} : La demande de suspension est rejetée.

Article 2 : Les dépens, liquidés à la somme de 175 EUR, sont mis à charge de la requérante.

OBSERVATIONS

L'impossible existence des actes de gouvernement : entre la sanction disciplinaire déguisée et la mesure grave

1. — Le 31 décembre 2004, les échevins de la ville de Châtelet décident, à l'unanimité, de retirer au bourgmestre l'ensemble des attributions qui sont les siennes, à l'exception de celles qui lui sont confiées par la loi (1). Dans les jours qui suivent, le bourgmestre saisit le Conseil d'Etat d'une demande visant à voir suspendre l'exécution de cette décision de retrait. A cette fin, il sollicite le bénéfice de la procédure d'extrême urgence.

Par un arrêt du 12 janvier 2005, le Conseil d'Etat déclare la demande irrecevable. Dans un premier temps, la juridiction décide que le recours à la procédure d'extrême urgence se justifie en l'espèce. La raison est simple : l'acte attaqué paraît de nature à porter gravement atteinte à la crédibilité politique du bourgmestre, ce qui risque de retentir, tous les jours plus lourdement, sur la carrière de l'intéressé. Dans un second temps, le Conseil d'Etat juge, cependant, que l'acte dont il est saisi est insusceptible de recours. Il s'agit, estime-t-il, d'une mesure d'ordre intérieur, fondée sur des considérations d'ordre politique, dont la juridiction ne saurait régulièrement connaître, au regard de la compétence qui est la sienne (2).

Différents enseignements se dégagent de l'arrêt ainsi rendu. Certains sont classiques. D'autres, en revanche, présentent d'indéniables traits d'originalité.

2. — Le Conseil d'Etat juge — sans surprise — que le collège des bourgmestre et échevins est une autorité administrative dont le pouvoir de décision est exercé de façon collégiale (3).

(1) Les attributions que la loi confie au bourgmestre sont, pour l'essentiel, la fonction d'officier de l'état civil (art. 125, al. 2, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, applicable dans les trois Régions), la fonction de président du conseil communal (art. 88 de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988; art. L 1122-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation), la fonction de président du collège des bourgmestre et échevins (art. 103 de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988; art. L 1123-19 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation), le pouvoir de prendre des ordonnances de police sous le bénéfice de l'urgence (art. 134 de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, applicable dans les trois Régions) ou encore celui de procéder à la fermeture provisoire d'un établissement ou à la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées (art. 134^{ter} de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, applicable dans les trois Régions).

(2) Voy., à cet égard, l'article 160 de la Constitution, ainsi que, en l'occurrence, les articles 14 et 17 des lois « sur le Conseil d'Etat », coordonnées le 12 janvier 1973.

(3) En ce sens, voy. notamment C. Cambier, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 93; égale-

Sans surprise également, le Conseil d'Etat ajoute que la répartition des tâches de préparation et de suivi des dossiers qui est opérée au sein du collège — et, en conséquence, toute modification qui serait apportée à cette répartition — constitue une « mesure d'ordre intérieur », prise dans l'intérêt du service et, partant, insusceptible de recours. Telle est, en effet, la position constante de la doctrine (4) et de la jurisprudence (5). Elle est fondée sur le constat qu'une telle mesure ne produit aucun effet en dehors de l'administration, pas plus qu'elle n'affecte l'organisation ou la situation juridiques des services ou des agents (6).

Faut-il le souligner? Le collège des bourgmestre et échevins n'est pas la seule autorité administrative qui opère, pour des raisons d'efficacité, une répartition des tâches destinées à préparer l'adoption d'une décision collégiale ou à en assurer le suivi. D'autres autorités — au moins tout aussi en vue — s'organisent de la sorte. Ainsi en est-il des gouvernements communautaires et régionaux (7) qui, en pratique, choisissent, eux aussi, d'opérer, entre les ministres, une telle répartition (8). De

ment F. Delpérée et S. Depré, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 75; Cons. Etat, arrêt *Caprasse*, n° 26.902 du 17 septembre 1986.

(4) Voy. notamment C. Cambier, *op. cit.*, p. 93; également P. Lewalle, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, n° 370, p. 634.

(5) Voy. notamment Cons. Etat, arrêt *Huygens*, n° 87.854 du 6 juin 2000; également Cons. Etat, arrêt *Caprasse*, n° 26.902 du 17 septembre 1986; Cons. Etat, arrêt *Rumes*, n° 42.564 du 5 avril 1993; Cons. Etat, arrêt *Delwiche* n° 67.240 du 1^{er} janvier 1997.

(6) Voy. notamment P. Lewalle, *op. cit.*, n° 370, p. 634. Ceci n'empêche nullement qu'une mesure d'ordre intérieur puisse occasionner certains désagréments ou certaines contrariétés aux agents (voy. notamment Cons. Etat, arrêt *Wagner*, n° 124.111 du 10 octobre 2003, *J.L.M.B.*, 2004, pp. 549 et s.).

(7) L'article 69 de la loi spéciale « de réformes institutionnelles » du 8 août 1980 (*M.B.* du 15 août 1980) dispose notamment que « (...) chaque gouvernement délibère collégialement (...) ». Il précise, cependant, que c'est « sans préjudice des délégations qu'il accorde », dont l'exercice déroge alors, par hypothèse, à l'exigence de collégialité.

(8) Comme le souligne F. Delpérée et S. Depré, « une répartition s'instaure entre les ministres » des gouvernements fédérés (*op. cit.*, p. 133). Par un arrêt *Schiltz*, n° 22.690 du 26 novembre 1982 (*R.W.*, 1982-1983, p. 1924, note J. De Meyer), le Conseil d'Etat a cependant refusé de qualifier de mesure d'ordre intérieur un type particulier de répartition entre les ministres fédérés. Au cours de la seconde phase transitoire prévue par la loi spéciale du 8 août 1980, les tâches préparatoires et exécutoires à la décision collégiale étaient réparties, à titre principal, par consensus entre les membres des exécutifs communautaires et régionaux. Le législateur spécial avait toutefois prévu une solution subsidiaire. La loi spéciale elle-même définissait des blocs de compétences attribués, à défaut de consensus, à chaque membre de l'exécutif selon un ordre préétabli. Actuellement, seule la loi spéciale du 12 janvier 1989 connaît encore un tel mode de répartition subsidiaire (art. 37). Saisi d'un recours contestant la répartition intervenue à titre subsidiaire au sein de l'exécutif flamand de l'époque, le Conseil d'Etat juge que « la répartition des tâches dont il s'agit en l'espèce, loin d'être une simple affaire interne relevant intégralement de l'exécutif concerné, est imposée du dehors

même en est-il du collège provincial qui, pour sa part, est légalement tenu de procéder à la répartition des tâches destinées à « préparer » l'adoption des délibérations qu'il est appelé à prendre (9). En revanche, on sait qu'il n'en est pas ainsi à l'échelon fédéral, puisque les ministres se voient reconnaître des attributions qui leur sont propres (10).

3. — Si, en principe, la répartition des tâches préparatoires et post-décisoires d'une décision collégiale — ou la modification apportée à cette répartition — est le résultat d'une « mesure d'ordre intérieur », les circonstances de fait dans lesquelles cette mesure est prise sont susceptibles d'en altérer la nature, au point que la mesure, présentée comme étant « d'ordre intérieur », constituée, en réalité, une « sanction disciplinaire » qu'on qualifie, pour la cause, de « déguisée ».

L'idée est simple. En adoptant une prétendue « mesure d'ordre intérieur », il advient que l'autorité administrative entende littéralement « sanctionner » un agent, au motif qu'il se serait rendu coupable d'une faute professionnelle. Dans ce cas, le Conseil d'Etat — qui n'est pas compétent pour connaître de la mesure — disqualifie l'acte déféré à sa censure et, en conséquence, trouve à pouvoir en connaître, dès l'instant où il est confronté à un acte administratif causant grief, donc susceptible de recours (11).

et ce de manière impérative par une loi paraconstitutionnelle ». Le Conseil d'Etat considère, en outre, que cette répartition concourt « aussi, en définitive, à déterminer les indispensables délégations de pouvoirs de décisions au sein de l'exécutif ». Cette dernière précision paraît aller à l'encontre de la jurisprudence établie en la matière. En effet, une délégation de compétences sera toujours consentie plus facilement à la personne qui était chargée de la préparation et de l'exécution de la décision lorsque celle-ci était encore prise collégialement. Cette constatation ne semble toutefois pas de nature à disqualifier la mesure d'ordre intérieur que constitue une telle répartition des tâches. En revanche, le fait que celle-ci ait été imposée de l'extérieur, en l'occurrence par une loi, comme le prévoyait le régime subsidiaire de l'époque, constitue une raison suffisante pour ne pas considérer un tel aménagement comme une mesure d'ordre intérieur.

(9) Voy., à cet égard, l'article L 2212-46 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, applicable en Région wallonne, qui requiert qu'« en vue de la préparation de ses délibérations, le collège provincial répartit entre ses membres élus les matières qui sont de sa compétence »; également Cons. Etat, arrêt *Ledoux*, n° 73.630 du 13 mai 1998, *J.L.M.B.*, 1998, pp. 1553 et s.

(10) La dévolution d'attributions propres à chaque ministre se manifeste, à l'évidence, par l'adoption d'arrêtés ministériels. Elle se traduit aussi par le contreseing qu'apporte le ministre à l'arrêté royal, lorsque celui-ci est adopté dans le cadre des attributions qui lui sont dévolues ou déléguées. Même au niveau fédéral, l'on peut toutefois percevoir l'existence d'une certaine collégialité, dans le cadre de l'adoption d'arrêtés royaux délibérés en conseil des ministres. La délibération des ministres au sein du conseil constitue, en effet, la manifestation d'une décision prise de façon collégiale, laquelle se traduit, en termes de décision, par le contreseing apporté par l'ensemble des membres du conseil des ministres.

(11) Sur les « sanctions disciplinaires déguisées », voy. notamment J. Salmon, *Le Conseil d'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 284; J. Sohier, *Les procédures au Conseil d'Etat*, Bruxelles, Kluwer, 1998,

Dans l'arrêt annoté, le Conseil d'Etat se demande ouvertement si une telle disqualification doit être opérée en l'espèce (12). En conséquence, il vérifie — en ayant égard aux circonstances de la cause — si l'acte attaqué, plutôt que de constituer une « mesure d'ordre intérieur », ne doit pas être regardé comme une « sanction disciplinaire déguisée ». Il en conclut que non (13). Mais — curieusement — c'est au motif que l'acte attaqué trouverait son fondement dans des considérations d'ordre politique, dont le Conseil d'Etat n'aurait pas à connaître.

A ce stade du raisonnement, on peut se demander si la question était bien de savoir si les considérations d'ordre politique qui sont au fondement de l'acte attaqué pouvaient — ou non — faire l'objet d'un contrôle de la part du Conseil d'Etat. Ne convenait-il pas plutôt de se demander si la mesure pouvait être qualifiée de « sanction » et, dans l'affirmative, si cette « sanction » ressortissait à la sphère « disciplinaire »?

Sous l'angle ainsi reconsidéré, il semble résulter des circonstances de la cause que l'acte attaqué constituait bien une « sanction », à savoir celle que l'ensemble des échevins entendait infliger au bourgmestre, à raison du comportement de ce dernier. En revanche, la « sanction » infligée pouvait plus difficilement être qualifiée de « disciplinaire », en ce que le comporte-

ment en cause ne pouvait s'analyser comme une faute « professionnelle » mais, le cas échéant, comme une faute « politique ».

Ainsi peut-on rejoindre le Conseil d'Etat dans la conclusion qui est la sienne et considérer que l'acte litigieux n'était pas une « sanction disciplinaire déguisée ». Il est même permis de s'en réjouir. La justice gagne, en effet, à distinguer les positions politiques, qu'est appelé à prendre le mandataire, des fautes — pénales, civiles ou disciplinaires — qu'il est susceptible de commettre (14).

Le raisonnement qu'emprunte la juridiction paraît, pour sa part, plus difficile à partager. Car, arguant de son incompétence à connaître de considérations politiques pour exclure l'existence d'une « sanction disciplinaire déguisée », la juridiction mêle, de façon ambiguë, deux ordres différents de questions.

4. — Le malaise s'épaissit lorsqu'on constate que le Conseil d'Etat arrête là son examen, pour conclure à l'irrecevabilité de la demande (15).

Il existe en effet un autre cas de figure dans lequel une décision qui présente les apparences de la « mesure d'ordre intérieur » peut, à l'analyse, se révéler être un acte administratif unilatéral causant grief et, partant, susceptible de recours au Conseil d'Etat. C'est l'hypothèse dans laquelle, bien qu'étant dénué de tout caractère « disciplinaire », l'acte litigieux affecte « gravement » l'organisation d'un service ou la situation d'un agent, au point de produire — volontairement ou involontairement — des effets juridiques (16).

A diverses reprises, le Conseil d'Etat a jugé « grave » un acte présenté comme une « mesure d'ordre intérieur » et s'est, en conséquence, déclaré compétent pour connaître de la régularité de cet acte. Ainsi a-t-il considéré qu'un changement d'affectation qui engendrait des répercussions sur la manière dont l'intéressé était amené à exercer ses fonctions constituait, à l'analyse, une mesure « grave » (17). De même, le Conseil d'Etat a jugé que la mutation qui cause à l'agent transféré un préjudice moral considérable, ou le retrait d'un certificat de sécurité qui lèse le militaire qui en était titulaire, constituent des mesures qui peuvent être qualifiées comme telles (18). Même confronté

p. 33; P. Lewalle, *op. cit.*, n° 370, p. 634; M. Leroy, *op. cit.*, p. 249; pour des cas récents d'application, voy. Cons. Etat, arrêt *Wittebans*, n° 129.804, du 29 mars 2004; Cons. Etat, arrêt X, n° 131.185 du 10 mai 2004; Cons. Etat, arrêt X, n° 131.388 du 13 mai 2004.

(12) La juridiction administrative s'inscrit de la sorte dans une lente évolution jurisprudentielle. Il y a quelques années, en effet, la seule constatation que le retrait de certaines attributions préparatoires et exécutives n'emportait pas une modification du pouvoir de décision reconnu à l'édile communal semblait suffire au Conseil d'Etat pour déclarer la demande irrecevable (Cons. Etat, arrêt *Caprasse*, n° 26.902 du 17 septembre 1986; Cons. Etat, arrêt *Rumes*, n° 42.564 du 5 avril 1993, (Cons. Etat, arrêt *Ledoux*, n° 73.630 du 13 mai 1998, *J.L.M.B.*, 1998, pp. 1553 et s.; Cons. Etat, arrêt *Huygns*, n° 87.854 du 6 juin 2000). Les chambres néerlandophones (Cons. Etat, arrêt *Delwiche*, n° 67.240 du 1^{er} juillet 1997) sont à l'origine d'un aménagement jurisprudentiel qui a permis au requérant de contester un retrait d'attributions lorsque celui-ci paraissait motivé, non par des considérations politiques, mais par de prétendus manquements (Cons. Etat, arrêt *Hondemarcq*, n° 137.536 du 23 novembre 2004; Cons. Etat, arrêt *Jacmin*, n° 138.800 du 22 décembre 2004).

(13) Si tel avait été le cas, le Conseil d'Etat aurait dû suspendre l'exécution de la décision en raison, notamment, de l'incompétence de l'auteur de l'acte (voy., à cet égard, Cons. Etat, arrêt *De Langhe*, n° 88.279 du 27 juin 2000). L'on sait, en effet, que c'est le Roi et, à compter du 1^{er} janvier 2007, le gouvernement régional qui est compétent pour sanctionner un bourgmestre sur le plan disciplinaire. La nature de la sanction aurait, elle aussi, posé problème. L'on sait, en effet, que le bourgmestre n'est susceptible de se voir infliger que deux types de sanctions disciplinaires : la suspension et la révocation, à l'exclusion notamment du retrait d'une partie de ses attributions (voy., à cet égard, l'article L 1123-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, applicable en Région wallonne; art. 82 de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, applicable en Région bruxelloise).

(14) Voy. notamment, à cet égard, P. Ségur, *La responsabilité politique*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je?, 1998, p. 123; O. Beaud, *Le sang contaminé*, Paris, P.U.F., 1999, p. 105.

(15) Il ne s'agit certes pas d'une surprise tant il est vrai que si, désormais, la juridiction administrative accepte de s'interroger sur l'éventuel caractère disciplinaire du réaménagement des attributions communales ou provinciales, elle y limite d'ordinaire son contrôle (voy. à cet égard les références citées à la note 12).

(16) Sur les mesures dites « graves », voy. notamment J. Sohier, *op. cit.*, p. 33; P. Lewalle, *op. cit.*, n° 370, p. 634; compar. M. Leroy, *op. cit.*, p. 249.

(17) Cons. Etat, arrêt *Wastiels*, n° 19.177 du 10 octobre 1978; Cons. Etat, arrêt *Dewael*, n° 20.180, 11 mars 1980; Cons. Etat, arrêt *Damien*, n° 35.202 du 15 juin 1990; Cons. Etat, arrêt *Menten*, n° 37.828 du 8 octobre 1991; Cons. Etat, arrêt *Collignon*, n° 91.247 du 30 novembre 2000.

(18) Cons. Etat, arrêt *Legros*, n° 67.675 du 5 août 1997; Cons. Etat, arrêt *Trinteler*, n° 128.246 du 18 février 2004.

à un remaniement des attributions au sein du collège des bourgmestre et échevins ou du collège provincial, le Conseil d'Etat a, par deux fois au moins, accepté d'envisager la mesure de retrait sous l'angle d'une mesure grave (19). Mais, jusqu'à présent, il ne l'a certes fait qu'après s'être assuré qu'une pareille mesure « ne se fond[ait] pas sur des motifs liés à l'équilibre politique instauré par la loi entre le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins » ou entre le conseil provincial et le collège provincial (20).

Pourquoi le Conseil d'Etat n'évoque-t-il pas — même de façon théorique — l'hypothèse selon laquelle la mesure en cause pouvait être disqualifiée en « mesure grave », à raison des effets qu'elle produit ? L'absence de référence à cette seconde forme de disqualification de la « mesure d'ordre intérieur » paraît d'autant plus inexplicable que le Conseil d'Etat juge que l'acte attaqué risque de causer au bourgmestre un préjudice grave et difficilement réparable, d'une ampleur telle qu'il justifie le recours à la procédure d'extrême urgence.

A notre estime, dès l'instant où le Conseil d'Etat reconnaissait que l'acte attaqué causait — ou risquait de causer — à son destinataire un « préjudice grave et difficilement réparable », il s'imposait de qualifier cet acte de mesure « grave », ce qui le rendait *ipso facto* susceptible de recours. Certes, la gravité d'une mesure s'apprécie *in concreto* et peut donc différer selon la qualité de la personne à laquelle elle est appliquée. Mais, pour cette raison même, il serait excessif d'affirmer, de manière générale et absolue, que toute sanction politique serait privée de gravité, parce qu'en quelque sorte, il s'agirait là des « risques du métier ».

5. — Se serait alors — mais alors seulement — posée une tout autre question évoquée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt annoté : celle de savoir si les considérations d'ordre politique qui fondent l'acte attaqué sont — ou non — étrangères à celles dont la juridiction administrative peut régulièrement connaître.

On l'a observé. Dans l'arrêt annoté, le Conseil d'Etat juge expressément que les considéra-

tions d'ordre politique qui justifient l'adoption de l'acte attaqué empêchent la juridiction de connaître de cet acte.

Si, à travers ces mots, le Conseil d'Etat a seulement voulu opposer deux ordres de sanctions — les sanctions « disciplinaires », dont il doit connaître, et les sanctions « politiques », dont il ne saurait connaître — l'on ne peut que souscrire à l'analyse (21). Mais telle n'est pas la manière dont la juridiction administrative a choisi de s'exprimer.

Les termes de l'arrêt témoignent de ce qu'il existerait une sphère de considérations qui pourraient émaner de l'autorité administrative et qui — quelle que soit la nature de l'acte qui les portent — échapperaient au pouvoir de contrôle du juge administratif, à raison de leur caractère « politique ». Des décisions rendues antérieurement par le Conseil d'Etat semblent, du reste, le confirmer (22).

Un tel mode d'expression pourrait laisser penser que le Conseil d'Etat reconnaît — fût-ce implicitement — l'existence d'actes dits « de gouvernement », c'est-à-dire d'actes revêtus d'une portée à ce point politique, qu'ils ne pourraient être assujettis au contrôle de la haute juridiction, alors même qu'ils causeraient grief (23).

Il faut se montrer prudent à propos de l'interprétation qui doit être procurée à l'arrêt annoté. Mais, si telle est la lecture qu'il convient de faire de cet arrêt, il s'impose alors de démontrer ce qui serait rien moins qu'un désaveu jurisprudentiel (24). C'est que l'Etat dé-

mocratique, en général, et la Belgique, en particulier, ne laissent guère de place à une catégorie d'actes administratifs intouchables. Sur le fondement de la Constitution même, la doctrine et, jusqu'ici, la jurisprudence le rappellent à intervalles réguliers (25).

Compte tenu de l'impossible existence des actes de gouvernement en droit belge, il nous paraît que l'acte attaqué — parce qu'il constituait, comme le suggère le Conseil d'Etat lui-même, une mesure « grave » — non seulement était, par nature, susceptible de recours, mais devait, qui plus est, subir l'examen de régularité que la Constitution et la loi confient au Conseil d'Etat.

Certes, il n'appartenait pas à la juridiction administrative de prendre part au différend politique proprement dit, en donnant raison à l'un — le bourgmestre — ou aux autres — les échevins. Mais rien n'empêchait la juridiction de se demander si l'auteur de l'acte était bien compétent pour l'adopter. Si les quorums de présence et de vote étaient réunis au sein du collège. Si la question était inscrite à l'ordre du jour de la séance, dans le délai imparti. Si le bourgmestre avait été entendu préalablement à l'inflexion de la mesure. Si l'acte avait été adopté au scrutin secret. Ou encore si cet acte était adéquatement motivé en la forme.

Si le Conseil d'Etat avait procédé à cet examen, il n'est pas certain que le bourgmestre de la ville de Châtelet serait, aujourd'hui, déchu de l'ensemble de ses attributions, à l'exclusion de celles que la loi lui confie.

Mais la situation serait plus préoccupante encore si l'arrêt annoté — au nom pour le moins évocateur : « Reinier » — devait, à l'avenir, constituer un siège confortable pour la théorie des actes dits « de gouvernement ». Car il ouvrirait alors la porte à d'autres règlements de comptes politiques aux conséquences graves, sans que le juge administratif s'autorise à en contrôler les aspects proprement juridiques.

David RENDERS

Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles

Thomas BOMBOIS

Assistant à l'Université catholique de Louvain
Référéndaire à la Cour d'arbitrage

(19) Il s'agit de l'arrêt *Alluin*, n° 108.329 du 21 juin 2002 (*Rev. dr. com.*, 2003, p. 47, note B. Lombaert) et de l'arrêt *Delwiche*, n° 67.240 du 1^{er} juillet 1997.

(20) Dans la note qu'il consacre à l'arrêt *Alluin*, l'auditeur en charge du dossier considère que la mesure de retrait « avait pour seul objet et pour seul but de punir [le député permanent] pour des fautes commises dans l'exercice de son mandat », laissant entendre par là qu'il s'agissait en l'espèce d'une sanction disciplinaire déguisée. L'arrêt en lui-même ne confirme toutefois pas une telle interprétation puisqu'il qualifie uniquement le retrait de « mesure grave ». On remarquera encore que, dans l'arrêt *Delwiche*, le Conseil d'Etat précise que non seulement la mesure doit être fondée sur des motifs non politiques mais qu'en outre elle doit viser à atteindre personnellement un membre du collège (« Dat de Raad van State die politieke dimensie wel terzijde kan laten wanneer uit de gegevens van de zaak blijkt dat de taakverdeling of de wijziging ervan ertoe strekt een lid van het schepencollege persoonlijk te treffen om een reden die niet gesteund is op het door de wet ingestelde politiek evenwicht tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen »).

(21) *Cfr supra* n° 3. C'est toutefois sous la réserve que la sanction politique ne corresponde pas à une « mesure grave » (*cfr supra*, n° 4).

(22) *Voy.*, à cet égard, la jurisprudence des arrêts *Delwiche* et *Alluin* selon laquelle le régime de droit commun n'est applicable que dans la mesure où le remaniement est étranger à la dimension politique présente au sein du collège des bourgmestre et échevins. De la même manière, dans les arrêts *Hondemarq* et *Jacmin*, le Conseil d'Etat juge que dans la mesure où « la décision attaquée ne constitue pas l'expression d'une divergence politique entre membres du collège (...) elle constitue un acte susceptible de recours ». Ne faut-il pas en déduire *a contrario* que tel ne serait pas le cas si la mesure était fondée sur une telle divergence politique ?

(23) Ainsi que le relève J. Salmon, « Les actes de gouvernement sont des actes qui, de prime abord, relèvent de la compétence du juge saisi mais qui en sont néanmoins soustraits » (*op. cit.*, p. 226).

(24) *Voy.*, à cet égard, P. Lewalle, *op. cit.*, n° 351, p. 575; M. Leroy, *op. cit.*, p. 239; J. De Meyer, *op. cit.*, p. 1926. On relèvera toutefois que, déjà dans l'arrêt *Schiltz* précité, le Conseil d'Etat n'avait pas refusé, par principe, d'appliquer la théorie des actes de gouvernement à une mesure de répartition des tâches entre les membres des anciens exécutifs régionaux et communautaires. Selon la juridiction administrative, en effet, « il est généralement admis qu'il est des actes administratifs accomplis par les organes de gestion des institutions publiques et qui, précisément en raison de leur caractère de gestion politique — même s'ils mettent en cause le respect de règle de droit (*sic*) — sont soustraits au contrôle du juge pour être soumis exclusivement à celui de l'organe représentatif désigné par le corps électoral ». Deux conditions sont ainsi mises en exergue par le Conseil d'Etat. Il doit s'agir d'un acte de gestion politique sur lequel s'exerce un contrôle politique. Constatant que la répartition entre les membres de l'exécutif

avait eu lieu au moyen d'un critère légal, ne laissant à l'exécutif aucune liberté de choix, le Conseil d'Etat en conclut logiquement que le Conseil dont cet exécutif était issu ne disposait d'aucun droit de contrôle politique à cet égard et « qu'il n'y avait] dès lors aucune raison politique de refuser au Conseil d'Etat le contrôle juridictionnel de l'application de ce prescrit ». En revanche, la situation au niveau communal et provincial pourrait correspondre aux deux conditions mentionnées par la juridiction administrative.

(25) *Voy.* récemment M. Leroy, « Les actes de gouvernement : un spectre qui hante la jurisprudence du Conseil d'Etat belge », *A.P.T.*, 1999, p. 189; P. Lewalle, *op. cit.*, n° 351, p. 576 : « Il est trop clair qu'en droit belge, aucune disposition, ni constitutionnelle ni législative, ne fonde en termes exprès une telle restriction du contrôle juridictionnel » ; également Cons. Etat, arrêt *Vandendoren*, n° 107.561 du 10 juin 2002.