

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 252.609 du 12 janvier 2022

A. 235.357/XV-4931

En cause : **BREUWER** Alfred,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Verviers, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe, 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 31 décembre 2021, Alfred Breuwer demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la délibération du conseil communal de la ville de Verviers du 21 décembre 2021 adoptant la "motion de méfiance constructive individuelle [adoptée à son égard]" déposée entre les mains de la directrice générale de la ville de Verviers le 13 décembre 2021 ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 3 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 janvier 2022.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Cédric Molitor et Ahmed Tiouririne, avocats, comparaissant pour le requérant, et M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant commence sa carrière professionnelle dans le secteur des banques et assurances en 1984. Il fait son entrée en politique locale sur la liste PS de Verviers en 1988.

2. En 1994, il initie un mouvement politique : « Verviers Autrement » qui deviendra, en 2000, « Verviers Librement ». À la suite des élections tenues la même année, le requérant est élu échevin pour la première fois. Après les élections de 2000, il siège dans l'opposition au sein du conseil. Au cours de cette législature, le groupe MR est constitué par le regroupement des listes Verviers Librement et du PLR. Le requérant devient chef de groupe. Lors des élections de 2006, le requérant, il figure en deuxième place sur la liste MR et est une nouvelle fois élu. Il devient échevin dans le cadre de l'accord de coalition entre la liste PS et la liste MR.

3. En 2009, le requérant fait le choix de quitter son emploi dans le secteur privé, et de se consacrer entièrement à sa carrière politique.

4. Lors des élections de 2012, il apparaît en tête de la liste MR et est élu. Il est désigné pour occuper la fonction de président du CPAS, qu'il exerce de début 2013 à octobre 2015, avant d'être élu échevin. En 2015, une motion de méfiance collective est adoptée à l'encontre de la majorité, menant à l'installation d'une coalition PS-cdH.

5. À la suite des élections communales d'octobre 2018, les sièges au sein du conseil communal sont répartis comme suit : 13 sièges pour la liste PS, 6 sièges pour la liste MR, 5 sièges pour la liste cdH, 4 sièges pour la liste Écolo, 4 sièges pour la liste Nouveau Verviers, 3 sièges pour la liste PTB et 2 sièges pour la liste PP. Un pacte de majorité est conclu entre les élus PS, MR et Nouveau V. Le

requérant, qui figure en dernière place sur la liste MR, a obtenu le deuxième score en voix de préférence de cette liste. Il est alors élu en qualité d'échevin de l'Urbanisme et du Développement territorial.

6. Le 3 septembre 2020, une motion de méfiance constructive « mixte » est déposée par la majorité des élus des groupes PS, MR, Nouveau V et cdH. Elle vise tant l'ensemble du collège communal que, individuellement, la bourgmestre Murielle Targnion, le président du CPAS Hassan Aydin et l'échevine Sophie Lambert. Cette motion de méfiance « mixte » est approuvée par le conseil communal le 21 septembre 2020. À cette occasion, le requérant conserve son mandat d'échevin.

7. Par un arrêt n° 248.536 du 9 octobre 2020, le Conseil d'État ordonne la suspension de l'exécution de la délibération du conseil communal du 21 septembre 2021, qui est finalement retirée par le conseil communal le 26 avril 2021.

8. Le 26 juin 2021, une motion de méfiance constructive collective est déposée par les groupes PS, MR, NV et cdH à l'encontre de l'ensemble du collège communal. Cette motion de méfiance ainsi que le nouveau pacte de majorité sont approuvés le 9 juillet 2021. Il est prévu que le requérant conserve son mandat d'échevin.

9. Le 13 décembre 2021, la majorité des membres élus des groupes PS, MR, Nouveau V et cdH dépose auprès de la directrice générale de la ville de Verviers une motion de méfiance constructive individuelle à l'encontre du requérant. Les motifs de cette méfiance sont formulés de la manière suivante :

« La perte de confiance définitive entre l'ensemble des groupes politiques constituant la majorité communale et Monsieur Freddy Breuwer s'appuie notamment sur les motifs suivants :

- Monsieur Breuwer exerce les fonctions d'échevin au sein de l'actuel collège communal depuis le mois de décembre 2018. Il a notamment en charge l'urbanisme, l'aménagement du territoire et la gestion des biens communaux.

- Depuis le début de la mandature, Monsieur Breuwer exerce son mandat avec peu – voire aucune – concertation, mettant de ce fait régulièrement le collège (dont il n'est qu'un des membres) devant le fait accompli, par exemple via des expressions médiatiques inopportunes (intervenant parfois même avant qu'une décision collégiale ait pu être dégagée sur la question) ou des points présentés en Collège en urgence (de sorte qu'aucun report ne soit possible).

- Ses prises de positions – personnelles – et ses choix politiques – personnels – mettent régulièrement en difficulté tant sa propre formation politique que l'ensemble de la majorité politique communale, et ce d'autant que, sur les matières dont il a la gestion, sa vision des choses est contraire à celle de la

majorité des autres membres du collège, tout particulièrement en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

- Un rapide travail de recherche dans la vie politique de Verviers permet d'ailleurs de constater que les problèmes rencontrés résultent manifestement d'un mode de fonctionnement "naturel" de Monsieur Breuwer, qui a été impliqué, tout au long de sa carrière politique, dans de multiples épisodes conflictuels et ne s'est jamais remis en question. Point n'est besoin, dans le corps de la présente requête, de lister l'ensemble de ces épisodes. Ils sont de notoriété publique et ont été relatés au gré des années par la presse locale.

- À de nombreuses reprises les derniers mois, cette situation a été évoquée, notamment en collège communal, mais sans aucun effet sur Monsieur Breuwer, qui n'entend aucunement changer de comportement.

- Très récemment, trois éléments factuels sont à relever, qui n'ont fait que renforcer le constat d'une rupture totale de confiance des groupes politiques constituant la majorité avec Monsieur Breuwer, et ont mis totalement à néant les maigres espoirs de le voir changer son comportement :

1. En date du 26 novembre 2021, Monsieur Breuwer présente – alors que le Collège ne dispose plus d'un délai lui permettant de reporter le point – un permis d'urbanisme avec un avis défavorable de la fonctionnaire déléguée et un avis négatif de la CCATM. Malgré la demande de plusieurs membres du Collège de ne pas accorder le permis et de suivre les deux avis, celui-ci sera finalement accordé à la suite d'un vote. Or, les membres du collège s'étaient pourtant engagés, lors de la constitution de la majorité, à ne pas forcer le vote sur un point et à respecter les avis de leurs partenaires, éventuellement en poursuivant la concertation. Ce passage en force constitue un précédent qui insécurise le fonctionnement du Collège et de la majorité.

2. En date du 1^{er} décembre 2021 à 16h42', les membres du collège reçoivent un email et une note confidentielle de la part de Monsieur Breuwer proposant la mise en place d'une consultation populaire sur un projet de redéploiement du centre-ville. Monsieur Breuwer propose lui-même de l'évoquer au Collège du 2 décembre à 13h30'.

Le 2 décembre au matin, un journal local publie une longue interview de Monsieur Breuwer où ce dernier expose publiquement le contenu de sa proposition de consultation populaire.

Cette manière de procéder pose deux problèmes majeurs pour le fonctionnement du collège communal :

- Monsieur Breuwer rompt la confidentialité du collège puisque la note devant faire l'objet d'une première discussion confidentielle se retrouve dans la presse avant même cette discussion, du fait même de son auteur.

- Aucune concertation préalable n'a précédé cette sortie, ni avec la Bourgmestre, ni avec le reste du collège, ni avec sa formation politique, ni avec son chef de file au collège, le 1^{er} échevin Maxime Degey, malgré le caractère extrêmement sensible du sujet, qu'il sait pourtant parfaitement. Cette déclaration médiatique unilatérale fragilise à la fois le projet et le collège lui-même.

3. Malgré les nouvelles mises en garde qui lui ont été faites après cette sortie médiatique, le 7 décembre 2021, Monsieur Breuwer, qui est l'invité de l'émission Contrechamp sur la télévision locale VEDIA, insiste, en ajoutant quelques commentaires désobligeants envers certains de ses collègues.

En outre, il en profite pour effectuer deux autres annonces sur deux dossiers sensibles : la délocalisation de l'hôpital de Verviers et la création d'une zone économique sur le site du Jonckeu à Heusy. Or, sur aucun des deux dossiers, l'expression de Monsieur Breuwer ne constitue la traduction de la position du collège communal. Concernant l'hôpital, le Collège avait au contraire réaffirmé son attachement à un projet hospitalier situé sur le territoire verviétois. Concernant la création d'une zone économique à Jonckeu, si des discussions préalables ont bien eu lieu, jamais un accord n'est intervenu. Les contacts pris par Monsieur Breuwer – évoqués par ce dernier dans l'émission – sont quasiment inconnus des membres du collège.

Cette manière de travailler dans le chef de Monsieur Breuwer a atteint – pour une majorité politique qui aspire à travailler collectivement et de manière sereine, et au cœur d'une Ville qui en a grand besoin – un point de non-retour.

Il en résulte une perte de confiance nécessaire entre, d'une part, les membres du Collège communal et des groupes politiques qui en constituent la majorité et, d'autre part, Monsieur Breuwer. Il n'est plus possible de concevoir que Monsieur Breuwer continue à exercer son mandat au sein du Collège communal, d'autant que sa vision et son action politique, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, sont devenues incompatibles avec la politique voulue par la majorité politique dont il est membre, portée par les groupes politiques PS, MR, cdH et Nouveau V.

La rupture de confiance est totale et irréversible. ».

M. Amaury Deltour est présenté pour remplacer le requérant en qualité de 6^e échevin.

10. La motion de méfiance est mise à l'ordre du jour du conseil communal du 21 décembre 2021. Lors de cette séance, après avoir entendu le requérant en ses observations, le conseil communal décide d'approuver la motion de méfiance constructive individuelle à son encontre par 22 voix contre 3, avec 9 abstentions.

Il s'agit de l'acte attaqué

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article L-1123-14 du CwaDEL, du défaut de motivation, de l'absence ou de l'insuffisance des motifs, de la violation des articles 2 et 3 de loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Le requérant rappelle que, dans l'arrêt n° 156/2007 du 19 décembre 2007, la Cour constitutionnelle a jugé que les dispositions du CwaDEL relatives à la motion de méfiance constructive individuelle adoptée par un conseil communal n'ont pas pour effet d'empêcher tout contrôle juridictionnel à l'égard d'un tel acte ou de le soustraire à l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991, précitée (considérant B.4.6). Il relève que l'acte attaqué est motivé exclusivement par référence à la motion de méfiance individuelle.

Il observe qu'il lui est reproché une absence de concertation qui conduirait à mettre régulièrement le collège communal devant le fait accompli « par exemple via des expressions médiatiques inopportunes (intervenant même parfois avant qu'une décision collégiale ait pu être dégagée sur la question) ou des points présentés en Collège en urgence (de sorte qu'aucun report ne soit possible) ». Cette critique lui paraît non seulement imprécise mais aussi inexacte puisque, conformément au règlement d'ordre intérieur du collège, les dossiers urgents sont ceux non repris au relevé du lundi – les séances du collège ayant lieu le jeudi – et qui peuvent encore être ajoutés, moyennant un justificatif de l'urgence, jusqu'au mardi 13h00. Il souligne que la validation de l'urgence relève du directeur général et les dossiers tardifs non urgents sont automatiquement reportés. Il estime que s'il a pu ajouter des dossiers urgents à l'ordre du jour du collège, c'est en raison de la justification de l'urgence. Selon lui, sur une période reprenant les huit mois précédant l'acte attaqué, 330 points ont été inscrits en urgence dont seulement 18 relèvent de ses attributions, soit un ratio de 5,45 % des dossiers urgents, et, pour l'année précédente et la période allant du 9 juillet 2020 au 8 juillet 2021 (soit juste avant les inondations), ce sont 631 points qui ont été inscrits en urgence dont 48 relèvent de ses attributions, soit un ratio de 7,6 %. Il voit une contradiction manifeste dans les motifs de l'acte attaqué puisqu'il lui est à la fois reproché de soumettre régulièrement des points en urgence tout en indiquant que le fait d'avoir

procédé de la sorte le 26 novembre 2021 constituerait « un précédent qui insécurise le fonctionnement du Collège ». Il soutient qu'il s'agit d'une question liée au fonctionnement interne du collège communal qui doit, le cas échéant, être réglée au sein de cet organe et non d'un motif qui peut être valablement invoqué par le conseil communal pour justifier de la perte de confiance.

Le requérant critique également le motif selon lequel il aurait une « vision des choses contraire à celle de la majorité des autres membres du Collège, tout particulièrement en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ». Il tient à souligner que, depuis son entrée en fonction comme échevin en charge de l'urbanisme, sur vingt-huit dossiers portant sur des projets d'urbanisation majeurs, la moitié d'entre eux ont donné lieu à l'octroi d'un permis à la suite d'un avis unanime du collège communal. Il ajoute que les autres dossiers sont encore au stade de l'instruction, mais les décisions intermédiaires ont aussi été prises à l'unanimité.

Il conteste que les problèmes rencontrés résultent de son « mode de fonctionnement “naturel” » et qu'il aurait été impliqué, tout au long de sa carrière politique, dans de multiples épisodes conflictuels qui sont de notoriété publique et ont été relatés au gré des années par la presse locale sans qu'il ne se soit jamais remis en question. Il n'aperçoit pas comment il aurait pu être désigné et rester échevin pendant toutes ces années, en ce compris à la suite des motions de méfiance qui ont émaillé la vie politique verviétoise au cours de la présente législature, alors que les motifs qui sont censés entraîner une rupture de confiance « totale et irréversible » perdureraient, en fait, depuis toujours et seraient de notoriété publique. Il souligne que le signataire de la motion de méfiance qui a été désigné comme échevin à la suite de l'adoption de l'acte attaqué, indique que ce dernier fait suite à « une accumulation d'événements qui se sont passés en 10 jours maximum ».

Il relève que le premier élément additionnel qui lui est reproché est le fait d'avoir présenté un permis d'urbanisme, sans possibilité de reporter le délai d'examen, pour la première fois devant le collège en date du 26 novembre 2021, en mettant les autres membres du collège devant le fait accompli. Il indique que le dossier du permis d'urbanisme en cause avait en réalité été présenté une première fois devant le collège lors la séance du 9 septembre 2021 au cours de laquelle, malgré un avis défavorable de la CCATM du 17 mai 2021, un avis favorable conditionnel sur la demande avait été émis et le délai d'instruction prolongé afin de solliciter un avis simple du fonctionnaire délégué. Il ajoute que, le 23 novembre 2021, compte tenu de l'intérêt du projet pour le plan de développement communal de la nature, un courriel a été adressé par ses services à l'échevin en charge de l'environnement afin de l'informer des dernières évolutions des plans et d'attirer son

attention sur le fait que le dossier repasserait devant le collège lors de la prochaine séance. Il indique que lors de la séance du collège du 25 novembre (et non du 26 comme le renseigne à tort la motion de méfiance), le permis sera accordé par cinq voix pour, une abstention et une voix contre, sans qu'aucune demande de report n'ait été formulée alors que cela était encore possible jusqu'au 30 novembre.

Il conteste également le deuxième élément additionnel qui lui est reproché, à savoir une prise de parole dans la presse régionale où il évoque une proposition de consultation populaire dans le cadre d'un projet de redéploiement du centre-ville, en violation de la confidentialité des échanges au sein du collège. En substance, il lui est fait grief d'avoir révélé le contenu d'une note politique dans la presse avant que ce dernier ait pu en connaître. Il soutient que cette interview, publiée le 2 décembre 2021, avait été réalisée la veille sous la forme d'un entretien téléphonique, après un premier échange qui avait eu lieu le 30 novembre 2021 sur la question du redéploiement du centre-ville. Il tient à souligner que la matière de l'urbanisme relevait de ses attributions et que, dans l'interview en cause, il indique explicitement que l'organisation d'une telle consultation populaire relèverait, le cas échéant, de la compétence du conseil communal. Il ajoute que cette proposition s'inscrivait dans un contexte plus général puisque, lors de la séance du 29 novembre 2021, le conseil communal avait longuement débattu de la mise en œuvre de mécanismes de participation citoyenne dans le cadre de la reconstruction de la ville à la suite des inondations. Il estime que cette volonté n'a pas été démentie par la suite puisque, lors de la séance du conseil communal du 20 décembre 2021, l'un des échevins, signataire de la motion de méfiance, a confirmé qu'une réflexion à ce sujet était en cours.

Il critique également le troisième élément additionnel développé dans la motion de méfiance qui consiste à lui reprocher d'avoir annoncé, à la télévision locale VEDIA, la délocalisation de l'hôpital de Verviers et la création d'une zone économique sur le site du Jonckeu, ce qui ne correspondrait pas à la position du collège. Il rappelle qu'il a tenu les propos suivants : « je ne suis pas [accroché], personnellement, à une relocalisation, à quelques centaines de mètres près, sur le territoire de Verviers. La perception du Verviétois sera que ce sera toujours le grand hôpital de Verviers et je dis ça parce qu'il faut explorer, pour moi, plusieurs pistes » et que la question du journaliste faisait suite à une déclaration du président du conseil d'administration de l'hôpital indiquant qu'une délocalisation de l'hôpital sur le site du Jonckeu était envisagée. Il relève qu'il a également précisé, à propos de cette zone que « nous avons déjà engagé une série de démarches, [et je suis en train] de penser à une valorisation sur le plan plutôt économique ». Il expose également que le site « est très proche de l'autoroute et que, au sud de Verviers, vous n'avez

pas [...] de zones d'activité économique. Or, la localisation est aussi très pertinente par rapport à l'accès autoroutier. Donc, nous devons réfléchir à cela [puisque, sur la zone du Jonckeu] [...], vous avez 12 hectares sur 18 qui appartiennent à la Ville de Verviers. [...] où pourrait s'implanter un hôpital, [probablement dans la tête de certains et] où moi je vois plutôt une zone d'activité économique mais je ne veux pas être un frein à l'avènement sur le territoire de Verviers, voire de Verviers au sens large, d'un hôpital de pointe où tout le monde serait heureux ». Il en déduit que, contrairement à ce qu'affirme l'acte attaqué, il n'a pas indiqué qu'une décision aurait été prise, mais uniquement que la question était à l'étude. Il relève, à cet égard, que, le 18 mars 2021, à la suite d'une manifestation d'intérêt dans le chef d'acteurs économiques, le collège a marqué son accord de principe à une révision du plan de secteur pour le site du Jonckeu et que, le 2 décembre 2021, il a été décidé, à l'unanimité, d'allouer une enveloppe de 100.000 euros pour poursuivre l'étude de ce projet. Il met en exergue le fait qu'il a demandé un vote nominatif sur la ligne budgétaire consacrant cette enveloppe lors de la séance au cours de laquelle la motion de méfiance a été adoptée et que l'ensemble de la majorité a voté en faveur de cette dépense. Il en conclut que l'acte attaqué, motivé par référence à la motion, est factuellement inexact lorsqu'il indique que ses déclarations, parmi lesquelles figure la création d'une zone économique sur le site du Jonckeu est à l'étude, ne refléteraient pas la position du collège.

Il estime, par conséquent, que les motifs de l'acte, lorsqu'ils sont libellés de manière générale, sont manifestement imprécis et, par ailleurs, non établis, et que les critiques plus précises en lien avec trois événements particuliers, sont, quant à elles, matériellement inexactes. Il considère en outre que dès lors que deux de ces critiques sont liées à des déclarations qu'il a faites dans les médias, en sa qualité de mandataire local, et en lien avec les compétences qu'il exerçait au sein du collège communal, on ne peut lui reprocher, en tant que responsable politique et mandataire local, de s'exprimer, notamment dans les médias, sur l'action qu'il mène en ses qualités et en tirer argument pour faire état d'une perte de confiance. Il en conclut que les motifs de l'acte attaqué sont des prétextes et que le fondement de l'acte attaqué n'est pas une perte de confiance du conseil communal à son égard, mais une cabale menée au départ de sa propre famille politique.

V.2. Appréciation

L'article L1123-14 du CwaDEL dispose ce qui suit :

« Art. L1123-14. § 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 directeur général, 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 directeur général 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. En cas de dépôt d'une motion de méfiance collective ou d'une motion individuelle à l'égard du président du C.P.A.S., le directeur général adresse sans délai le texte de la motion à chacun des membres du conseil de l'action sociale, si la législation qui est applicable au président du centre public d'action sociale prévoit sa présence au sein du collège communal. 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.

§ 2. Lorsqu'une motion visée au § 1^{er} est dirigée contre le bourgmestre, il est fait application, pour le remplacement de ce dernier, des règles contenues à l'article L1123-4, étant entendu que le bourgmestre contre qui une motion de méfiance vient d'être votée n'est plus pris en considération.

§ 3. Une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an et demi suivant l'installation du collège communal.

Lorsqu'une motion de méfiance à l'encontre de l'ensemble du collège a été adoptée par le conseil, aucune nouvelle motion de méfiance collective ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an.

Aucune motion de méfiance concernant l'ensemble du collège ne peut être déposée après le 30 juin de l'année qui précède les élections.

Au cours d'une même législature communale, il ne peut pas être voté plus de deux motions de méfiance concernant l'ensemble du collège ».

Comme l'a déjà souligné la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 156/2007 du 19 décembre 2007, « La motion de méfiance constructive réglée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation est un instrument qui permet au conseil communal d'exercer sa compétence de contrôle politique à l'égard du collège communal ou à l'égard d'échevins à titre individuel. Le débat qui est mené à l'occasion d'une telle motion est, de par sa nature, axé sur la question de savoir si l'organe élu démocratiquement entend ou non maintenir sa confiance à l'organe exécutif ou à un membre de cet organe [...] ».

La motion de méfiance constructive est à la fois un acte administratif susceptible de recours devant le Conseil d'État et une décision essentiellement politique dénuée de tout caractère disciplinaire.

L'article L1123-14, § 1^{er}, du CwaDEL précise que le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui fondent la motion de méfiance constructive. Les motifs de confiance ou de méfiance qui peuvent régner entre les membres d'une assemblée ou d'un collège démocratiquement élu, tel un conseil ou un collège communal, relèvent exclusivement de l'appréciation de ses membres et l'examen de ceux-ci est étranger au contrôle de légalité que le Conseil d'État peut exercer. 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 pour effet de restreindre la portée des moyens d'annulation qui contestent la légalité interne de l'acte attaqué.

Comme tout acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative, et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative, la décision du conseil communal adoptant la motion de méfiance visée à l'article L 1123-14, § 1^{er}, du CwaDEL doit faire l'objet d'une motivation formelle. Toutefois, les relations entre le conseil communal et les membres du collège communal sont fondées sur une confiance et une responsabilité politique, de sorte que la rupture de ce lien de confiance entre le conseil communal et un membre du collège communal qui se manifeste par l'adoption d'une motion de méfiance, n'est pas nécessairement fondée sur des faits précis et objectivables, ce qui réduit forcément l'exigence de la motivation formelle de l'acte mettant un terme au mandat d'un échevin à une formule qui peut être stéréotypée.

En l'espèce, l'un des motifs sur lequel se fonde la motion de méfiance est un manque de concertation avec les autres membres du collège qui les mettrait régulièrement devant le fait accompli « par exemple via [...] des points présentés en Collège en urgence (de sorte qu'aucun report ne soit possible) ». Il n'est pas reproché au requérant de présenter en urgence des points qui ne le sont pas ni même d'y avoir recours à une fréquence plus importante que celle de ses collègues, mais de présenter certains points en urgence à un moment où le délai pour statuer est pratiquement épuisé en manière telle qu'il n'est plus possible de les reporter pour un examen plus approfondi. Dans l'exemple cité dans la motion de méfiance, même si la séance a eu lieu le 25 et non le 26, et que le délai de report courrait jusqu'au 30 novembre 2021, il n'était plus possible de reporter l'examen du point à la séance hebdomadaire de la semaine suivante.

La question de savoir si la conception de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du requérant est convergente ou non avec celles des autres membres du collège communal relève de l'opportunité et échappe par conséquent au contrôle de légalité du Conseil d'État. La circonstance que certains permis d'urbanisme portant sur des projets importants ont été délivrés par le collège communal à l'unanimité n'énervé pas ce constat. De même, la circonstance que le conseil communal a, à plusieurs reprises, renouvelé sa confiance au requérant en le désignant à nouveau en qualité d'échevin, après des élections ou après l'adoption d'une motion de méfiance collective, n'implique pas qu'il ne pourrait changer d'avis en se fondant sur des éléments nouveaux, tels que des expressions médiatiques jugées inopportunes, qui sont postérieurs à l'adoption des motions précédentes.

En ce qui concerne ces interventions médiatiques, le conseil communal n'a pas excédé le large pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu par la législation en estimant qu'il était de nature à rompre la confiance accordée au requérant le fait pour ce dernier de communiquer dans les médias au sujet d'un projet de consultation populaire, de la nouvelle localisation d'un hôpital et de l'affectation d'un site avant que le collège communal n'ait pris position sur ces différents sujets, quand bien même les informations communiquées ne seraient pas inexactes. Le Conseil d'État ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle du conseil communal ni intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de la majorité de ce conseil et du requérant au sujet de la politique de communication de la ville. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'une question qui relèverait exclusivement du fonctionnement interne du collège communal et qui ne pourrait donner lieu à l'adoption d'une motion de méfiance par le conseil communal.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation de l'article L-1123-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du principe *audi alteram partem* et de l'excès de pouvoir.

Le requérant rappelle que le principe *audi alteram partem* s'applique à l'acte attaqué selon les modalités prévues par l'article L-1123-14 du CwaDEL. Il estime que ce principe implique nécessairement que l'échevin, contre lequel une motion de méfiance individuelle est dirigée, soit informé avec un degré de précision suffisant des éléments qui lui sont reprochés. Il fait valoir que l'usage de l'adverbe « notamment » dans la liste des éléments justifiant cette motion implique nécessairement que cette liste ne serait pas exhaustive et qu'il existerait d'autres motifs entraînant une rupture de confiance entre lui et la majorité communale. À son estime, une telle énonciation est dès lors imprécise et, outre qu'elle sous-entend l'existence de nombreux autres griefs non exprimés, ne lui permet de faire valoir utilement ses observations. Il critique également le reproche qui lui est fait au sujet d'une absence de concertation qui conduirait à mettre régulièrement le collège devant le fait accompli « par exemple via des expressions médiatiques inopportunes (intervenant même parfois avant qu'une décision collégiale ait pu être dégagée sur la question) ou des points présentés en Collège en urgence (de sorte qu'aucun report ne soit possible) ». Il considère que la critique ainsi formulée est dénuée de précision puisqu'elle n'identifie aucun incident déterminé et ne lui permet dès lors pas d'en percevoir la portée ni d'y répondre adéquatement. Quant à sa vision prétendument divergente en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, il renvoie à son argumentation dans le cadre du premier moyen. Il conteste également la mise en cause de son mode de fonctionnement « naturel » et la référence à des « épisodes conflictuels » qui datent de l'ancienne législature, estimant qu'il ne peut répondre de manière adéquate à des reproches aussi imprécis. Enfin, il relève que, lors de la séance du 21 décembre 2021 organisée en vidéoconférence, submergé par l'émotion, il a été déconnecté lors de son intervention. Il indique que la présidente du conseil communal s'est contentée d'indiquer qu'« Alors, si M. Breuwer a terminé, j'imagine, nous allons passer au vote nominal » avant qu'un échange ne s'amorce avec la bourgmestre sur les modalités de ce vote. Il souligne qu'il n'était donc plus présent et n'a donc pas pu, le cas échéant, compléter son intervention ou faire valoir des observations quant aux modalités du vote. Il ajoute qu'il n'a été reconnecté qu'une fois le vote entamé et que six conseillers communaux aient déjà fait part de

leur vote. Il critique le fait que la présidente lui a uniquement indiqué que c'était à son tour de voter, sans lui demander s'il souhaitait encore s'exprimer et sans qu'on l'informe des événements qui venaient de se dérouler.

VI.2. *Appréciation*

Bien que dénué de tout caractère disciplinaire, l'acte attaqué a néanmoins été pris en raison du comportement allégué de son destinataire et il est grave, par le désaveu qu'il exprime et les conséquences qu'y attache l'article L1123-14 du CwaDEL, précité. En pareil cas, en application du principe général de droit *audi alteram partem*, il convient que le destinataire de l'acte puisse faire valoir utilement ses arguments. Il ressort du texte de cette disposition interprété à la lumière des travaux préparatoires du décret du 8 juin 2006 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation que le législateur décréte a entendu modaliser l'application de ce principe lors du débat, au sein du conseil communal, relatif à l'adoption d'une motion de méfiance en précisant expressément les conditions dans lesquelles l'échevin concerné est entendu, soit personnellement sans l'assistance d'un avocat.

En l'espèce, le requérant a été informé, par un courrier qui lui a été adressé le 13 décembre 2021, de la possibilité de présenter ses observations lors de la séance du conseil communal du 21 décembre suivant au cours de laquelle serait examinée la motion de méfiance le concernant. Dès lors qu'une telle motion ne doit pas se fonder sur des faits précis, la circonstance que l'énumération ne soit pas limitative n'implique pas qu'il serait dans l'impossibilité de faire valoir ses observations. Il a d'ailleurs fait parvenir à tous les membres du conseil communal une note de défense et il a eu l'occasion de la lire intégralement lors du conseil communal, pendant plus d'une demi-heure, avant le vote de la motion. S'il s'est effectivement déconnecté brièvement après son exposé, il n'en résulte pas pour autant que le principe *audi alteram partem* aurait été méconnu.

Le second moyen n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut.

La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VII. Indemnité de procédure

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure « au taux de base », à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure de 700 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3

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

Article 4

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 12 janvier 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht