

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.437 du 26 septembre 2023

A. 236.434/XV-5097

En cause : **HAULOTTE** Delphine,
ayant élu domicile chez
M^{es} Maxime CHOMÉ
et Juliette VAN VYVE, avocats,
place Eugène Flagey, 7
1050 Bruxelles,

contre :

la Commune de Villers-la-Ville,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
boulevard Brand Whitlock, 114, bte 12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 20 mai 2022, Delphine Haulotte demande l'annulation de la décision du conseil communal de la commune de Villers-la-Ville du 22 mars 2022 qui adopte une motion de méfiance à son encontre.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 septembre 2023.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu 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. Après les élections communales de 2018, la requérante est désignée en qualité d'échevine à Villers-la-Ville.

2. À partir du mois de février 2000, des tensions apparaissent au sein du collège communal, mettant en cause d'abord un autre échevin puis, à partir de juillet 2021, la requérante.

3. Le 10 janvier 2022, la requérante écrit au bourgmestre ce qui suit : « faisant suite aux accusations verbales répétitives à mon égard lors des derniers collèges, il me paraît souhaitable si pas indispensable d'avoir un entretien avec toi pour clarifier la situation ».

Le lendemain, le bourgmestre lui répond notamment ce qui suit : « Je pense que tu aurais pu, à plusieurs reprises et en collège répondre aux éléments, aux faits ou aux preuves qui t'ont été avancés en collège. Je crois donc que c'est au minimum avec le collège que tu dois avoir un entretien ».

4. Le 19 janvier 2022, le premier conseil de la requérante met en demeure le bourgmestre, la première échevine et la directrice générale « de mettre fin dans les plus brefs délais aux pratiques déstabilisantes à l'encontre de M^{me} Haulotte et constitutives de harcèlement moral ».

5. Le 28 janvier 2022, le conseil de la commune, du bourgmestre, de la première échevine et de la directrice générale répond que « les accusations gratuites ainsi lancées sans être appuyées par le moindre élément concret sont toutes formellement rejetées ». Il ajoute ce qui suit :

« Il est vrai que des divergences politiques de plus en plus importantes opposent votre cliente à l'ensemble de la majorité. De telles divergences sont entièrement étrangères au concept de harcèlement. Il est, pour le moins, étonnant de lire les reproches faits à l'ensemble du collège et de constater, en même temps, que votre cliente refuse que cette question soit traitée au sein du collège. Mes clients doivent prendre acte de ce refus qui constitue un pas de plus dans la rupture entre votre cliente et ses collègues ».

6. Le 30 janvier 2022, les nouveaux conseils de la requérante écrivent au bourgmestre et à la directrice générale qu'il n'a jamais été question de désaccords politiques mais que la situation actuelle serait davantage le résultat d'un problème de communication entre des personnes. Ils proposent une médiation entre la requérante, le bourgmestre et l'autre échevin concerné. Ils demandent d'être informés des motifs qui justifient le retrait des compétences de la requérante lors du collège prévu pour le 31 janvier 2022 et demandent que celle-ci soit entendue si la décision devait avoir des effets définitifs. Enfin, ils signalent que la requérante est en contact avec son médecin psychiatre qui pense que tant que ce dialogue ne sera pas installé, il est préférable que celle-ci n'exerce plus temporairement ses missions d'échevine.

7. Le 31 janvier 2022, le conseil de la partie adverse répond que les membres du collège estiment qu'il existe bien un désaccord de nature politique entre eux et la requérante et qu'il n'est en rien question de lui faire des reproches.

8. Un certificat médical du 19 janvier 2022, envoyé à la partie adverse, certifie que la requérante est incapable de participer aux réunions du collège communal du 19 janvier au 31 mars 2022 inclus.

Un second certificat médical du 31 janvier 2022 atteste que la requérante est incapable d'exercer sa fonction d'échevine du 31 janvier 2022 au 31 mars 2022 inclus. La case « sortie autorisée » est cochée.

9. Le 4 février 2022, le collège de la partie adverse retire ses compétences d'échevine à la requérante et les réattribue aux autres membres du collège.

10. Le 14 mars 2022, les élus de la liste n° 1 – MR déposent une motion de méfiance individuelle à l'encontre de la requérante en sa qualité d'échevine. Cette motion est rédigée comme suit :

« Élus de la liste n° 1 – MR ayant obtenu 13 sièges aux élections communales du 14 octobre 2018, et représentant la moitié au moins du groupe politique ayant conclu le pacte de majorité, déposons une motion de méfiance individuelle à l'encontre de Madame Delphine Haulotte en sa qualité d'échevine.
Et présentons pour la remplacer en qualité d'échevin : Monsieur E.B. [...] qui accepte le mandat ».

La requérante expose avoir été contactée par téléphone à 11h40 pour participer à un collège fixé à 12h15 visant à acter son exclusion du MR et n'avoir pu se libérer.

11. Par un courrier du même jour, la directrice générale f.f. informe la requérante qu'elle a la faculté de faire valoir en personne ses observations avant que n'intervienne le vote devant le conseil communal du 22 mars 2022.

12. Toujours le même jour, les conseils de la requérante écrivent à la partie adverse et rappellent notamment qu'ils ont demandé, en vain, dans leur courrier du 30 janvier 2022, de connaître les motifs du retrait des attributions de la requérante par le collège. Ils ajoutent que l'incapacité actuelle de la requérante ne lui permet pas de se présenter en personne pour se défendre devant le conseil communal. Ils demandent que l'examen de la motion de méfiance soit reporté à un prochain conseil communal, sachant que l'incapacité de la requérante se termine en principe à la fin du mois de mars 2022.

13. Le 22 mars 2022, le conseil communal décide par 12 voix pour et 7 voix contre d'adopter la motion de méfiance à l'égard de la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

« Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment les articles L1123-2, L1123-3, L1123-14 ;

Vu la motion de méfiance à l'égard de Madame Delphine Haulotte, en qualité d'échevine et la proposition de Monsieur [É.B.] comme successeur en qualité d'échevin, déposée entre les mains de la Directrice générale f.f. le lundi 14 mars 2022 ;

Considérant que le Collège, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le Conseil ;

Considérant que le Conseil peut adopter une motion de méfiance à l'égard de l'un ou de plusieurs des membres du Collège ;

Considérant que cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au membre du Collège visé par la motion ;

Considérant que la motion présente un successeur au membre du Collège visé par la motion ;

Considérant que la motion n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité ;

Considérant que la motion est déposée par la moitié au moins du groupe politique participant au pacte de majorité ;

Considérant que la motion a été déposée dans les mains de la Directrice générale f.f. en date du lundi 14 mars 2022 ;

Considérant qu'il s'est écoulé un délai minimum de 7 jours francs entre le dépôt de la motion dans les mains de la Directrice générale f.f. et l'examen de la motion devant le Conseil communal ;

Considérant que [le] texte de la motion de méfiance a été adressé sans délai par courrier électronique, en date du 14 mars 2022, et par porteur, en date du 14 mars 2022, par la Directrice générale f.f. à chacun des membres du Collège communal et du Conseil communal ;

Considérant que le dépôt de la motion de méfiance a été, sans délai, porté à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale en date du 14 mars 2022 ;

Considérant que Madame Delphine Haulotte a été informée par la Directrice générale f.f., par [un] courrier transmis par porteur à son domicile et par mail en date du 14 mars 2022, de sa possibilité de faire valoir, en personne, ses observations devant le Conseil avant que n'intervienne le vote ;

Considérant que le membre du Collège visé par la motion n'a pas usé de la faculté de faire valoir, en personne, ses observations devant le Conseil avant que n'intervienne le vote ; Que son avocat a écrit, le 14 mars 2022, que l'incapacité de travail de sa cliente ne lui permettait pas d'aller se défendre devant le Conseil et a sollicité un report du Conseil communal ;

Que force est de constater que le certificat médical de l'intéressée mentionne que ses sorties sont autorisées ; qu'en outre, il atteste de son incapacité à exercer ses fonctions d'Échevine mais pas de participer aux réunions du conseil communal ; qu'il faut constater que la possibilité a bien été donnée à l'intéressée de faire valoir ses observations ; Considérant que le Conseil communal apprécie souverainement par son vote les motifs fondant l'adoption de la motion de méfiance ;

Considérant que la motion de méfiance ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres du Conseil en séance publique et par un vote à haute voix ;

Considérant que l'adoption d'une motion de méfiance vaut avenant au pacte de majorité ;

Considérant que l'adoption de la motion de méfiance emporte la démission du membre contesté ainsi que l'élection du nouveau membre,

DÉCIDE par DOUZE voix pour et SEPT voix contre,

Ont voté :

- Pour l'adoption : [...]

- Contre l'adoption : [...]

Article 1^{er} : De constater que la motion de méfiance déposée entre les mains de la Directrice générale f.f. le 14 mars 2022 est recevable ;

Article 2 : La motion de méfiance individuelle à l'encontre de Madame Delphine Haulotte [...] en sa qualité d'échevine et présentant pour la remplacer en qualité d'échevin Monsieur E.B., [...], qui a accepté le mandat, est adoptée ».

14. Il est notifié à la requérante par courrier recommandé avec accusé de réception daté du 5 avril 2022. Ce courrier ne contient pas la mention des voies de recours.

Un second courrier recommandé, indiquant les voies de recours, lui est envoyé le 4 mai 2022.

15. La requérante produit des articles de presse mentionnant que le bourgmestre a confirmé, lors du conseil communal du 12 mars 2022, qu'il existait des griefs de trahison des règles du huis clos et de la collégialité ainsi qu'une attitude « problématique » envers le personnel.

Elle produit aussi un communiqué de presse dans lequel l'opposition mentionne qu'elle reste dans le flou sur les raisons ayant conduit à la motion de méfiance.

16. Le 24 mars 2022, la partie adverse répond aux conseils de la requérante au sujet de sa demande du report de l'examen de la motion de méfiance en ces termes :

« Comme vous le savez, le débat qui est mené à l'occasion de l'examen d'une motion de méfiance 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.

Si votre cliente a bien remis un certificat d'interruption d'activité attestant de son incapacité à participer aux réunions du collège communal, il n'est pas indiqué qu'elle ne pourrait pas participer aux réunions du conseil et, par ailleurs, ses sorties ne sont manifestement pas interdites puisque vous écrivez que votre cliente exerce des activités professionnelles auprès d'un haut responsable politique. À cela s'ajoute que le débat et le vote sur la motion de méfiance doivent être inscrits, comme votre cliente le sait, à l'ordre du jour du plus prochain conseil communal qui suit son dépôt.

La motion de méfiance a été adoptée par le conseil communal ».

IV. Recevabilité

1. À titre d'observations préalables, la partie adverse expose ce qui suit dans son dernier mémoire :

« Le 22 juin 2022, le conseil communal de la partie adverse a adopté un avenant au pacte de majorité qui ne se contente pas d'élire le nouveau président du CPAS mais contient également l'identité du bourgmestre et des cinq échevins.

Cet avenant a été adopté par seize voix pour et deux abstentions. C'est cet avenant qui détermine la composition actuelle du Collège qui ne compte pas la requérante parmi ses membres ; partant, l'annulation de l'acte attaqué ne saurait rendre à la requérante sa qualité d'échevine ».

2. L'adoption d'une motion de méfiance, qui prive la requérante de sa place au collège communal, a des conséquences importantes sur sa situation personnelle et sur sa réputation, notamment vis-à-vis des administrés. La requérante conserve un intérêt à tout le moins moral à son recours en annulation d'une telle motion.

Par ailleurs, l'article 2 de l'acte attaqué porte à la fois sur la motion de méfiance dirigée contre la requérante et sur la désignation de son successeur. La mention des autres membres du collège communal dans la délibération du 22 juin 2022 relative à la présidence du CPAS n'a qu'une valeur indicative et ne dispense pas la partie adverse de respecter l'autorité de chose jugée d'un arrêt d'annulation.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La requérante prend un second moyen de la violation des articles L1123-8, § 3, et L1123-14 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation interne, du détournement de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle estime que la motion de méfiance est soumise à la loi du 29 juillet 1991, précitée, et doit ainsi faire l'objet d'une motivation formelle. Elle rappelle que le Conseil d'État précise que « [l]es mots “Le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent” porte[nt] sur la motivation matérielle de l'adoption de la motion de méfiance, soit sur ses motifs, de sorte que [ces mots] n'exonère[nt] pas cette décision du conseil communal de l'exigence de motivation formelle ». Elle expose être consciente que le Conseil d'État nuance fortement cette exigence de motivation formelle lorsqu'il juge que « les relations entre le conseil communal et les membres du collège communal sont basées sur la responsabilité politique ainsi que le prescrit l'article L1123-14 » et en déduit que « la rupture du 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, par conséquent, peut être impossible à objectiver, ce qui réduit forcément la motivation formelle de l'acte mettant un terme au mandat d'un échevin à une formule stéréotypée ».

Elle est d'avis que son affaire s'inscrit dans un contexte particulier, dans lequel la partie adverse a changé de version sur ses relations avec elle et n'a jamais avancé un seul élément, même sommairement, pour expliquer le prétexte du désaccord politique. Elle affirme qu'aucune situation concrète n'a jamais été évoquée, alors même qu'elle a appelé de ses vœux à disposer des motifs qui justifiaient le vote d'une motion de méfiance à son encontre. Dans ces circonstances particulières, renforcées par le fait qu'elle n'a même pas été entendue avant d'adopter la motion de méfiance, elle fait valoir que la décision attaquée aurait dû comporter au minimum un motif sur la cause de cette motion de méfiance. Elle affirme qu'à ce jour, elle ne sait toujours pas si ce qui a justifié la motion de méfiance est un désaccord politique, et si oui lequel, ou quels sont les trois griefs présentés à la presse le 15 mars 2022. Elle relève que la décision attaquée ne mentionne même pas un désaccord politique, mais se borne à indiquer que « le conseil communal apprécie souverainement par son vote les motifs fondant l'adoption de la motion de méfiance ».

Elle en conclut que la décision attaquée ne comporte aucune motivation formelle ou interne.

Elle ajoute que son cas est différent de celui tranché par l'arrêt du Conseil d'État n° 252.609 du 12 janvier 2022 puisque dans cette affaire des éléments, peut-être sommaires ou subjectifs pour certains, avaient effectivement été avancés. Selon elle, si elle est bien au fait que la partie adverse ne devait pas motiver dans les moindres détails les raisons qui justifieraient la motion de méfiance, force est de constater, en l'espèce, l'indigence complète de la « motivation », alors même qu'elle est requise par la jurisprudence du Conseil d'État.

Elle ajoute que juger que la phrase précitée de la décision attaquée constitue une motivation reviendrait à vider complètement de sa substance l'article L1124-14 du CDLD, ainsi que l'article L1123-8, § 3, qui prévoit qu'elle est élue de plein droit en tant qu'échevine. Elle estime qu'en poussant cette logique à l'extrême, il suffirait dès après les élections communales d'adopter une motion de méfiance contre les échevins qui plairaient moins que d'autres personnes qui ont recueilli moins de voix pour constituer une équipe sans tenir compte du choix des électeurs.

Elle rappelle encore que la disposition en cause exige que le conseil communal apprécie souverainement par son vote les motifs de la motion de

méfiance, alors qu'en l'espèce l'opposition n'a pas été en mesure d'apprécier quoi que ce soit puisqu'elle n'a reçu aucune explication concrète de la part des membres du collège communal.

Elle considère que la manière dont le dossier a été présenté lors de la séance du conseil communal témoigne du fait que la partie adverse, du moins la majorité du conseil communal, a agi dans un but étranger à l'intérêt général : la séance du 22 mars 2022 n'avait nullement comme but d'analyser la motion de méfiance et sa légitimité devant le conseil communal, mais seulement d'accomplir une formalité préalable exigée par le CDLD, sans donner d'explications aux conseillers communaux et aux citoyens, afin de pouvoir substituer une autre personne à sa place.

À cet égard, pour se faire une idée complète et précise de ce qui s'est dit lors de la séance du 22 mars 2022, elle est d'avis qu'il serait utile que le Conseil d'État puisse disposer de l'enregistrement qui a été capté à cette occasion.

Elle en conclut que si la décision attaquée ne devait pas être censurée, outre le fait que plus aucune motivation formelle ne serait désormais requise pour adopter une motion de méfiance, cela reviendrait également à porter atteinte aux règles d'attribution des mandats d'échevins, qui découlent pourtant directement des élections communales et de la légitimité démocratique.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Selon la partie adverse, les motifs de la méfiance qui peut régner entre les membres d'une assemblée ou d'un collège démocratiquement élu, tels un conseil communal ou un collège communal, relèvent exclusivement de l'appréciation de ses membres. L'examen des motifs de cette confiance ou de cette méfiance est étranger au contrôle de légalité que le Conseil d'État peut exercer sur le fondement de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle se réfère à l'arrêt n° 183.513 du 28 mai 2008.

Elle relève que l'arrêt n° 235.783 du 16 septembre 2016 souligne 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 pour effet de restreindre, voire d'annihiler l'emprise des moyens d'annulation qui contestent la légalité interne de la motion de méfiance constructive attaquée.

Elle se réfère encore à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 156/2007 du 19 décembre 2007 qui énonce ce qui suit :

« 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 et suppose que celui qui porte une responsabilité politique se justifie en personne devant l'organe élu démocratiquement, même lorsque la question de confiance est dictée par son comportement personnel » [considérant B.11, § 2].

Selon elle, il tombe sous le sens que 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 forcément fondée sur des faits précis et objectivables, ce qui réduit fortement l'exigence de la motivation formelle de l'acte mettant un terme au mandat d'un échevin à une formule qui peut être stéréotypée (CE, arrêt n° 252.609, précité).

Elle ne comprend guère l'affirmation de la requérante selon laquelle les règles d'attribution des mandats d'échevin découleraient directement des élections communales et de la légitimité démocratique des uns et des autres dépendant directement du vote des citoyens. Selon elle, les échevins ne sont, en rien, élus directement par les citoyens puisque leur élection procède d'un pacte de majorité, lequel se fonde sur des considérations d'ordre politique. Elle estime que, pas plus qu'il ne revient aux juridictions de décider, à la place des conseillers communaux élus, qui devrait – ou non – devenir échevin, il n'appartient pas au Conseil d'État, dès lors qu'une procédure a été régulièrement suivie et qu'une motion de méfiance a été régulièrement exprimée et votée, de censurer celle-ci.

Elle constate qu'à plusieurs reprises, la partie requérante croit devoir invoquer le détournement de pouvoir. Elle soutient qu'il apparaît clairement de la motion de méfiance litigieuse qu'une majorité du conseil communal estimait opportun de remplacer le collège et qu'aucun document n'établit que cette majorité aurait été animée de la volonté de nuire à la requérante de sorte qu'il ne saurait, en aucun cas, être tenu pour établi que le conseil communal aurait poursuivi un tel but à l'exclusion de tout but licite.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse rappelle que les motifs de la confiance ou de la méfiance qui peut régner entre les membres d'une assemblée ou d'un collège démocratiquement élu, tel un conseil communal ou un collège des bourgmestre et échevins, paraissent relever exclusivement de l'appréciation de ses membres, de sorte que l'examen des motifs de cette confiance ou de cette méfiance est étranger au contrôle de légalité que le Conseil d'État peut exercer sur base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973.

Elle ne conteste pas que, comme tout acte juridique unilatéral de portée individuelle d'une autorité administrative ayant pour but de produire des effets de droit, la décision du conseil communal adoptant la motion de méfiance doit faire l'objet d'une motivation formelle.

Elle constate que l'ajout, par le décret du 8 juin 2006, au nouvel alinéa 9 de l'article L1123-14, § 1^{er}, du CDLD, des mots « le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent » porte sur les motifs qui servent de fondement à la motion. Elle concède que cette modification décrétaie n'exonère pas la décision du conseil communal de l'exigence d'une motivation formelle (CE, n° 183.513 du 28 mai 2008), étant entendu que cette motivation formelle peut être sommaire, succincte, voire stéréotypée (CE, n° 253.954 du 9 juin 2022).

Elle soutient que la motivation de la délibération peut être adéquate lorsque les conditions dans lesquelles une telle procédure s'est déroulée sont énoncées, lorsque la procédure est mentionnée ou encore lorsqu'il est répondu à une demande de remise mais qu'il en va autrement lorsqu'il s'agit d'énoncer les motifs de la méfiance.

Elle rappelle qu'une motivation stéréotypée est celle « qui paraît sortir d'un moule, qui se présente sous une forme figée et dont la signification est réduite ou nulle » (www.cnrtl.fr) ; qu'un stéréotype est une « expression ou opinion toute faite, sans aucune originalité, cliché » (www.larousse.fr), une « idée, opinion toute faite, acceptée sans réflexion et répétée sans avoir été soumise à un examen critique, par une personne ou un groupe, et qui détermine, à un degré plus ou moins élevé ses manières de penser, de sentir et d'agir » (www.lalanguefrancaise.com).

Elle relève qu'alors que la loi du 29 juillet 1991, précitée, impose que les actes administratifs rentrant dans son champ d'application soient pourvus d'une motivation qui n'est pas stéréotypée, en l'espèce, une telle motivation peut être stéréotypée, ce qui se comprend à la lecture de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 156/2007 du 19 décembre 2007.

Elle est d'avis qu'en d'autres termes, le conseil communal n'a plus confiance parce qu'il n'a plus confiance.

Elle expose qu'en politique, « la confiance exige à la fois une connaissance relative du champ politique et une évaluation positive de ce dernier » et que « La défiance correspond à l'inverse à une évaluation négative fondée sur un niveau de connaissance comparable, autorisant un jugement critique informé » (Richard Balme, Jean-Louis Marie, Olivier Rozenberg, Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique, *Revue internationale de politique comparée*, 2003/3).

Elle ajoute ce qui suit :

« Si la confiance et la méfiance peuvent se mesurer, elles renvoient à l'opinion qu'on a que l'on peut ou non se fier à quelqu'un et cette opinion échappe à la motivation tant elle procède d'une somme d'impressions, de croyances, de sympathies ou d'aversion. On "croit" en une personne, sans que cette foi soit justifiée par les preuves que cette personne en est digne, et même, bien souvent, malgré la preuve du contraire » (Georg Simmel, *Sociologie. Étude sur les formes de la socialisation*, PUF, 1999, p. 356).

Elle estime qu'il en va de même lorsqu'il s'agit d'élire un échevin : le conseil communal n'a pas à énoncer les motifs pour lesquels le choix de telle personne en qualité d'échevin est fait dès lors que les motifs procèdent de la confiance que le conseil fait à une personne à la suite d'accords politiques qui sont conclus et qui, eux non plus, n'ont pas à être justifiés. Selon elle, la confiance se justifie par son énoncé et le vote, et il en va de même de la méfiance.

Elle n'aperçoit pas pourquoi l'acte contraire à l'élection, à savoir le désaveu, pourrait être soumis à d'autres formes.

Elle rappelle que l'obligation de motivation formelle qui s'impose à l'autorité en vertu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, doit non seulement permettre au destinataire de l'acte de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à adopter celui-ci, mais elle doit, en outre, permettre au Conseil d'État de contrôler l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs exprimés dans la décision.

Elle fait valoir qu'en réalité, s'agissant de la considération relative à la confiance dans le cadre d'une action politique, le Conseil d'État ne contrôle pas l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs tandis que, sans le moindre

doute, la destinataire de l'acte attaqué connaissait, en l'espèce, la méfiance qui s'était installée entre elle et la majorité des élus du conseil communal.

Elle s'interroge sur la nécessité d'énoncer les motifs concrets d'une perte de confiance, sur le terrain politique, lorsque l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence de ces motifs ne sauraient, en aucun cas être contrôlés tandis que l'échevin en rupture avec la majorité des élus peut à l'évidence constater cette rupture.

Elle estime qu'au vu des échanges survenus au mois de janvier 2022, la requérante connaît les divergences qui l'opposent à l'ensemble du collège et refuse des échanges en réunion de collège à ce propos.

Elle ajoute que lors d'échanges avec le bourgmestre et le président de la Fédération de son parti politique, la requérante a clairement été informée des difficultés à l'origine de la perte de confiance ainsi qu'en attestent les pièces jointes au dernier mémoire.

Elle est d'avis qu'il ne suffit pas, lorsqu'une majorité des élus du conseil communal et tous les autres membres du collège estiment qu'il existe un désaccord de nature politique entre eux et la requérante, que celle-ci réponde qu'il n'en est rien pour que tel soit le cas.

Elle affirme que le désaccord était tel que le 4 février 2022, le collège communal a retiré ses compétences d'échevine à la requérante et les a réattribuées aux autres membres du collège sans que celle-ci conteste la décision prise ; que la requérante a été exclue du groupe MR qui constitue la majorité des élus du conseil communal et n'a pas contesté cette exclusion ; qu'elle ne participe plus aux réunions du conseil communal sans motif ou en invoquant des obligations professionnelles.

Elle soutient que la motion de méfiance exprime très clairement la méfiance de la majorité des élus du conseil communal par rapport à la requérante et que le conseil communal a bien, d'une part, constaté l'absence de la requérante qui ne pouvait obliger le conseil à répondre, le cas échéant, aux argumentations qui auraient été soulevées et qu'il a, d'autre part, énoncé qu'il « apprécie souverainement par son vote les motifs fondant l'adoption de la motion de méfiance ».

Elle conclut que si cette motivation peut-elle être qualifiée de stéréotypée, elle doit néanmoins être admise.

V.2. Examen

1. L'article L1123-14, § 1^{er}, alinéa 9, du CDLD précise que le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui fondent la motion de méfiance constructive.

2. Dans son arrêt n° 156/2007 du 19 décembre 2007, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit à propos d'un recours en annulation dirigé contre cette disposition insérée par le décret du 8 juin 2006 précité :

« B.3. Le premier moyen fait grief à l'article 2, points 2 et 3, du décret précité du 8 juin 2006 d'empiéter sur les compétences du législateur fédéral, d'une part, en soustrayant la catégorie d'actes administratifs unilatéraux constituée des motions de méfiance constructives individuelles communales en Région wallonne à l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et, d'autre part, en excluant tout contrôle sur cette même catégorie d'actes.

B.4.1. Le législateur fédéral, en vertu de sa compétence résiduelle, a règlementé l'obligation de motivation formelle des actes administratifs en vue d'assurer la protection de l'administré à l'égard des actes émanant de toutes les autorités administratives. Les législateurs régionaux ou communautaires peuvent compléter ou préciser la protection offerte par la loi du 29 juillet 1991 en ce qui concerne les actes pour lesquels les communautés et les régions sont compétentes.

B.4.2. En vertu de l'article 160 de la Constitution, les législateurs régionaux et communautaires ne pourraient, sans porter atteinte à la compétence du législateur fédéral, empêcher le Conseil d'État de connaître de recours dirigés contre des actes qui, en vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'État, relèvent de sa compétence.

B.4.3. Tant dans les développements qui précèdent la proposition de décret qui allait devenir le décret attaqué (Doc. parl., Parlement wallon, 2005-2006, n° 369/1, p. 2) que dans l'exposé fait par l'un des auteurs de cette proposition et dans les débats auxquels elle a donné lieu (Doc. parl., Parlement wallon, 2005-2006, n° 369/2, pp. 3 à 14), la volonté a été affirmée de faire en sorte que la motion de méfiance constructive soit une décision de nature politique qui relève de l'appréciation souveraine du conseil communal, qu'elle ne soit pas considérée comme une décision administrative et qu'elle échappe en conséquence à la compétence d'annulation du Conseil d'État. Il a également été déclaré "que l'on soustrait de manière évidente l'acte politique qu'est la motion de méfiance à l'application de la loi de 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs" (*ibid.*, p. 7).

B.4.4. Toutefois, le Conseil d'État, siégeant en référé, a été saisi à plusieurs reprises de requêtes visant des motions de méfiance constructive individuelles et il n'a pas décliné sa compétence pour en connaître (CE, Brynaert, n° 156.078, 8 mars 2006, et Maniscalco, n° 158.939, 17 mai 2006). Il a estimé que, comme tout acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité

administrative, la motion de méfiance paraissait devoir faire l'objet d'une motivation formelle. Il a maintenu cette jurisprudence, après l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, dans l'arrêt par lequel il a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence introduite par le requérant contre la motion de méfiance du conseil communal de Charleroi du 29 juin 2006 (CE, Vanbergen, n° 161.253, 11 juillet 2006). Il a rejeté l'exception d'irrecevabilité déduite, par la ville de Charleroi, de ce que la motion de méfiance constructive ne serait pas un acte susceptible de recours, au motif qu'elle apparaissait comme un acte accompli par une autorité administrative, destiné à produire des effets et faisant grief. Il a estimé qu'il ne paraissait pas nécessaire, dans le cadre de la procédure de référé, de poser à la Cour la question préjudicielle proposée par la ville de Charleroi.

B.4.5. Dans le même arrêt du 11 juillet 2006, le Conseil d'État a considéré que la motivation formelle de l'acte mettant un terme au mandat d'un échevin en raison d'une rupture du lien de confiance peut ne pas être nécessairement fondée sur des faits précis, qu'elle peut être, en raison de la nature de cet acte, fortement réduite, et qu'elle pourrait même se limiter à une formule stéréotypée. Il a ainsi jugé que cet acte peut faire l'objet du contrôle de légalité exercé par le Conseil d'État et qu'il doit comporter une motivation formelle, fût-elle sommaire.

B.4.6. Il découle des arrêts précités du Conseil d'État, sans qu'en l'espèce la Cour ait à se prononcer sur la compétence de celui-ci, que les dispositions attaquées n'ont pas pour effet d'empêcher tout contrôle juridictionnel à l'égard d'une motion de méfiance constructive individuelle adoptée par un conseil communal ou de soustraire de tels actes à l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991.

B.5. Dès lors qu'il se fonde sur une interprétation des dispositions attaquées qui n'est pas celle que leur a données le Conseil d'État, le premier moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches ».

3. 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.

4. 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 L1123-14, § 1^{er}, du CDLD 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 politiques, 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.

5. Une motion est, par définition, un texte soumis à une assemblée pour exprimer une opinion ou une volonté. En votant en faveur d'une motion qui est pourvue d'une motivation, cette assemblée s'approprie nécessairement les motifs qui en constituent le soutien, sans qu'il soit nécessaire de le préciser.

6. En l'espèce, l'acte attaqué vise les articles L1123-2, L1123-3 et L1123-14 du CDLD. Il se réfère également à la motion de méfiance à l'égard de la requérante en qualité d'échevine déposée entre les mains de la directrice générale f.f. le lundi 14 mars 2022. Il relève que les conditions légales ont été respectées (présentation d'un successeur au membre du collège visé par la motion, motion déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité) ainsi que les règles de procédure (dépôt entre les mains du directeur général, délai de sept jours francs entre ce dépôt et la date du conseil communal, publication du dépôt de la motion par voie d'affichage).

7. La motion de méfiance à laquelle se réfère l'acte attaqué ne comporte aucun élément de motivation. L'acte attaqué lui-même n'expose pas les motifs de rupture du lien de confiance entre le collège et la requérante, même par une formule synthétique ou stéréotypée. Il mentionne seulement, de manière théorique que « Le conseil communal apprécié souverainement par son vote les motifs fondant l'adoption de la motion de méfiance ».

8. Les motifs, appréciés souverainement par le conseil communal, qui fondent la rupture de confiance, demeurent, en l'espèce, inconnus à la lecture de l'acte attaqué. La motivation formelle de la motion qui peut être sommaire, succincte, voire stéréotypée, est ici inexistante. La circonstance que l'acte attaqué a été adopté à l'issue d'un vote n'empêchait pas l'indication, dans cet acte, des motifs, même succincts, qui le fondent.

9. En outre, bien que le conseil de la requérante ait demandé, lors d'échanges épistolaires avec le conseil de la partie adverse, la teneur des « désaccords politiques » invoqués dans les courriers de ce dernier, aucune réponse n'y a été apportée, avant la réunion du conseil communal du 22 mars 2022.

10. Le moyen est fondé.

VI. Autre moyen

Le premier moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de la commune de Villers-la-Ville du 22 mars 2022 par laquelle celle-ci adopte une motion de méfiance à l'encontre de Delphine Haulotte est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 26 septembre 2023, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

