



QUEL EST L'IMPACT DE L'EXCLUSION OU DU DÉPART D'UN MANDATAIRE COMMUNAL DE SON GROUPE POLITIQUE D'ORIGINE EN COURS DE LÉGISLATURE ?

Trois principes fondamentaux

Quatre hypothèses pratiques dans la Nouvelle loi communale



INTRODUCTION

En principe, une fois installés, les mandataires élus sur une même liste composent un même « groupe politique » au sein du conseil communal (on peut parler du « **groupe politique d'origine** »).

Il arrive qu'en cours de législature, le mandataire communal (conseiller communal, échevin ou bourgmestre) soit **exclu** du groupe politique d'origine (soit en raison d'une exclusion prononcée par ce groupe^[1], soit en raison d'une exclusion prononcée par le parti que la liste représente^[2]) ou décide de le **quitter** (soit, parce qu'il n'est plus en adéquation avec les idées portées par le groupe d'origine, soit parce qu'il a décidé de quitter le parti que représente sa liste d'origine).

Dans ces deux cas, tantôt le conseiller concerné **rejoindra un autre groupe d'élus** (on parlera de conseiller « **transfuge** »), tantôt il décidera de **siéger seul** (il ne siège plus sous la bannière de la liste sur laquelle il a été élu parce que ses convictions ne sont plus en adéquation avec ses colistiers).

Ces situations suscitent **plusieurs interrogations**, tant pour les mandataires eux-mêmes que pour les personnes chargées d'assurer l'application de la Nouvelle loi communale (ci-après « NLC »).

Quelles sont les conséquences juridiques d'un tel changement ? Il y a lieu de rappeler à cet égard **trois grands principes**.

Par ailleurs, comment comptabiliser l'élu en question dans l'application des dispositions de la NLC qui font référence à une « liste », un « groupe » ou une « formation » politique ?

La réponse dépendra, *in concreto*, de la disposition qui doit être appliquée.

Bruxelles Pouvoirs locaux expose les **quatre situations, quatre hypothèses**, qui peuvent se présenter concrètement dans la NLC, et la manière de comptabiliser les votes des mandataires exclus ou ayant quitté leur liste d'origine. Ces quatre hypothèses sont : le cas où la NLC fait référence à la « liste » (1), l'article 16 de la NLC (remplacement d'un échevin) (2), l'article 120 de la NLC (la composition des commissions du conseil communal) (3) et l'article 112 de la NLC (l'accès à la publication dans le bulletin d'information communal) (4).

1 Ex. : une exclusion d'une Liste du Bourgmestre d'un conseiller qui n'est pas rattaché à un parti <https://www.rtf.be/article/wsl-le-conseiller-communal-olivier-schuermans-exclu-de-la-liste-du-bourgmestre-suite-a-un-derapage-sur-facebook-9260582> (consulté le 28 mars 2024).

2 Ex. : une exclusion d'un parti (Les Engagés) d'un conseiller communal (qui ne s'est pas rattaché à un autre parti). <https://www.lesoir.be/470338/article/2022-10-10/crise-chez-les-engages-maxime-prevot-annonce-lexclusion-dahmed-el-khannouss> (consulté le 9 avril 2024).

TROIS GRANDS PRINCIPES

PRINCIPE N° 1

PAS DE PERTE DU MANDAT DE CONSEILLER SI EXCLUSION OU DÉPART

Dans les deux cas, exclusion ou départ volontaire suite à un changement de conviction, il n'y a pas de fin du mandat de conseiller (qu'on peut appeler, le mandat « *originaire* »).

En effet, le conseiller « *exerce un mandat public attribué définitivement et de plein droit* »^[1] qui « *lui appartient tant qu'il n'est pas frappé d'une cause de déchéance (...) ou qu'il n'a pas démissionné* »^[2].

D'ailleurs, comme le rappelle le Conseil d'État : « *il ne ressort d'aucune disposition légale ou réglementaire que pour pouvoir participer à des élections communales et être élu, il faut nécessairement appartenir à un parti politique* ». La légitimité de l'élu local réside dans le fait qu'il a été choisi par une majorité de citoyens de sa commune^[3].

PRINCIPE N° 2

IL FAUT UNE DÉCISION FORMELLE DU CONSEIL COMMUNAL POUR RETIRER SON MANDAT SECONDAIRE À UN CONSEILLER EXCLU OU AYANT QUITTÉ LE GROUPE DE SA LISTE D'ORIGINE

Le mandat « *secondaire* » est celui qui est exercé dans le prolongement du mandat « *originaire* » de conseiller (ex.: le mandat de représentant de la commune dans le conseil d'administration d'une intercommunale).

Aucun mécanisme de retrait automatique du mandat secondaire n'est prévu.

Le conseil communal est donc libre de retirer son mandat secondaire au membre du conseil exclu ou ayant quitté le groupe politique issu de sa liste d'origine ou son parti. Cette décision prendra alors la forme d'un acte administratif à portée individuelle adopté par le conseil qui doit être motivé en la forme^[1]. C'est au conseil communal d'apprécier si le mandataire exclu ou démissionnaire de son groupe politique peut toujours représenter la commune dans l'entité concernée ou si, sa rupture avec la formation politique dont il est issu, doit conduire à une telle décision.

Ces éléments doivent ressortir d'une démonstration précise issue de la motivation formelle de la décision du conseil communal.

Ex: il peut arriver que les motifs qui ont justifié l'exclusion du parti ou du groupe issu de la liste – comme une incohérence ou des faits pénalement répréhensibles – justifient également la rupture de confiance entre le conseil communal et l'élu concerné.

En pratique, c'est la liste dont il relève qui jugera si le mandataire peut encore la représenter et qui initiera la procédure (dépôt d'un point à l'ordre du jour par le chef de groupe).

La Région de Bruxelles-Capitale considère qu'il est préférable de laisser la main au conseil communal, de qui tout conseiller tient juridiquement son mandat secondaire au premier chef.

¹ R. WILKIN, Précis de droit communal, Bruxelles, Bruylant, 1959, p. 40

² R. WILKIN, *ibid.*, p. 43.

³ « Les dispositions du CwaDEL précitées ne font que confirmer cette légitimité en précisant que si un élu est exclu de son parti politique, cela ne peut avoir pour conséquence de l'écarter des fonctions qu'il exerce au sein des organes mêmes de la commune » (C.E., 1er décembre 2021, n° 252.283, Aydin).

¹ Conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. La jurisprudence du Conseil d'État condamne la motivation « stéréotypée » : il conviendra que le conseil communal établisse concrètement, eu égard à la situation personnelle de l'élu, les motifs pour lesquels le mandat doit lui être retiré.

PRINCIPE N° 3.**LE MANDATAIRE EXCLU OU SORTI DE SON GROUPE POLITIQUE CONTINUE DE REPRÉSENTER SA LISTE D'ORIGINE DANS L'ENTITÉ OÙ IL EXERCE SON MANDAT SECONDAIRE**

Bien que ne faisant plus partie du groupe politique correspondant à la liste sur laquelle il a été élu, le conseiller démissionnaire est toujours considéré comme appartenant à sa liste d'origine. Il sera comptabilisé comme tel.

En ce qui concerne les conseillers communaux qui représentent la commune au sein de l'organe de gestion des régies communales autonomes, cette idée est confirmée par le libellé de l'article 8 de l'ordonnance modes de gestion relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale. La circulaire du 9 juin 2020 (C-2020/30986) relative à cette ordonnance expose le cas du mandataire « transfuge » ou siégeant comme indépendant : *« Pour ce faire, il est renvoyé à l'article 56 du code électoral communal bruxellois, lequel implique que l'on tienne compte, pour établir ladite répartition proportionnelle, des « listes » (et non des « groupes politiques »). Par conséquent, quand bien même un conseiller communal aurait-il décidé, après son élection sur une liste, de rejoindre un autre « groupe politique » au sein du conseil communal, il importe de s'en tenir aux termes du code électoral communal et de tenir compte, en vue de respecter la composition proportionnelle du conseil d'administration de la régie, des listes qui ont été présentées aux suffrages du corps électoral ».*

Le conseiller reste représentant de sa liste d'origine et continuera de siéger dans l'organe de gestion en vertu de la décision du conseil communal qui l'y a désigné comme représentant. Deux cas de figure peuvent alors se présenter :

- soit les statuts (ou le règlement d'ordre intérieur) donnent des droits individuels aux membres des organes de la personne morale (ex. le temps de parole en réunion est octroyé « à *chaque membre de l'organe* ») : le mandataire exclu ou sorti pourra alors encore mettre en œuvre les droits qu'il tire comme membre de l'organe. C'est d'ailleurs souvent en ce sens que la NLC prévoit l'exercice de leurs droits par les conseillers communaux dans le cadre des séances du conseil communal ;
- soit les statuts (ou le règlement d'ordre intérieur) donnent des droits aux « groupes politiques représentés au sein de l'organe », et dans ce cas il est probable que le groupe politique estime que le membre sorti ou exclu ne peut pas exercer le droit de parole en son nom s'il peut s'exprimer par la voix d'un autre de ses représentants dont les convictions politiques sont toujours conformes à celles du groupe.

QUATRE HYPOTHÈSES PRATIQUES DANS LA NLC

HYPOTHÈSE 1

LA NLC FAIT RÉFÉRENCE À LA « LISTE SUR LAQUELLE LE CONSEILLER A ÉTÉ ÉLU »

Règle : tenir compte de la liste d'origine, indépendamment des changements politiques

Chaque mandataire représente sa liste communale (sa « liste d'origine »). En effet, il a été élu non seulement en tant que personne mais aussi en tant que représentant de sa liste, et défend donc la politique promue par cette liste vis-à-vis des citoyens. L'élu reste comptabilisé sur cette liste lorsque la législation y fait référence explicite. L'exclusion ou le départ politique n'aura aucune incidence sur ce rattachement.

Ex. : si deux élus de la liste MR décident de rejoindre le groupe de la liste PS, ils seront toujours comptabilisés comme membres de la liste MR lorsqu'une disposition fait référence à la « liste ».

Plusieurs articles dans la NLC utilisent la notion de « liste », avec quelques variantes d'une disposition à l'autre (mais la règle est la même) :

Ex. 1 : art. 73 : « L'élu qui n'est pas installé en raison de l'application d'une règle d'incompatibilité conserve le droit d'être admis ultérieurement à prêter serment et est remplacé par le suppléant classé en ordre utile sur la liste sur laquelle il a été élu et prend la place de ce dernier sur la liste des suppléants »

Ex. 2 : art. 8bis (élection du président du conseil communal) : « Le président et son suppléant sont présentés par écrit par une majorité des élus de la liste sur laquelle ils se sont présentés et par une majorité des élus du conseil ».

Ex. 3 : art. 13 (élection du bourgmestre) : « Le bourgmestre est nommé par le Gouvernement parmi les élus belges au conseil communal sur présentation écrite par au moins la majorité des élus de la liste sur laquelle il s'est présenté et par au moins la majorité des élus du conseil ».

Ex. 4 : art. 15 (élection des échevins *en début de législature*) : « Les échevins sont élus par le conseil en son sein. Chacun d'eux est présenté par écrit par au moins la majorité des élus de la liste sur laquelle il s'est présenté et par au moins la majorité des élus du conseil ».

Il faut distinguer l'*élection* (qui a lieu en début de législature et pour laquelle on ne tient compte que des listes) du *remplacement* de l'échevin qui sera présentée au point 2 (où la notion de « groupe politique » intervient et où il faut, donc, tenir compte des changements politiques intervenus).

HYPOTHÈSE 2

LE « GROUPE POLITIQUE EXISTANT AU MOMENT DU REMPLACEMENT DE L'ÉCHEVIN » (ART. 16)

Règle : tenir compte des changements politiques intervenus, indépendamment de la liste d'origine

L'article 16 de la NLC organise la parité des sexes au collège des Bourgmestre et échevins. Son paragraphe 4, dernier alinéa, précise que « Pour l'application du présent paragraphe, la liste correspond au groupe politique existant au moment du remplacement de l'échevin ». Le paragraphe 4 concerne toutes les hypothèses de remplacement d'un échevin en cours de législature : décès, démission, déchéance du mandat, révocation (art. 15, §4, NLC), empêchements légaux (art. 18).

Dans ce cas de figure, le législateur déroge expressément à la règle habituelle qui consiste à considérer qu'un mandataire élu est toujours comptabilisé comme appartenant à la liste sur laquelle il a été élu et requiert de se référer « au groupe politique existant au mo-

ment du remplacement de l'échevin ». Il faut donc tenir compte des changements politiques intervenus.

N.B. : ces changements politiques doivent être attestés par le conseil communal lorsqu'ils ont lieu. Les conseils communaux devront donc prendre acte de ces changements dans les procès-verbaux de leurs séances.

Ex. : si deux élus de la liste MR décident de rejoindre le groupe de la liste PS, ils seront comptabilisés comme membre du groupe politique PS lors du vote pour le remplacement d'un échevin.

Attention : cette règle ne vaut **pas** en cas de réélection des bourgmestre et présidents des conseils communaux : s'il faut procéder à une nouvelle élection en cours de législature, l'acte de présentation devra être soutenu par une majorité des colistiers et pour déterminer cette majorité, on tiendra compte de la situation d'origine (liste) et non pas de la situation au moment de l'élection (majorité des personnes élues sur la même liste que le candidats présentés).

HYPOTHÈSE 3

LES « GROUPES QUI COMPOSENT LE CONSEIL COMMUNAL » (ART. 120)

Règle : tenir compte de la liste d'origine

L'article 120 de la NLC impose la représentation proportionnelle des « *groupes qui composent le conseil communal* » dans les commissions du conseil communal. Le législateur indique expressément que « *sont considérés comme formant un groupe, les membres du conseil qui sont élus sur une même liste ou qui sont élus sur des listes affiliées en vue de former un groupe* » (art. 120, §1er, al. 3). Il faut tenir compte des listes d'origine, comme dans l'hypothèse n° 1.

C'est la même interprétation qu'il faut donner à la notion de « *groupe politique démocratique représenté au conseil communal* » reprise à l'article 112 de la NLC, *in fine*. Cet article prévoit, en son alinéa 6, d'installer une commission chargée de remettre un rapport annuel au conseil communal relatif au respect de cette disposition (qui concerne le bulletin d'information communal)^[1].

¹ Notion issue d'un amendement qui avait pour objectif, précisément, de privilégier le terme « groupe » plutôt que « formation » : « Le présent amendement est purement technique et vise à plus de clarté en termes de vocabulaire. Il consiste à utiliser les mots « groupe politique » tel

Cette commission doit être composée en tenant compte des listes d'origine.

que clairement défini à l'article 120 de la Nouvelle loi communale plutôt que les mots « formation politique » qui, contrairement au premier, n'est pas défini dans la Nouvelle loi communale et peut prêter à confusion » (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que l'article 112 de la Nouvelle loi communale, Rapport, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., A-287/2, n° 15 et 16).

HYPOTHÈSE 4

L'ACCÈS AU BULLETIN D'INFORMATION COMMUNAL EST GARANTI AUX « LISTES » ET AUX « FORMATIONS POLITIQUES DÉMOCRATIQUES REPRÉSENTÉES AU CONSEIL COMMUNAL MAIS N'APPARTENANT PAS À LA MAJORITÉ COMMUNALE » (ART. 112)



Règle : tenir compte de la liste d'origine

L'article 112 règle la possibilité de disposer d'une tribune dans le bulletin d'information communal. Ce droit est réservé aux « *listes et aux formations politiques démocratiques représentées au conseil communal mais n'appartenant pas à la majorité communale* ».

Malgré la coexistence de la notion de « *liste* » et de « *formation politique démocratique représentée au conseil communal mais n'appartenant pas à la majorité communale* », le droit de « tribune » au bulletin d'information est limité aux « *listes* » représentées au conseil communal. C'est-à-dire aux listes qui ont obtenu des sièges au conseil communal au lendemain des élections.

Ex. 1 : un conseiller communal élu sur la liste MR décide de quitter le parti et de ne plus siéger avec le groupe issu de la liste MR. Il passe chez DéFI, qui n'est pas représenté au conseil communal. DéFI avait toutefois déposé une liste électorale de manière recevable. Le conseiller n'aura toutefois pas droit à une nouvelle tribune indépendante au bulletin au nom de son parti d'accueil.

Ex. 2 : un conseiller communal élu sur la liste Ecolo/Groen est exclu du groupe (groupe issu de la liste d'origine Ecolo/Groen) et de siéger comme indépendant. Il n'aura pas droit à une tribune dans le bulletin d'information communal.

Attention : un échevin qui se désolidarise de sa liste d'origine mais décide de ne pas démissionner de son mandat d'échevin, reste un membre de la majorité. Ni lui, ni les conseillers qui auraient décidé de le suivre dans son mouvement n'ont droit à une tribune indépendante dans le bulletin d'information. D'abord, en vertu du principe de la solidarité échevinale, il n'est pas censé pouvoir s'exprimer dans le bulletin d'information communal en son nom propre à l'encontre de la majorité. Par ailleurs, les conseillers qui ont décidé de le suivre dans son mouvement politique et de se désolidariser de leur liste d'origine restent rattachés, pour l'exercice de ce droit, à leur liste d'origine.



CONCLUSIONS

- Le mandataire exclu ou ayant quitté son groupe d'origine reste conseiller communal et maintient ses mandats secondaires sans décision contraire du conseil communal ;
- La notion de groupe politique ou de formation politique n'est pas abstraitement définie dans la NLC. Il faut regarder *in concreto* ce que prévoit la disposition pour savoir quel sort il faut réserver au mandataire exclu ou ayant quitté le groupe d'origine :
 - si la NLC évoque la « liste » - ex. élection échevin – on le rattache à sa liste d'origine ;
 - article 16, NLC – remplacement d'un échevin – on tient compte des changements intervenus ;
 - article 120, NLC – composition des commissions du conseils – on le rattache à sa liste d'origine ;
 - article 112, NLC – tribune dans le bulletin d'information – seules les listes qui ont des représentants élus peuvent s'exprimer.