

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 214.529 du 11 juillet 2011

A. 200.336/XV-1534

En cause : **DAERDEN** Michel,
ayant élu domicile chez
Me E. LEMMENS, avocat,
Ilot Saint Michel
Place Verte 13
4000 Liège,

contre :

la commune d'Ans,
ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 25 mai 2011 par Michel Daerden, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de la décision du conseil communal d'Ans du 28 mars, qui adopte une motion de méfiance dirigée contre les membres du collège communal d'Ans – en ce compris le président du c.p.a.s. – et contre le bourgmestre élu de plein droit, datée du 15 mars, déposée le 16 mars et complétée le 18 mars;

Vu le dossier administratif et la note d'observation déposée par la partie adverse;

Vu le rapport de M. B. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 29 juin 2011 fixant l'affaire à l'audience du 7 juillet 2011 à 9 heures 30;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me E. LEMMENS, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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

Quant aux faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Lors des élections communales du 8 octobre 2006, sur un total de 29 sièges, la liste PS en a obtenu 18, la liste MR 5, et chacune des listes RCA, ECOLO et CDH 2. Un «pacte de majorité» au sens des articles L1123-1 et suivants du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWADEL) a été signé entre les groupes PS et MR et adopté par 25 voix pour et 4 abstentions le 4 décembre 2006. Le requérant étant l'élu de la liste PS qui avait obtenu le plus de voix de préférence sur la liste la plus importante parmi celles qui composent la majorité communale, il a été désigné en qualité de bourgmestre par application de l'article L1123-4, § 1^{er}, du CWADEL. Le jour de l'installation du nouveau conseil communal, il a fait la déclaration suivante:

« Ce 4 décembre 2006, dans le respect des termes du pacte de majorité et conformément à l'article L1123-4 du code de la démocratie locale et de la décentralisation, j'ai eu l'honneur d'être appelé à prêter serment en qualité de bourgmestre d'Ans.

À l'issue de cette prestation de serment, exerçant la fonction de Ministre régional, je me déclare empêché en application de l'article L1123-5 du code... qui considère comme empêché, le bourgmestre qui exerce la fonction de ministre pendant la période d'exercice de cette fonction.

Sur base du même article, en ma qualité de bourgmestre en titre, je donne délégation à M. Fernand Gingoux, futur échevin, pour remplir les fonctions de Bourgmestre de la Commune d'Ans».

La délégation mentionnée à la fin de cette déclaration procède de l'application de l'article L1123-5, qui est rédigé comme suit:

« En cas d'absence ou d'empêchement du bourgmestre, ses fonctions sont remplies par l'échevin de nationalité belge délégué par le bourgmestre. À défaut, il est remplacé par l'échevin de nationalité belge, le premier en rang.

Est considéré comme empêché, le bourgmestre qui exerce la fonction de ministre, de secrétaire d'État, de membre d'un Gouvernement ou de secrétaire d'État régional, pendant la période d'exercice de cette fonction».

Le 10 septembre 2007, le requérant a délégué Stéphane Moreau pour exercer la fonction de bourgmestre en remplacement de Fernand Gingoux, démissionnaire, en même temps qu'un avenant au pacte de majorité a désigné Jean-Louis Daerden, frère du requérant, en qualité de président du c.p.a.s. et Julien Gauthy en qualité d'échevin en remplacement de Fernand Gingoux.

En juin 2010, le requérant a retiré la délégation donnée à Stéphane Moreau pour exercer la fonction de bourgmestre et a désigné Yves Parthoens, en qualité de bourgmestre f.f. Ce dernier a dirigé son premier conseil communal le 28 juin 2010. À partir de septembre 2010, la vie politique d'Ans a été perturbée par des désaccords au sein de la principale formation de la majorité.

Le 15 mars 2011, une motion de méfiance est signée par 11 des élus PS (sur 18), les 5 élus MR, les 2 élus CDH et les 2 élus RCA, soit par 20 des 29 conseillers communaux. Cette motion est rédigée comme suit:

« MOTION DE MÉFIANCE

Les soussignés, tous conseillers communaux de la Commune d'Ans, représentant à la fois la majorité des élus des listes PS, MR, CDH, RCA et la majorité des élus du conseil communal, après avoir délibéré de la situation politique locale et de ce que commandait l'intérêt de nos concitoyens ont convenu de:

- l'adoption d'une motion de méfiance à l'égard de l'ensemble du collège communal en ce compris le Président du CPAS.
- la démission de ceux-ci et leur remplacement par:
 - Stéphane Moreau, en qualité de Bourgmestre;
 - Thomas Cialone, en qualité de Premier Échevin;
 - Nathalie Dubois, en qualité de deuxième Échevin;
 - Francy Dupont, en qualité de troisième Échevin;
 - Georges Secretin, en qualité de quatrième Échevin;
 - Grégory Philippin, en qualité de cinquième Échevin;
 - Henry Huygen en qualité de sixième Échevin;
 - Anne-Marie Libon, en qualité de Président du CPAS.

Ils demandent expressément qu'à la suite du dépôt de la présente motion entre les mains de Monsieur le secrétaire communal, le débat et le vote sur la motion de méfiance soient inscrits à l'ordre du jour du prochain conseil communal, pour autant qu'un délai de sept jours francs se soit écoulé depuis le dépôt.

Ils sollicitent que Monsieur le secrétaire communal adresse sans délai cette motion aux membres du Collège et du Conseil.»

Cette motion est déposée le lendemain, 16 mars, entre les mains du secrétaire communal. Le même jour, ses signataires ont prié le collège communal de convoquer le conseil communal le 28 mars, à 17 heures, en vue du débat et du vote

sur la motion de méfiance déposée et de la prestation de serment des membres du collège.

Les mêmes personnes ont à nouveau déposé le 18 mars, la même motion, dont le premier point a été complété et devient;

« - l'adoption d'une motion de méfiance à l'égard de l'ensemble du collège communal en ce compris le Président du CPAS **et l'adoption d'une motion de méfiance à l'égard du Bourgmestre, en conséquence:** la démission de ceux-ci...(suite comme ci-dessus)»

Le même jour, le secrétaire communal a fait part aux conseillers communaux du texte de la motion déposée entre ses mains en application de l'article L1123-14 du CWADEL, en précisant qu'elle sera inscrite à l'ordre du jour du plus prochain conseil communal.

Le conseil communal s'est réuni le 28 mars, en l'absence de cinq conseillers PS, dont le requérant. Le passage du procès-verbal de sa réunion relatif à la motion est rédigé comme suit:

« Le Président explique que:

- Une motion de méfiance a été déposée, entre les mains de Monsieur le Secrétaire communal le 16 mars 2011, et complétée par la motion remise le 18 mars 2011.

- Cette motion est recevable puisqu'elle est déposée à la fois par la moitié au moins des Conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative et par la moitié au moins des Conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité.

- Le secrétaire communal a adressé copie du texte de la motion de méfiance sans délai à chacun des membres du Collège et du Conseil et il l'a portée à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale.

- Un délai de 7 jours francs au moins s'est écoulé entre le 18 mars 2011 et la réunion du Conseil communal de ce jour.

Il précise que:

- La motion présente des successeurs et qu'il appartient au Conseil communal d'apprécier souverainement, par son vote à haute voix les motifs qui le fondent.

- L'adoption de cette motion supposera, d'abord, l'installation d'une nouvelle majorité, le remplacement des membres du Collège et du président du CPAS, ensuite le remplacement du Bourgmestre élu de plein droit par Monsieur Stéphane Moreau.

- Il s'agit donc:

- d'adopter la motion de méfiance présentée;

- en conséquence, d'acter la démission des membres du Collège et du Président du CPAS et leur remplacement; en qualité de membres du Collège et de Président du CPAS, respectivement par en qualité de:

1^{er} Échevin: M. Thomas Cialone

2^{ème} Échevin: Mme Nathalie Dubois

3^{ème} Échevin: M. Francy Dupont

4^{ème} Échevin: M. Georges Secretin

5^{ème} Échevin: M. Grégory Philippin

6^{ème} Échevin: M. Henri Huygen

Président du C.P.A.S.: Mme Anne Marie Libon

– d’acter la démission du bourgmestre élu de plein droit, Monsieur Michel Daerden et son remplacement par Monsieur Stéphane Moreau.

Avant de procéder au vote, le Président invite les Conseillers communaux à faire part de leurs commentaires, observations ou appréciations de fait ou de droit sur la motion déposée.

M. Gielen¹ déclare “Nous assistons ce jour à une acmé dans la guerre de succession au PS Ansois”.

M. Coenen² enchaîne en prononçant les paroles suivantes: “Je remercie M. Parthoens, autant en tant qu’Échevin que de bourgmestre f.f., pour sa disponibilité, sa sympathie et son écoute positive... Je regrette simplement que ces qualités n’aient pas suffi pour donner une suite positive aux nombreuses propositions constructives que nous lui avons transmises au cours de ces dernières années.

Je félicite monsieur Moreau pour ses qualités... commerciales: s’adjoindre deux partis supplémentaires pour le prix d’un seul Échevinat, ce n’est plus faire les soldes, c’est carrément profiter d’un déstockage avant mise en liquidation volontaire”. M. Gielen poursuit en lisant la déclaration suivante: “On nous demande de nous prononcer sur une motion de méfiance. Cela ne se voit que dans les communes où se présente une crise politique majeure.

Cette situation dramatique pour ANS soulève de nombreuses questions:

1. Qui aujourd’hui représente les socialistes ansois (je parle bien les électeurs socialistes je ne parle pas du parti socialiste, ceux qui présentent la motion ou les autres ?

2. Le MR fait-il preuve d’honnêteté intellectuelle quand après avoir conclu un GRAND ACCORD avec (le) PS en 2006 il s’associe aujourd’hui à une nouvelle génération ?

3. Le CDH-RCA (la famille chrétienne enfin réconciliée), ne va-t-il pas perdre son âme en entrant dans cette majorité hétéroclite en recevant un Échevinat comme hochet

4. Vous nous dites qu’il fallait une solution au blocage de la gestion communale; bien ! mais ne va-t-on pas assister à un autre type de blocage entre le Collège et le secrétaire communal (proche s’il en est du Bourgmestre sorti) ? Ses activités politiques ayant fait l’objet de nombreuses remarques d’ECOLO par le passé

5. La Démocratie, comment se porte-t-elle ? En effet, nous allons assister très certainement à des joutes oratoires des ‘rejetés’ dont le seul but sera de mettre des bâtons dans les roues des traites (lire ‘traîtres’ ?); ou peut être une unanimité de façade avec des coups bas à tout va. La seule vraie opposition sera ECOLO qui avec deux représentants sur 29 va devoir continuer d’exercer de manière objective mais sans concession ni faiblesse sa mission de contrôle du fonctionnement démocratique de la Commune, tout en continuant à présenter des propositions innovantes visant à améliorer un cadre de vie sain et épanouissant; à ANS, on devra plutôt dire des propositions pour réduire les nuisances de ce cadre de vie. Nous devons parler haut pour tenter de nous faire entendre entre une majorité de bénis oui oui et des aigris, des déçus, des répudiés

Toutes ces questions contiennent pratiquement notre réponse à la situation actuelle Nous avons toujours déclaré que nous ne voulions pas choisir entre les deux factions en désamour car c’est le même système autocratique ‘je n’ai pas dit totalitaire’ qui prévaut, c’est juste une génération impatiente qui chasse l’autre vieillissante et affaiblie.

¹ Conseiller ECOLO.

² Autre conseiller ECOLO.

C'est pourquoi, principalement parce que nous ne voulons en aucune manière cautionner l'une ou l'autre partie nous émettrons un vote d'abstention.

Nous confirmons ici qu'à aucun moment nous n'avons été sollicités pour participer à ce renversement du Bourgmestre et nous pouvons dire que nous en sommes heureux.

Oui heureux car qu'est ce (lire 'que' ?) cela aurait rapporté ? Un mandat pour prix de notre soumission au groupe rebelle de l'ancienne majorité ? et après, que pourrions nous présenter aux électeurs comme bilan ?

D'ailleurs que nous proposent les signataires de la motion de méfiance ? Nous n'en savons rien !! Si le blocage; suppression du Conseil de l'Action Sociale du 23 mars, suppression des commissions préparatoires de ce Conseil communal (il n'y avait paraît il plus personne pour répondre. Visiblement à ANS on ne connaît pas les affaires courantes (au parlement, on continue de travailler quel que soit l'état de délabrement de l'Exécutif)."

M. Gauthy³ lit la déclaration suivante: «Je m'exprime en mon nom personnel mais aussi et surtout au nom d'un certain nombre d'Échevins "sortants" et de Conseillers communaux et de CPAS, appartenant au parti socialiste, pour simplement mais fermement signifier que:

1 °) la procédure appliquée pour la négociation et le dépôt de cette motion de méfiance est pour le moins désobligeante;

2°) nous nous interrogeons toujours, en l'occurrence, sur la parfaite légalité de cette motion qui hélas n'honore pas notre belle commune."

M. Parthoens⁴ regrette pour sa part que la procédure du dépôt d'une motion de méfiance soit menée sans consultation préalable de la population de sorte qu'en réponse à M. Gielen il considère ne pas être en mesure d'apporter une réponse à sa première question "qui représente les électeurs socialistes ansois ?"

M. Moreau⁵ explique que la motion de méfiance a été déposée dans le strict respect de la légalité et qu'il s'agit en l'espèce de la mise en œuvre d'une procédure légale à double vocation, l'une collective et l'autre, individuelle, visant personnellement le Bourgmestre.

Pour ce qui concerne spécifiquement le Parti Socialiste et sa représentation, il rappelle que la fédération liégeoise du parti socialiste s'est prononcée ce vendredi 25 mars à l'unanimité et a avalisé le nouveau pacte de majorité ansois.

M. Valkeners⁶, en réponse à M. Gielen, précise qu'il n'y a pas de blocage et que l'annulation de la réunion du Conseil de l'action sociale du 23 mars n'est pas motivée par le dépôt de la motion.

Il conclut en lisant une lettre adressée aux Conseillers par Mme la Conseillère Rita Ulens Budenaers.

"Liège, le 28 mars 2011

Cher(es) collègue(s),

Étant retenue à la Clinique Saint-Joseph depuis 5 jours maintenant, je ne saurai malheureusement être présente ce soir.

Nonobstant, je réitère mon soutien à la motion de méfiance ainsi qu'au nouveau Collège et au nouveau Bourgmestre.

J'ai agi en toute logique et sans aucune pression.

³ Conseiller PS non signataire de la motion.

⁴ Élu PS, bourgmestre f.f. jusqu'à l'acte attaqué.

⁵ Élu PS signataire de la motion et devenu bourgmestre suite au vote de celle-ci.

⁶ Conseiller PS signataire de la motion.

Je vous souhaite une bonne réunion et me réjouis de pouvoir enfin participer activement à la gestion de la Commune d'Ans dans l'intérêt de tous nos concitoyens."

En réponse à M. Gielen, M. Grosch⁷ refuse que l'on puisse considérer qu'entrer dans la majorité soit synonyme de perdre son âme. Il explique que le CDH compte bien assumer ses responsabilités et qu'en sa qualité de parti responsable, il compte bien, autant que faire se peut, imprégner de son empreinte l'action que ne manquera pas de mener la nouvelle équipe mise en place.

Le Président, M. Yves Parthoens, invite les Conseillers à poursuivre le débat. Il constate qu'aucune prise de parole n'est sollicitée et fait procéder au vote à haute voix. M. Moreau fait remarquer que chaque membre du conseil et plus particulièrement chaque personne concernée par la motion de méfiance a été spécialement avertie de la possibilité qu'elle avait de faire valoir son point de vue avant qu'il soit procédé au vote.

La motion est adoptée au scrutin public par 19 voix pour, 3 voix contre (MM. Parthoens, Gauthy, Mme Lenaerts) et 2 abstentions (MM. Gielen et Coenen)).

Le texte de la délibération annexée est approuvé à l'unanimité.»

La délibération en question, qui constitue l'acte attaqué, est rédigée comme suit:

« Le Conseil Communal,
Vu la motion déposée, entre les mains de Monsieur le Secrétaire communal le 16 mars 2011, telle que complétée par la motion remise le 18 mars 2011 entre les mains de Monsieur le Secrétaire communal;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment, les articles L1123-1 à L1123-14; et plus particulièrement les articles L1123-4 et L1123-14;

Attendu que la motion est recevable dès lors qu'elle est déposée à la fois par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative et par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité;

Attendu qu'un délai de 7 jours francs au moins s'est écoulé entre le 18 mars 2011 et la réunion du Conseil communal de ce jour;

Attendu que la motion présente des successeurs;

Attendu qu'il appartient au Conseil communal d'apprécier souverainement, par son vote à haute voix les motifs qui le fondent;

Que l'adoption de la motion supposera, d'abord, l'installation d'une nouvelle majorité, le remplacement des membres du collège et du président du CPAS, ensuite le remplacement du bourgmestre élu de plein droit par Monsieur Stéphane Moreau;

DÉCIDE, par 19 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions:

– d'adopter la motion de méfiance présentée;

– en conséquence, d'acter la démission des membres du collège et du Président du CPAS et leur remplacement; en qualité de membres du collège et de Président du CPAS, respectivement par en qualité de:⁸

1^{er} Échevin: M. Thomas Cialone

2^{ème} Échevin: Mme Nathalie Dubois

3^{ème} Échevin: M. Francy Dupont

4^{ème} Échevin: M. Georges Secretin

5^{ème} Échevin: M. Grégory Philippin

⁷ Conseiller CDH, signataire de la motion.

⁸ Dans la version de l'extrait du registre aux délibérations du conseil communal qui est déposée par le requérant, il est mentionné, avant la liste des échevins: « Bourgmestre: M. Stéphane Moreau ». Cette mention ne figure pas dans la version du même document qui est déposée au dossier administratif, reproduite ici.

6^{ème} Échevin: M. Henri Huygen
Président du C.P.A.S.: Mme Anne Marie Libon
– d’acter la démission du bourgmestre élu de plein droit, Monsieur Michel Daerden et son remplacement par Monsieur Stéphane Moreau.»

Par un courrier recommandé du 6 avril 2011, M. Yves Parthoens, ancien bourgmestre faisant fonction, Monsieur Julien Gauthy, ancien échevin, et Monsieur Jean-Louis Daerden, ancien président du C.P.A.S. ayant en charge les affaires sociales, ont introduit le recours en annulation prévu aux articles L3121-1 à L3121-6 du CWADEL auprès du Ministre régional des Pouvoirs locaux et de la Ville, autorité de tutelle. Celui-ci a fait savoir le 27 juin qu’il n’avait pas fait droit à ce recours.

Sur la recevabilité

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que le requérant n’a pas assisté à la séance du conseil communal au cours de laquelle la motion de méfiance a été débattue et adoptée; qu’elle en tire trois arguments:

1. elle se demande si, en s’abstenant de venir au conseil communal, le requérant n’a pas «expressément acquiescé» à la motion, de sorte qu’il a, de manière non ambiguë, manifesté sa décision de ne pas s’opposer – et donc d’acquiescer – à la délibération à prendre, et qu’il n’a pas intérêt à la contester;

2. elle estime qu’il ne pourrait être admis que le membre d’un organe délibérant qui ne se plaint pas d’une violation des prérogatives qu’il tient de sa qualité de membre de cet organe choisisse de ne pas siéger lorsqu’il connaît l’ordre du jour et qu’il estimerait devoir s’opposer au projet de décision à prendre et choisisse, en quelque sorte, de ne pas exercer ses prérogatives en préférant remplacer par un recours juridictionnel le débat démocratique auquel l’élection lui donne le droit et le devoir de participer;

3. elle expose que ce que le requérant conteste, c’est sa démission et son remplacement par Stéphane Moreau; qu’en fonction de l’argumentation présentée dans les moyens, elle soutient que l’accueil du recours ne pourrait avoir pour effet d’entraîner l’annulation de la délibération, en ce qu’elle concerne les autres membres du collège;

Considérant, quant au premier aspect, qu’une renonciation ne se présume pas; que la délibération attaquée a un effet important sur la situation personnelle du requérant et sur la vie politique de la commune dont il est un mandataire;

Considérant, quant au second aspect, que le requérant n’invoque pas, à l’appui de la recevabilité du recours, un intérêt fonctionnel lié aux droits que sa

qualité de conseiller communal lui donnerait, mais un intérêt personnel lié à l'effet que l'acte attaqué a sur sa situation personnelle;

Considérant quant au troisième aspect, qu'en cas d'annulation de la délibération attaquée, l'intérêt du requérant est que le remplacement complet du collège soit annulé, à défaut de quoi il se retrouverait bourgmestre – empêché, mais appelé à reprendre ses fonctions si l'empêchement prenait fin – à la tête d'un collège dont font partie des échevins avec lesquels il est douteux qu'il puisse s'entendre, vu les événements de la vie politique ansoise et le présent recours;

Considérant que l'exception d'irrecevabilité ne peut être retenue;

Sur la compétence du Conseil d'État

Considérant que le rapport de l'auditeur pose la question de savoir si le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours; qu'il observe que le Conseil d'État s'est de manière constante déclaré compétent lorsqu'il a été saisi de recours dirigés contre des motions de méfiance individuelles, mais que la présente affaire est le premier recours qui tend à l'annulation et la suspension d'une motion de méfiance collective, entraînant par ailleurs un changement de majorité et un nouveau pacte de majorité; qu'il s'interroge sur la similitude des situations et se demande si, en raison du fait que l'acte attaqué revient en réalité à entériner un changement d'alliance politique au sein du conseil communal, le Conseil d'État ne devrait pas se déclarer incompétent; qu'à propos du caractère «plus politique» d'une motion de méfiance collective en comparaison avec une motion individuelle, il souligne que la motion de méfiance individuelle doit être signée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité, et non par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative, comme c'est le cas pour la motion collective; qu'il cite le passage suivant d'un article écrit en 2007 par Alain COENEN (« Les relations entre le conseil communal et son exécutif », *Dr. Comm.*, Kluwer, 2007/2-3, p. 33):

« En ce qu'elle permet de proposer une majorité alternative, la motion de méfiance collective relève assurément des mécanismes traditionnels de mise en œuvre de la responsabilité politique. Et l'idée qu'une juridiction administrative n'a pas à s'immiscer dans les ressorts qui fondent la confiance ou la méfiance d'une assemblée envers son exécutif semble s'imposer naturellement.

C'est beaucoup moins évident lorsque, sans qu'il y ait changement de majorité, un conseil communal fait tourner ses représentants au collège, par le biais de la motion de méfiance individuelle.»;

Considérant que l'acte attaqué est une délibération d'un conseil communal, organe d'une commune, qui est une autorité administrative; qu'il emporte des effets de droit en ce qu'il retire les qualités de bourgmestre et d'échevins à certaines personnes et les attribuent à d'autres; qu'un tel acte est de nature à faire grief à ceux qui, par son effet, perdent leur mandat; que la circonstance que la motion de méfiance attaquée serait une décision essentiellement politique, ne constitue pas un argument d'où il se pourrait déduire que le contrôle de sa légalité devrait échapper au Conseil d'État; qu'en effet, le vote d'une telle motion, par un conseil communal, qui n'est ni un organe du pouvoir législatif ni un organe du pouvoir judiciaire, apparaît comme un acte accompli par une autorité administrative, destiné à produire des effets de droit, faisant grief, acte qui, dès lors, est de nature à faire l'objet d'une requête en annulation et, partant, d'une demande de suspension, sur la base des articles 14, § 1^{er}, et 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'aucune disposition de nature constitutionnelle ou législative, ni aucune règle de droit non écrite ne soustrait pareille décision à la compétence du Conseil d'État; que la circonstance que le conseil communal dispose en l'occurrence d'un très large pouvoir d'appréciation, ou en d'autres termes, qu'il s'agisse d'une question de pure opportunité politique, a certes pour effet de restreindre, voire annihiler l'emprise des moyens d'annulation qui contestent la légalité interne de l'acte attaqué, mais non d'écarter l'acte attaqué de la compétence du Conseil d'État statuant au contentieux de l'annulation ou à celui, connexe, de la suspension; que le Conseil d'État est compétent pour connaître de la demande de suspension;

Quant au fond

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article L1123-14 du CWADEL, du défaut de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles et de la violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure; qu'après avoir cité l'article en question, le requérant expose que cette disposition opère une distinction entre les motions de méfiance collectives, issues d'une majorité alternative, et les motions de méfiance individuelles, issues de la majorité en place; qu'il indique que les travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2005 précisent que «la sanction individuelle est liée à la problématique du défaut de compétence propre des échevins. En effet, la méfiance individuelle ne peut pas être le fait d'une majorité alternative, elle se décide au sein de la majorité. Un mécanisme de ce type ne peut être mis en œuvre que pour sanctionner quelqu'un qui, à un moment donné, ne joue plus le jeu d'équipe»; que, pour le requérant, tant le prescrit que la *ratio legis* de l'article L1123-14 interdisent qu'une seule motion vise à la fois l'un des membres du collège communal (dont le requérant ne fait pas partie, ainsi qu'il le démontrera à l'occasion du deuxième moyen) et le collège communal

dans son ensemble; qu'il fait valoir que l'article L1123-14, § 1^{er}, prévoit des conditions de recevabilité distinctes, en ce sens que les motions de méfiance collectives doivent être déposées par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative et les motions de méfiance individuelles doivent être déposées par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité; qu'il soutient que cette disposition précise que le conseil peut adopter une motion de méfiance à l'égard du collège «ou» de l'un ou de plusieurs de ses membres, l'emploi de cette conjonction interdisant expressément tout cumul de ces deux objets au sein de la même motion et *a fortiori* lors des délibérations et du vote ultérieurs; qu'il relève qu'en l'espèce, la motion originale, datée du 15 mars 2011 et déposée le 16, a été complétée le 18 pour le viser expressément, et que son objet est par conséquent double: elle vise, d'une part, le collège communal dans son ensemble et, d'autre part, le bourgmestre en titre; qu'il fait valoir que ces deux objets ne pouvant être cumulés dans une même motion au sens des dispositions reprises au moyen, que deux motions distinctes auraient dû être déposées, et faire l'objet de deux votes distincts; qu'étant donné que tel n'a pas été le cas, il estime que la suite de la procédure et l'acte attaqué sont en conséquence irrémédiablement viciés; qu'il ajoute qu'il en va d'autant plus ainsi que l'acte attaqué, qui repose sur une seule motion, a lui-même deux objets (il précise dans un premier temps que la motion de méfiance présentée est adoptée et décide, dans un second temps, «d'acter la démission du bourgmestre élu de plein droit, Monsieur Michel Daerden, et son remplacement par Monsieur Stéphane Moreau») et que ces deux objets ne pouvaient être cumulés au sein de la même motion ni faire l'objet d'une même décision sans violer les dispositions reprises au moyen; qu'en ordre subsidiaire, si le Conseil d'État devait admettre le cumul des deux objets prédéfinis au sein d'une même motion, le requérant souligne que ces deux objets ne pouvaient en toute hypothèse pas faire l'objet d'une seule délibération et d'un seul vote, car l'article L1123-14 prévoit que le débat et le vote sur les motions de méfiance sont inscrits à l'ordre du jour du conseil communal qui suit leur dépôt entre les mains du secrétaire communal, les motions devant être examinées par le conseil communal en séance publique; qu'il estime que cet article impose que chaque motion soit examinée de manière autonome par le conseil communal, lequel devait procéder à deux votes distincts: l'un concernant la motion de méfiance collective déposée à l'encontre du collège communal dans son ensemble et l'autre concernant la motion de méfiance individuelle déposée à l'encontre du bourgmestre élu de plein droit, et par ailleurs empêché; qu'il ajoute qu'il en va d'autant plus ainsi que l'article L1123-14, § 1^{er}, al. 8, prévoit qu'en cas de dépôt d'une motion de méfiance individuelle, le(s) membre(s) du collège concerné(s) dispose(nt) de la faculté de faire valoir leurs observations avant l'intervention du vote, tandis que ce n'est pas le cas dans le cadre des motions de méfiance collectives;

Considérant que si deux documents ont été déposés, respectivement les 16 et 18 mars, le second reprenant entièrement la teneur du premier et la complétant, un seul vote a eu lieu; qu'il n'y a donc eu qu'une seule motion de méfiance, qui est à la fois «à l'égard de l'ensemble du collège communal en ce compris le président du c.p.a.s.» et «à l'égard du bourgmestre»; que l'addition portée le 18 mars, précisant que la méfiance était «à l'égard du bourgmestre» apparaît toutefois superfétatoire, sous réserve de l'examen du deuxième moyen, étant donné que, même dans sa première mouture, son adoption aurait emporté désignation d'un nouveau bourgmestre, fonction qu'une seule personne par commune peut exercer;

Considérant que l'article L1123-14 du CWADEL dispose comme suit en son § 1^{er}:

« Le collège, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le conseil.

Le conseil peut adopter une motion de méfiance à l'égard du collège ou de l'un ou de plusieurs de ses membres.

Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au collège, à l'un ou à plusieurs de ses membres, selon le cas.

Lorsqu'elle concerne l'ensemble du collège, elle n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative.

Dans ce cas, la présentation d'un successeur au collège constitue un nouveau pacte de majorité.

Lorsqu'elle 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.

Le débat et le vote sur la motion de méfiance sont inscrits à l'ordre du jour du plus prochain conseil communal qui suit son dépôt entre les mains du secrétaire communal, pour autant que se soit écoulé au minimum un délai de sept jours francs à la suite de ce dépôt. Le texte de la motion de méfiance est adressé sans délai par le secrétaire communal à chacun des membres du collège et du conseil. Le dépôt de la motion de méfiance est, sans délai, porté à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale.

Lorsque la motion de méfiance est dirigée contre un ou plusieurs membres du collège, ceux-ci, s'ils sont présents, disposent de la faculté de faire valoir, en personne, leurs observations devant le conseil, et en tout cas, immédiatement avant que n'intervienne le vote.

Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres du conseil. Le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent.

La motion de méfiance est examinée par le conseil communal en séance publique. Le vote sur la motion se fait à haute voix.

L'adoption de la motion emporte la démission du collège ou du ou des membres contestés, ainsi que l'élection du nouveau collège ou du ou des nouveaux membres.»;

Considérant que cette disposition distingue effectivement les motions collectives et les motions individuelles, soumet la recevabilité des unes et des autres à des conditions différentes quant au nombre et à l'identité des déposants, et organise

une procédure différente: en cas de motion individuelle, les intéressés doivent recevoir l'occasion d'être entendus; que le législateur n'a pas réglé le cumul d'une motion individuelle et d'une motion collective, parce qu'un tel cumul n'a normalement pas de sens, l'adoption d'une motion collective emportant nécessairement la démission de tous et chacun des membres du collège, bourgmestre compris; que la question n'a surgi en l'espèce que parce qu'un doute est apparu sur la question de savoir si le bourgmestre empêché faisait partie du collège et était, à ce titre, visé par la motion collective, doute qui fait l'objet du deuxième moyen et sera examiné à cette occasion; qu'un tel doute ne peut exister que dans le cas où le bourgmestre est empêché;

Considérant qu'en ce cas, il ne peut raisonnablement être déduit de la première conjonction «ou» à l'alinéa 2 du paragraphe précité qu'une seule et même motion ne pourrait viser à la fois le collège et le bourgmestre empêché; que cette conjonction peut en effet exprimer soit une disjonction exclusive, comme le voudrait le requérant, soit une disjonction inclusive, comme le commande le contexte; que si des conditions de recevabilité et de procédures différentes régissent les motions individuelles et les motions collectives, cela ne fait pas obstacle à ce qu'une seule et même motion cumule ces deux caractères, pourvu que tant les conditions qui sont requises pour une motion individuelle que celles qui le sont pour une motion collective soient remplies; qu'il n'est pas allégué qu'une de ces conditions aurait en l'espèce fait défaut; qu'aucune disposition n'impose qu'il y ait en ce cas deux scrutins différents; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles L1123-3, L1123-5 et L1123-14 du CWADEL, du défaut de motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles, de la violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure et de l'incompétence de l'auteur de l'acte,

en ce que l'acte attaqué décide «- d'adopter la motion de méfiance présentée ; (...) et, - d'acter la démission du bourgmestre élu de plein droit, Monsieur Michel Daerden, et son remplacement par Monsieur Stéphane Moreau»,

alors que le mécanisme instauré par l'article L1123-14 repose sur la volonté du législateur wallon d'éviter qu'un membre du collège puisse poser des actes ou tenir des discours non cohérents avec l'homogénéité de la majorité à laquelle il appartient; qu'il se réfère à un passage de l'audition d'un expert par la commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Parlement wallon, selon lequel l'objectif d'une motion de méfiance individuelle n'est «pas de sanctionner une politique, mais de sanctionner quelqu'un qui ne joue plus le jeu de l'équipe et qui se met ainsi en rupture par rapport à cette dernière»; qu'il considère que la motion de méfiance ne peut concerner que le collège dans son ensemble ou les membres de celui-ci et

qu'elle constitue une modalité de la mise en œuvre de leur responsabilité; qu'il cite la teneur de l'article L1123-5 relatif à l'exercice de la fonction de bourgmestre quand celui-ci est empêché, et rappelle qu'il est ministre fédéral des pensions et des grandes villes et est, par conséquent, bourgmestre empêché, comme il l'a été depuis 1994, puisqu'il était déjà ministre; qu'il soutient que l'article L1123-5 interdit qu'il soit considéré comme l'un des membres du collège communal; que, pour étayer son argumentation, le requérant s'appuie sur les travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du CWADEL, précisant qu'un bourgmestre empêché n'est plus bourgmestre; qu'il ajoute que la circulaire du ministre de l'Intérieur du 12 septembre 2000 relative à l'empêchement et au remplacement du bourgmestre qui exerce la fonction de ministre, de secrétaire d'État, de membre d'un Exécutif ou de secrétaire d'État régional précise: «Enfin, je tiens encore à signaler que le bourgmestre-ministre, au cas où il aurait déjà prêté serment de bourgmestre avant l'installation du nouveau conseil communal, ne peut présider la séance d'installation; il ne peut en effet accomplir aucun acte administratif puisque le bourgmestre empêché est remplacé dans tous les aspects de la fonction»; qu'il poursuit en indiquant que le bourgmestre empêché ne siège pas au collège communal et qu'il est remplacé, dans l'ensemble de ses fonctions, soit par un échevin de son choix, soit par l'échevin classé le premier en rang; qu'il se réfère aux délibérations du collège communal versées au dossier, qui ne le mentionnent ni parmi les membres du collège communal, ni parmi les absents, alors que les délibérations du conseil communal le mentionnent parmi les conseillers communaux; qu'il estime acquis que le bourgmestre empêché ne peut être qualifié de membre du collège communal pendant la durée de son empêchement; qu'il cite l'article L1123-3, alinéa 1^{er} («Le Collège comprend le bourgmestre, les échevins et le président du Conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du Collège communal») et souligne qu'en vertu de cet article, le collège communal d'Ans comprend huit membres et non neuf, l'échevin faisant fonction de bourgmestre n'ayant pas été remplacé; qu'il soutient que sa responsabilité ne peut être engagée alors qu'il n'exerce pas la fonction litigieuse; qu'il ajoute que le fait que le bourgmestre empêché ne puisse voir sa responsabilité engagée sur base d'une motion de méfiance constructive ne viole en rien les principes d'égalité et de non-discrimination prévus aux articles 10 et 11 de la Constitution; que, dans l'interprétation qu'il en donne, l'article L1123-14 prévoit la possibilité pour le conseil communal d'adopter une motion de méfiance à l'encontre du bourgmestre faisant fonction ou de l'échevin qui le remplace durant la période d'empêchement du bourgmestre en titre, de même qu'une motion de méfiance contre l'ensemble du collège en ce compris le bourgmestre faisant fonction; que, pour lui, l'installation d'une nouvelle majorité est, par conséquent possible tant au sein des communes où le bourgmestre exerce effectivement ses fonctions, qu'au sein des communes où le

bourgmestre est empêché, mais ce dernier ne peut cependant voir sa responsabilité engagée compte tenu du fait qu'il n'exerce pas la fonction litigieuse; qu'il en conclut que l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen en ce que le conseil communal a procédé à l'éviction du bourgmestre élu;

Considérant que selon le mécanisme organisé par l'article 1123-14, § 1^{er}, alinéa 11, l'adoption d'une motion de méfiance constructive collective emporte démission du collège contesté et élection du nouveau collège en ce compris un nouveau bourgmestre; que l'élection d'un nouveau bourgmestre est incompatible avec le maintien, fût-ce seulement en titre, du bourgmestre précédent; que rien ne justifierait qu'un bourgmestre désigné à la suite de l'adoption d'une telle motion ne soit pas titulaire de la fonction parce que les aléas de la vie politique ont fait que son prédécesseur avait le statut de bourgmestre empêché;

Considérant que le principe de la responsabilité du collège devant le conseil tend à assurer l'harmonie entre les options politiques de l'assemblée et celles des organes représentatifs de la commune; qu'en raison de la très grande liberté d'appréciation dont disposent les mandataires communaux en ce domaine où prévalent des considérations d'opportunité politique, il ne peut être exclu que l'action qu'un bourgmestre en titre mène dans l'exercice d'autres fonctions, notamment celles qui causent l'empêchement, le conduise à adopter des positions qu'une majorité de conseillers communaux désapprouvent; qu'en ce cas, aucune règle de droit n'interdirait qu'ils adoptent une motion de méfiance dirigée contre le seul bourgmestre en titre;

Considérant que l'article L1123-5, cité plus haut, distingue le titre de bourgmestre de l'exercice de la fonction; qu'il permet au bourgmestre empêché de déléguer un échevin pour exercer effectivement la fonction de bourgmestre;

Considérant qu'un bourgmestre empêché est susceptible de reprendre l'exercice effectif de ses fonctions dès que la cause de son empêchement disparaît; que ceci pouvant arriver à tout moment, rien n'interdit à un conseil communal d'adopter une motion de méfiance à l'égard du bourgmestre empêché s'il estime inopportun qu'il reprenne l'exercice de ses fonctions;

Considérant qu'une délégation est par nature révocable, ce qui donne au délégant un moyen de pression sur le délégué, de sorte que le bourgmestre en titre est en mesure de peser sur la conduite des affaires locales par le truchement de son délégué; que cela s'est vu de manière particulièrement claire à Ans, puisqu'en moins de trois ans, le bourgmestre en titre a successivement délégué trois personnes

différentes, le premier ayant cessé d'exercer ses fonctions pour des raisons que le dossier n'indique pas, et le deuxième en ayant été écarté pour des motifs politiques;

Considérant que l'adoption d'une motion de méfiance constructive collective constitue un nouveau pacte de majorité (article L1123-14, § 1^{er}, alinéa 5); qu'un tel pacte implique nécessairement la désignation d'un bourgmestre (article L1123-1, § 2, alinéa 2 et § 5, alinéa 3), laquelle est incompatible avec le maintien, ne serait-ce qu'en titre, du bourgmestre précédent;

Considérant que l'interprétation que le requérant donne des dispositions pertinentes du CWADEL conduirait à une situation incompatible avec la règle constitutionnelle de l'égalité devant la loi car elle instaurerait une distinction entre les communes où le bourgmestre est empêché et où la conclusion d'un nouveau pacte de majorité ne serait pas possible vu que le bourgmestre ne pourrait faire l'objet d'une motion de méfiance et garderait le pouvoir de désigner son remplaçant, et toutes les autres communes, où l'installation d'une nouvelle majorité serait possible;

Considérant que ces diverses raisons justifient qu'une motion de méfiance puisse être dirigée contre un bourgmestre empêché; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen du détournement de pouvoir: qu'il rappelle, doctrine et jurisprudence à l'appui, que le détournement de pouvoir consiste en l'accomplissement d'un acte juridique dans l'intention exclusive de nuire ou de favoriser son destinataire, au mépris des intérêts publics; qu'il déduit de l'analyse qu'il fait des travaux préparatoires de l'article L1123-14 que le législateur wallon a conçu la motion de méfiance individuelle comme un moyen de sanctionner un bourgmestre ou un échevin qui fait preuve d'un comportement inadéquat à l'occasion de ses fonctions, et soutient que l'acte attaqué a été adopté aux fins d'écarter le requérant de ses fonctions de bourgmestre empêché, fonctions dès lors non exercées, alors même que les institutions communales fonctionnent parfaitement; qu'il en conclut que la délibération attaquée a été adoptée dans l'intention de lui nuire ainsi qu'à son entourage politique; qu'il relève que ce risque de détournement avait été évoqué au cours des travaux préparatoires, et souligne que les institutions communales d'Ans tout comme celles du c.p.a.s. ont toujours parfaitement fonctionné, qu'il s'agisse du conseil communal qui s'est réuni à dix reprises en 2009 et à douze reprises en 2010, où les prises de décision ont été unanimes au sein de la majorité, ou du collège communal qui s'est réuni à quarante-neuf reprises en 2009 et à quarante-huit reprises en 2010, où les prises de décision

ont été unanimes en toutes circonstances, et sans la moindre contestation relative à l'établissement des ordres du jour;

Considérant que l'acte attaqué est l'adoption d'une motion de méfiance collective; qu'il est sans intérêt, pour apprécier la légalité du but qu'elle poursuit, de s'attacher aux discussions parlementaires concernant la motion individuelle;

Considérant que l'appréciation que le requérant porte sur la qualité du fonctionnement des institutions locales n'est manifestement pas partagée par la majorité des membres du conseil communal, qui ont voté la motion;

Considérant que le dossier contient les procès-verbaux des réunions du conseil communal des 23 et 30 septembre 2010, où le conseil n'était pas en nombre; que cela ne témoigne pas d'un bon fonctionnement; qu'il contient surtout des extraits de presse, nombreux et concordants, qui témoignent de graves dissensions entre le requérant et certains membres de son parti;

Considérant que s'il apparaît clairement du vote de la motion qu'une large majorité du conseil communal estimait opportun de remplacer le collège, aucun document n'établit que cette majorité aurait été animée de la volonté de nuire au requérant; qu'à plus forte raison il ne peut être tenu pour établi que le conseil communal aurait poursuivi un tel but à l'exclusion de tout but licite; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'aucun des moyens n'étant sérieux, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'État puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué n'est pas remplie; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le onze juillet deux mille onze par :

M. M. LEROY,	président de chambre,
M. Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY