

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.059 du 17 mars 2023

A. 234.225/XV-4819

En cause : **AYDIN** Hassan,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre LEJEUNE
et Sophie MATRAY, avocats,
rue des Fories, 2
4020 Liège,

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 4 août 2021, Hassan Aydin demande, d'une part, l'annulation de « la délibération du conseil communal de Verviers du 9 juillet 2021 adoptant une “motion de méfiance constructive à l'égard de l'ensemble du collège communal, déposée par les groupes PS, MR, NV et cdH” et de la délibération du conseil communal de Verviers du 30 juillet 2021 désignant les nouveaux membres du conseil de l'action sociale de Verviers » et, d'autre part, la suspension de l'exécution des mêmes actes.

II. Procédure

Un arrêt n° 252.283 du 1^{er} décembre 2021 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 22 décembre 2021, le requérant a demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant au rejet, a été notifié aux parties.

Le requérant a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 janvier 2023 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 252.283, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article L1123-14, § 3, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) qui prévoit ce qui suit :

« 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 ».

Le requérant souligne qu'une première motion de méfiance collective a été adoptée le 21 septembre 2020, et qu'une seconde a été déposée le 26 juin 2021, soit bien avant l'écoulement du délai d'un an précité.

Il estime que le retrait de la première motion ne pourrait permettre de contourner le dispositif décretal dès lors que l'intention n'était pas de refaire l'acte

annulé (ou dont l'exécution a été suspendue) mais de recommencer la procédure *ab initio*.

Il soutient que la théorie du retrait, d'origine purement prétorienne, devrait recevoir des aménagements, depuis que le Conseil d'État a le pouvoir de moduler les effets de ses arrêts d'annulation et compte tenu des circonstances particulières de l'affaire. Il s'en réfère notamment à la volonté du législateur exprimée dans les travaux parlementaires, qui a souhaité garantir la stabilité de l'exécutif communal et il ajoute que la fiction du retrait comporte, en l'espèce, « des tempéraments et que le fait même de l'existence de la délibération du 21 septembre 2020 s'imposait à l'autorité lorsqu'elle a statué ».

2. En réplique, il fait valoir que le raisonnement opéré *prima facie* dans l'arrêt n° 252.283, précité, ne peut être reproduit dans la procédure au fond dans la mesure où la décision de retrait n'emportait aucune conséquence négative pour lui qui, par l'effet de celle-ci, n'était plus « pressenti » comme président du CPAS de la ville de Verviers, mais redevenait président de ce CPAS. Il constate qu'il ne disposait dès lors d'aucun intérêt à contester le retrait lorsque ce dernier a été adopté.

Il affirme ensuite qu'il n'a jamais soutenu que la délibération du 26 avril 2021 était entachée d'illégalité. Selon lui, la question posée par le moyen est de savoir si, en l'espèce, l'effet rétroactif du retrait de la délibération du 21 septembre 2020 peut être admis avec pour conséquence la violation, ou non, de la disposition légale visée au moyen.

Il fait encore valoir qu'un arrêt d'annulation n'a plus nécessairement d'effet rétroactif, dès lors qu'il existe des tempéraments à la rétroactivité. Il rappelle que les effets qui s'attachent au retrait d'un acte sont de création purement prétorienne et que la théorie du retrait suppose un parallélisme étroit entre le retrait et le recours en annulation devant le Conseil d'État. Il constate que le caractère rétroactif d'un arrêt n'est plus une règle absolue, le Conseil d'État pouvant maintenir les effets d'un acte annulé. Il en déduit que rien ne s'oppose donc à ce que le Conseil d'État décide que le retrait de la décision du 21 septembre 2021 s'accommode du maintien d'un de ses effets, à savoir l'existence de cette délibération au regard de l'interdiction chronologique inscrite à l'article L1123-14, § 3, du CDLD.

Il ajoute que l'assimilation d'un acte retiré à un acte annulé connaît des tempéraments et que le moyen se fonde sur les exceptions à pareille assimilation. Il estime que cet examen s'imposait d'autant plus que la partie adverse n'a pas procédé à la réfection de l'acte retiré, mais a décidé de reprendre une nouvelle procédure *ab initio* : or, il a été jugé que le retrait d'un acte ne peut aboutir à méconnaître le

prescrit d'une disposition légale spécifique imposant un délai d'attente avant de procéder à l'adoption de ce nouvel acte.

Enfin, il affirme que le fait historique de l'acte retiré, la motion de méfiance du 21 septembre 2020, peut être pris en considération et ne pouvait être ignoré de la partie adverse, compte tenu :

- des circonstances particulières de l'espèce, cette dernière ayant notamment pour objectif de pouvoir adopter sans délai une nouvelle décision et s'en étant inquiétée préalablement;
- de la volonté du législateur ayant adopté l'article L1123-14, § 3, du CDLD, visant à garantir une certaine stabilité de l'exécutif communal, par de « très larges périodes pendant lesquelles une motion de méfiance ne peut pas être déposée à l'encontre de tous les membres d'un collège » aux fins de « donner au collège élu un temps suffisamment long que pour entreprendre les projets nécessaires à sa réalisation »;
- de la circonstance que la disposition légale vise à prévenir des excès.

Il est d'avis que la fiction du retrait doit pouvoir comporter des tempéraments à défaut de quoi la disposition légale pourrait ne jamais trouver à s'appliquer en cas de retrait à répétition dans le délai d'un an.

3. Dans son dernier mémoire, il expose qu'il ne disposait d'aucun intérêt à contester le retrait lorsque celui-ci a été adopté, dans la mesure où ce retrait avait pour conséquence qu'il n'était plus pressenti comme président du CPAS de la ville de Verviers et redevenait, dans le même temps, président de ce CPAS. Il en déduit que l'appréciation de l'arrêt n° 252.283, précité, ne doit pas être suivie.

IV.2. Examen

Il a été jugé ce qui suit par l'arrêt n° 252.283 précité :

« Comme il ressort de l'article L1123-14, § 3, alinéa 2, du CwaDEL, lorsqu'une motion de méfiance à l'encontre de l'ensemble du collège a été adoptée par le conseil communal, aucune nouvelle motion de méfiance collective ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an.

En l'espèce, une première motion de méfiance collective a été déposée le 21 septembre 2020 et une seconde le 26 juin 2021. Si entre ces deux actes, moins d'un an s'est écoulé, il y a toutefois lieu de prendre en considération la circonstance que la première motion a fait l'objet d'un retrait, le 26 avril 2021, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 9 octobre 2020 ayant suspendu l'exécution de cette première motion de méfiance.

Par son arrêt n° 251.514 du 16 septembre 2021, le Conseil d'État a pris acte de ce retrait qui était devenu définitif n'ayant pas fait l'objet d'un recours, notamment de la part du requérant alors que celui-ci était présent lors de la séance du conseil communal du 26 avril 2021, et que ce retrait avait pour conséquence, dans son

chef, de ne plus être “pressenti” comme président du CPAS de la ville de Verviers.

Par ailleurs, comme l’enseignent la jurisprudence et la doctrine majoritaire, un acte administratif irrégulier créateur de droits peut être retiré par l’autorité tant que le délai de recours en annulation est toujours en cours ou pendant toute la durée de la procédure en annulation jusqu’au prononcé de l’arrêt. Dès lors que le Conseil d’État a suspendu les effets de la première motion de méfiance collective jugeant que celle-ci n’était pas régulière, la partie adverse était en droit de procéder à son retrait avant le prononcé de l’arrêt en annulation.

L’effet rétroactif qui s’attache à ce retrait a pour conséquence que cette motion du 21 septembre 2020 est réputée n’avoir jamais existé en sorte que le prescrit de l’article L1123-14, § 3, alinéa 2, du CwaDEL est respecté.

Si le requérant critique aujourd’hui les effets liés à ce retrait, il aurait pu utilement contester le retrait lui-même ce qu’il s’est gardé de faire.

Il s’ensuit que, le premier moyen n’est pas jugé sérieux ».

Il est de jurisprudence constante qu’un acte administratif créateur de droit *sensu lato* peut être retiré s’il est irrégulier, pour autant qu’il le soit dans le délai de recours en annulation ou, quand ce recours a été introduit, comme en l’espèce, en cours de procédure jusqu’au prononcé de l’arrêt.

Or, il ressort du dossier et de l’exposé des faits que la motion de méfiance du 21 septembre 2020 a vu son exécution suspendue par l’arrêt du Conseil d’État n° 248.536 du 9 octobre 2020 avant d’être retirée, le 26 avril 2021, par le conseil communal de la partie adverse.

Cette décision de retrait, qui n’a pas fait l’objet de recours, est définitive. Par conséquent, cette motion du 21 septembre 2020 a disparu de l’ordonnancement juridique, le retrait d’un acte administratif ayant les mêmes effets qu’un arrêt d’annulation par le Conseil d’État, soit *erga omnes*. L’arrêt n° 251.514 du 16 septembre 2021 a ainsi constaté la disparition de l’objet du recours et a conclu au non-lieu à statuer sur le recours en annulation introduit à son encontre.

Si l’article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d’État, tel que remplacé par l’article 3 de la loi du 20 janvier 2014, permet au Conseil d’État de limiter dans le temps les effets d’un acte annulé, il ne peut le faire qu’à la seule demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, et non d’initiative. Par ailleurs, cette disposition fixe des conditions, à savoir que la mesure « ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire ».

La demande du requérant formulée dans le présent moyen revient à solliciter *a posteriori* du Conseil d'État de maintenir des effets de la première motion de méfiance alors que celle-ci n'est plus susceptible d'être annulée puisque son retrait est définitif.

Par conséquent, les arguments développés en réplique et dans le dernier mémoire du requérant ne sont pas de nature à invalider les motifs de l'arrêt de référé précité, dont il n'y a pas lieu de se départir.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

1. Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article L1123-4, § 3, du CDLD et de la méconnaissance de l'autorité de chose jugée s'attachant à l'arrêt n° 248.536, précité.

Le requérant fait valoir que S. L. figurait en troisième position sur la liste des candidats lors des élections communales du 14 octobre 2018. Il cite ensuite un des motifs de l'arrêt n° 248.536, précité, et estime qu'il a été jugé que S. L. a renoncé à exercer la fonction de bourgmestre dans la législature en cours.

Or, il relève que le premier acte attaqué désigne cette personne en qualité de deuxième échevine en réitérant ainsi la même illégalité que celle commise par la partie adverse, dans sa délibération du 21 septembre 2020, et « violant, de ce fait, l'autorité de chose jugée de cet arrêt ».

2. En réplique, il expose que S. L. figurait en troisième position sur la liste des candidats lors des élections communales du 14 octobre 2018 et que, comme le Conseil d'État l'a jugé, elle a « renoncé à exercer la fonction de bourgmestre dans la législature en cours ».

Il ajoute que, contrairement à ce qu'a estimé *prima facie* le Conseil d'État dans son arrêt n° 252.283, précité, le moyen peut se comprendre sans tenir compte du retrait de la première motion de méfiance dans la mesure où le Conseil d'État, dans son arrêt n° 248.536, précité, distingue cette motion de méfiance de la renonciation de S. L. à exercer la fonction de bourgmestre. Il ajoute que, certes, la première motion de méfiance a été retirée, mais que S. L. n'a, de son côté, procédé à aucun retrait de sa décision de renoncer à exercer la fonction de bourgmestre.

Enfin, il estime que la circonstance que, dans l'acte attaqué, aucun conseiller n'a dû renoncer à exercer la fonction de bourgmestre est sans pertinence dès lors qu'il n'a jamais soutenu qu'il en était ainsi.

V.2. Examen

Le deuxième moyen n'a pas été jugé sérieux dans l'arrêt n° 252.283 précité, au terme du raisonnement suivant :

« L'article L1123-4, § 3, du CwaDEL est rédigé comme suit :

“Sauf dans le cas visé par l'article L1123-1, § 5, le conseiller visé au § 1^{er} ou au § 2, qui figurait lors des élections à l'une des trois premières places de la liste des candidats visée à l'article L4112-4, § 2, et qui renonce à exercer la fonction de bourgmestre qui lui est dévolue ou qui, après l'avoir exercée, y renonce, ne peut pas être membre du collège communal au cours de la législature□.

Le moyen du requérant ne peut se comprendre que si l'on prend en considération la première motion de méfiance sans tenir compte de son retrait. Or, comme il a été souligné à l'occasion de l'examen du premier moyen, cette motion est réputée n'avoir jamais existé.

Quant à la nouvelle motion de méfiance qui est ici attaquée ainsi que le pacte de majorité qui l'accompagne, il est prévu cette fois de procéder à la désignation de M. T. comme bourgmestre, étant l'élue qui a obtenu le plus grand nombre de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix, lors des dernières élections communales. Dans cette perspective, aucun conseiller communal n'a dû renoncer à exercer la fonction de bourgmestre à la différence du scénario qui était envisagé dans la précédente motion de méfiance. Quant à la situation de S. L., il n'est plus question d'une motion de méfiance individuelle à son encontre, de même qu'elle n'a pas établi un acte de renonciation à exercer la fonction de bourgmestre.

Il n'est donc pas pertinent, en l'espèce, d'invoquer une violation de l'autorité de la chose jugée d'un arrêt qui a, par ailleurs, statué au provisoire et qui concernait une situation différente ».

Le premier paragraphe de l'article L1123-4 précité se lit comme suit :

« Est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité adopté en application de l'article L1123-1. En cas de parité de voix, l'ordre de la liste prévaut ».

La critique formulée par le requérant ne peut prospérer que s'il démontre que S. L. entre dans les conditions de l'article L1123-4, § 3, qu'il vise. Pour cela, S. L. doit être le « conseiller visé au § 1^{er} ou au § 2 » et doit avoir renoncé à exercer la fonction de bourgmestre qui lui est dévolue ou, après l'avoir exercée, y avoir renoncé. Or, d'une part, S. L. n'est pas le conseiller élu de plein droit bourgmestre, puisqu'elle n'est qu'en troisième position dans l'ordre des voix de préférence et, d'autre part, aucune motion de méfiance individuelle n'est plus formulée à son encontre. Enfin, il n'est plus question de la désignation d'un bourgmestre élu sur la

même liste avec moins de voix interprétée comme portant dans son chef une renonciation à être bourgmestre. Comme il a été souligné à l’occasion de l’examen du premier moyen, la motion de méfiance du 21 septembre 2020 est réputée n’avoir jamais existé ni avoir produit le moindre effet, y compris en ce qu’elle devait être interprétée comme portant renonciation de S. L. à être désignée bourgmestre.

Par conséquent, les arguments développés en réplique et dans le dernier mémoire du requérant ne sont pas de nature à invalider les motifs de l’arrêt de référé précité, dont il n’y a pas lieu de se départir.

Le deuxième moyen n’est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation de l’article L1123-4, §§ 1^{er} et 2, du CDLD.

Le requérant souligne que le premier acte attaqué désigne M. T. comme bourgmestre en tant que membre du groupe PS. Il relève que cette élue a été exclue du PS. Il en déduit qu’elle ne peut être considérée comme « le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité ».

S’il admet que l’article L1123-1 du CDLD prévoit que « Pour l’application du présent article et de l’article L1223-14, ce conseiller est considéré comme appartenant toujours au groupe politique quitté », il considère que cette disposition implique une discrimination qui justifie que la Cour constitutionnelle soit saisie de la question préjudicielle suivante :

« L’article L1123-1 du Code de la démocratie locale, en ce qu’il assimile un conseiller communal exclu ou démissionnaire d’un groupe politique aux autres conseillers de ce même groupe, non démissionnaires ni exclus, alors que le même Code attache des effets déterminants à l’appartenance d’un conseiller communal à un groupe politique, traite-t-il de manière égale deux situations essentiellement différentes et, de ce fait, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

2. En réplique, il affirme ne pas soutenir que, pour participer à des élections communales et être élu, il faut nécessairement appartenir à un parti politique. Il estime cependant que la disposition légale visée au moyen se réfère expressément à l’appartenance d’un candidat à un tel parti pour en tirer des

conséquences sur l'issue du scrutin. Il ajoute encore que le « score personnel » de la personne désignée ne peut être séparé de son appartenance à une liste politique.

Selon lui, la circonstance que M. T. a été placée en tête de liste PS lors des élections communales a eu une incidence déterminante sur l'issue du scrutin puisqu'en cette qualité, elle a été la personne qui a obtenu le plus de voix sur cette liste. Il est d'avis que M. T. doit une partie de son élection à son appartenance à cette liste.

Il constate, à nouveau, que le premier acte attaqué désigne M. T. comme bourgmestre en tant que membre du groupe PS alors que celle-ci a été exclue de ce parti et ne pouvait, de ce fait, être considérée comme « le conseiller belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité adopté en application de l'article L1123-1 ». Il réitère que cet article est susceptible d'entraîner une discrimination en ce qu'il traite de manière identique deux situations essentiellement différentes et demande que la question préjudicielle contenue dans sa requête soit posée à la Cour constitutionnelle.

3. Il fait de même dans son dernier mémoire, rappelant le prescrit de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

VI.2. Examen

Le troisième moyen n'a pas été jugé sérieux dans l'arrêt n° 252.283 précité, aux termes du raisonnement suivant :

« L'article L1123-4, §§ 1^{er} et 2, du CwaDEL dispose comme suit :

“§ 1^{er}. Est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité adopté en application de l'article L1123-1.

En cas de parité de voix, l'ordre de la liste prévaut.

§ 2. Si le conseiller visé au § 1^{er} renonce à exercer cette fonction ou, sans préjudice de l'article L1123-14, s'il doit cesser définitivement d'exercer celle-ci, est élu de plein droit bourgmestre le conseiller de nationalité belge qui, après lui, a obtenu, dans le même groupe politique, le nombre le plus important de voix lors des dernières élections, et ainsi de suite□.

L'article L1123-1, § 1^{er}, du même Code dispose comme il suit :

“Art. L1123-1. § 1^{er}. Le ou les conseillers élus sur une même liste lors des élections constituent un groupe politique dont la dénomination est celle de ladite liste.

Le conseiller qui, en cours de législature, démissionne de son groupe politique est démissionnaire de plein droit de tous les mandats qu'il exerçait à titre dérivé tel que défini à l'article L5111-1. L'acte de démission, dûment signé, est communiqué au collège et porté à la connaissance des membres du conseil communal lors de la séance la plus proche. La démission prend effet à cette date et le procès-verbal de la séance du conseil communal en fait mention. Un extrait du procès-verbal est signifié aux organismes dans lesquels le membre siège en raison de sa qualité de conseiller communal.

Le conseiller qui, en cours de législature, est exclu de son groupe politique, est démis de plein droit de tous les mandats qu'il exerçait à titre dérivé tel que défini à l'article L5111-1.

L'acte d'exclusion est valable si :

- 1° il est signé par la majorité des membres de son groupe;
- 2° il est communiqué au collège.

L'acte d'exclusion est porté à la connaissance des membres du conseil communal lors de la séance la plus proche. L'exclusion prend effet à cette date et le procès-verbal de la séance du conseil communal en fait mention. Un extrait du procès-verbal est signifié aux organismes dans lesquels le membre siège en raison de sa qualité de conseiller communal.

L'exclusion ou la démission du groupe visé à ce paragraphe entraîne *de facto* la nullité de la déclaration d'apparementement ou de regroupement éventuelle. Le conseiller concerné peut remettre une nouvelle déclaration d'apparementement ou de regroupement, sans que celle-ci ne puisse influencer la composition des organismes para-locaux concernés.

Pour l'application du présent article et de l'article L1123-14, ce conseiller est considéré comme appartenant toujours au groupe politique quitté□.

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. Au niveau local, il est fréquent que des candidats se présentent et constituent leur propre liste sans que celle-ci soit soutenue par un parti politique. La légitimité d'un élu local réside dans le fait qu'il a été choisi par une majorité des citoyens de sa commune lors d'un scrutin respectant les règles de la démocratie dont le suffrage universel.

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. Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors pas en quoi, il y aurait, en l'espèce, une discrimination entre les élus exclus d'un parti politique et les élus toujours affiliés à un parti politique dès lors que cette appartenance à un parti politique n'est pas une condition d'éligibilité. Sur ce point encore, il ressort de la question préjudicielle que le requérant semble soutenir que le CwaDEL "attache des effets déterminants à l'appartenance d'un conseiller communal à un groupe politique□ mais il ne précise pas davantage la portée de cette affirmation de sorte que le Conseil d'État n'est pas en mesure d'y répondre d'une manière plus circonstanciée.

En tout état de cause, le requérant a fait le choix de la procédure du référé ordinaire qui exige que le Conseil d'État se prononce rapidement et au provisoire sur son recours. Au regard de l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État n'est pas tenu de poser cette question préjudicielle lorsque la demande est urgente et que le prononcé au sujet de celle-ci n'a qu'un caractère provisoire.

Au vu de ce qui précède, bien qu'exclue du parti socialiste, M. T., étant élue avec le nombre de voix de préférence le plus important et relevant toujours de la liste qui a obtenu le plus de voix lors des dernières élections communales, remplit bien les conditions pour occuper la fonction mayorale.
Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas jugé sérieux ».

Conformément à l'article 26, §§ 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, il y a lieu de poser à celle-ci la question préjudicielle de savoir si l'article L1123-1 du CDLD viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, et ce dans les termes qui sont repris à l'article 2 du dispositif du présent arrêt.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

1.1. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article L1123-14 du CDLD, du principe de motivation matérielle, de l'absence de motifs exacts, pertinents et admissibles en droit, du détournement de procédure et, subsidiairement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il comprend quatre branches.

1.2. À l'appui d'une première branche, le requérant soutient que la délibération du conseil communal du 9 juillet 2021 adoptant une motion de méfiance constructive à l'encontre de l'ensemble du collège communal, premier objet du recours, viole l'article L1123-14 du CDLD en ce qu'elle n'emporte pas élection d'un « nouveau collège » mais sa reconduction, à la seule exception du requérant.

1.3. Dans les deuxième et troisième branches, il fait valoir qu'il est contradictoire de prétendre que l'ensemble du collège n'a plus la confiance du conseil communal tout en reconduisant la même équipe à l'exception du requérant.

S'il admet que le contrôle des motifs d'une motion fondée sur des considérations politiques est marginal, il prétend qu'il n'en reste pas moins que l'adoption de ce qui correspond, dans la réalité des choses, à une motion de méfiance individuelle, constitue un détournement de procédure.

1.4. Dans la quatrième branche, il se prévaut de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 156/2007 du 19 décembre 2007, où il a été dit pour droit que la loi du 29 juillet 1991, précitée, s'applique aux motions de méfiance individuelles.

2.1. En réplique et dans son dernier mémoire, sur la première branche, il rappelle que le collège communal dont la responsabilité a été mise en cause présentait la composition suivante :

- a.- Bourgmestre : T. M. (PS);
- b.- Échevin(e)s :
 - 1^{er} Échevin : M. D.M. (MR);
 - 2^e Échevin : C. J.-F. (NOUVEAU V.);
 - 3^e Échevine : L. S. (PS);
 - 4^e Échevin : L. A. (PS);
 - 5^e Échevin : B. F. (MR);
 - 6^e Échevin : L. A. (PS);
- c.- Président du CPAS : M. Hasan AYDIN (PS);

et que, selon le nouveau pacte de majorité, cette composition évolue comme suit :

- a.- Bourgmestre : T. M. (PS);
- b.- Échevin(e)s :
 - 1^{er} Échevin: D. M. (MR);
 - 2^e Échevine : L. S. (PS);
 - 3^e Échevin : C. J.-F. (NOUVEAU V.);
 - 4^e Échevine : O. C. (cdH);
 - 5^e Échevin : L. A. (PS);
 - 6^e Échevin : B. F. (MR);
 - 7^e Échevin : L. A. (PS);
- c.- Présidente du CPAS pressentie : D. G. (PS).

Il affirme qu'il n'a nullement soutenu que l'ancien collège était d'une composition identique au nouveau collège, mais bien que tous les anciens membres du collège communal se trouvaient présents dans le nouveau collège à son exclusion notable.

Il estime que le premier acte attaqué viole donc l'article L1123-14 du CDLD puisqu'il n'emporte pas l'élection d'un « nouveau collège », mais la réinstallation de la totalité des membres de l'ancien collège, à son exclusion notable.

2.2. Sur les autres branches réunies, il estime que, comme tout acte administratif, le premier acte attaqué doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit, tels qu'ils ressortissent du dossier administratif et qu'à défaut, il s'agirait d'une résurgence de la notion d'acte de gouvernement qui n'a pourtant pas cours en Belgique.

En l'espèce, il considère qu'il est contradictoire de soutenir, dans le même acte, que la totalité du collège communal ne dispose plus de la confiance du conseil communal et, de ce fait, est visé par une motion de méfiance collective laquelle expose « que la présente motion revêt un caractère collectif (remplacement du collège dans son entièreté) » et, dans le même temps, que la totalité des membres

de ce collège communal, à sa seule exception, dispose de la confiance nécessaire pour établir un nouveau pacte de majorité.

Ce faisant, il soutient qu'il n'invite pas le Conseil d'État à s'immiscer dans l'examen des motifs de la confiance ou de la méfiance, mais à constater la contradiction qui s'attache nécessairement à ceux-ci et à exercer un contrôle marginal sur la légalité interne du premier acte attaqué.

Il ajoute que, pour les mêmes raisons que celles exposées dans la deuxième branche, le premier acte attaqué constitue un détournement de la procédure.

Il se réfère encore à l'arrêt n° 156/2007, précité, de la Cour constitutionnelle.

Il conclut qu'aucun motif n'est exprimé, ni à propos des raisons de la méfiance à l'égard du collège communal ni à propos de la confiance à accorder au nouveau collège et qu'ainsi, la partie adverse a manqué à son obligation de motiver formellement sa décision.

VII.2. Examen

Le quatrième moyen n'a pas été jugé sérieux dans l'arrêt n° 252.283, précité, pour les motifs suivants :

« 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 ce 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 CPAS, 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 collègue ou du ou des membres contestés, ainsi que l'élection du nouveau collègue 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□.

Les deux premières branches du moyen critiquent le fait que, par les actes attaqués, le conseil communal ne met pas en place un nouveau collège mais se contente de maintenir le collège sortant hormis le requérant.

Outre que ce constat n'est pas exact, puisque S. B. qui était présentée comme sixième échevine dans le précédent pacte de majorité, n'est plus reprise, en cette qualité, dans le nouveau pacte de majorité, il y a lieu de relever que l'ordre des échevins est également modifié, S. L., par exemple, qui était troisième échevine devient deuxième échevine et C. O. devient quatrième échevine. En outre, un poste de septième échevin est prévu alors que le collège sortant ne comprenait que six échevins.

Par ailleurs, l'article L1123-14 du CwaDEL n'empêche pas qu'une motion de méfiance soit déposée à l'encontre de l'ensemble du collège communal et que le nouveau pacte de majorité prévoie la mise en place d'une équipe assez identique

à celle qu'elle remplace. Les équilibres politiques recherchés à la suite d'une motion de méfiance collective, peuvent résulter d'une nouvelle attribution des postes d'échevins et de celui du président du CPAS.

Ces deux premières branches ne sont pas jugées sérieuses.

Quant à la troisième branche, le requérant se limite à indiquer qu'il y a eu, en l'espèce, un détournement de pouvoir sans expliquer concrètement cette affirmation.

Le détournement de pouvoir n'est établi que s'il ressort du dossier que l'autorité a agi exclusivement dans un but illicite. Le Conseil d'État n'est cependant pas en mesure de répondre de manière circonstanciée à cette critique qui n'est pas étayée par le requérant.

En conséquence, cette troisième branche n'est pas jugée sérieuse.

Dans sa quatrième branche, le requérant reproche à la délibération du conseil communal de ne pas exprimer les motifs qui fondent sa méfiance à l'égard du collège communal ni d'ailleurs les motifs de sa confiance à l'égard du nouveau 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 [...]".

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 communal ou un collège, 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.

En tout état de cause, le requérant ne formule aucune critique quant aux conditions relatives à la recevabilité de cette motion de méfiance collective laquelle précise qu'elle est déposée à l'encontre de l'ensemble du collège communal de Verviers, en vue de son remplacement, et qu'elle est signée par au moins la moitié des élus de chaque groupe politique qui présente une majorité alternative à savoir le PS, le MR, Nouveau Verviers et le cdH.

C'est donc bien un nouvel accord politique qui fonde le dépôt de cette motion de méfiance collective dont il a pu être débattu, lors de la séance du conseil communal du 9 juillet 2021, mais à laquelle le requérant n'a pas pris part, alors qu'à cette occasion, il aurait pu interpeller les auteurs de la motion de méfiance collective sur les raisons qui avaient guidé leur choix de procéder de la sorte. Il est également à noter que le requérant ne s'est pas présenté à la séance du conseil communal du 30 juillet 2021 lors de laquelle il a été procédé à l'élection des membres du conseil de l'Action sociale à la suite du nouveau pacte de majorité alors qu'il a été remplacé, à ce moment-là, par un nouveau président du CPAS.

Au vu de ces différents éléments, cette quatrième branche n'est pas jugée sérieuse en sorte que le quatrième moyen n'est également pas jugé sérieux ».

En ce qui concerne la première branche, le nouveau pacte de majorité présente, outre une nouvelle présidente du CPAS en remplacement du requérant, une quatrième échevine, C. O. qui n'était pas présente dans l'ancienne majorité issue des élections communales de 2018, portant à sept le nombre d'échevins au lieu de six. Par ailleurs, l'ordre des échevins présentés s'avère également différent (S. L. devenant 2^e échevine et C. O. apparaissant comme 4^e échevine). L'article L1123-14 du CDLD n'empêche pas que des personnes présentes dans l'ancienne majorité se retrouvent dans le nouveau pacte de majorité lorsque, comme en l'espèce, les modifications apportées à la composition et à l'attribution des postes témoignent d'un nouvel équilibre politique. Ce grief n'est pas fondé.

Pour la même raison, la contradiction alléguée dans la deuxième branche et le détournement de pouvoir dénoncé dans la troisième branche ne sont pas établis.

Sur la quatrième branche et le défaut de motivation allégué, la motion de méfiance constructive attaquée constate que « les groupes signataires de la présente motion constituent ensemble une majorité au sein du conseil communal et représentent également au moins la moitié de leur groupe politique respectifs au sens de l'article L.1123-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation », ce qui n'est pas contesté par le requérant.

Le conseil communal a ainsi fait un choix politique qui relève de son appréciation souveraine et qui ne doit pas être plus motivé que par le constat de l'existence d'un nouvel accord permettant d'assurer la légitimité de l'exécutif communal et de justifier le choix de ce nouveau collège.

Il résulte de ce qui précède que les arguments développés en réplique et dans le dernier mémoire du requérant ne sont pas de nature à invalider les motifs de l'arrêt de référé précité, dont il n'y a pas lieu de se départir.

Le quatrième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article L1123-1 du Code de la démocratie locale, en ce qu'il assimile un conseiller communal exclu ou démissionnaire d'un groupe politique aux autres conseillers de ce même groupe, non démissionnaires ni exclus, alors que le même Code attache des effets déterminants à l'appartenance d'un conseiller communal à un groupe politique, traite-t-il de manière égale deux situations essentiellement différentes et, de ce fait, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé, après réception de la réponse à cette question préjudicielle, de poursuivre l'instruction et de déposer un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 17 mars 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly