

s'interpréter, dans son chef, que comme une renonciation à exercer ladite fonction. Il en découle que l'interdiction prévue par l'article L1123-4, § 3, du CwaDEL est ainsi d'application. En désignant cette personne comme quatrième échevine, l'acte attaqué méconnaît cette disposition.

Il ressort des pièces du dossier administratif que la motion de méfiance mixte n'a fait l'objet que d'un seul vote au sein du conseil communal de sorte qu'il n'est pas concevable de dissocier le volet collectif du volet individuel de cette motion et que dans ces conditions, c'est bien la motion dans sa globalité qui est irrégulière.

Dans cette mesure, le premier moyen est sérieux.

Les 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, sont réunies. [...] »

*
* *

QUAND LE CONSEIL D'ÉTAT PRATIQUE L'ART POÉTIQUE

par

Geoffrey GRANDJEAN

*Chargé de cours à l'Université de Liège,
Institut de la décision publique*

Depuis la fin du mois de juin 2020, la Ville de Verviers connaît, au niveau politique, une période de méfiance généralisée qui a conduit jusqu'au mois de mars 2021 aux votes de trois douzièmes provisoires¹. Le 4 mars 2021, le collège communal de la Ville de Verviers s'est tout de même mis d'accord sur un projet de budget 2021². Le 29 mars 2021, le conseil communal adopte finalement le budget 2021³. Comment en est-on arrivé à cette situation ? Pour comprendre l'arrêt de suspension rendu par le Conseil d'État le 9 octobre

2020⁴, il nous faut retracer les événements qui ont conduit à une période de méfiance généralisée entre les élus locaux.

LES ORIGINES DE LA MÉFIANCE

Suite aux élections communales du 14 octobre 2018, les résultats électoraux (**Tableau 1**) permettent au PS, au MR et à Nouveau Verviers de constituer une majorité.

Tableau 1 – Les résultats en termes de sièges des élections communales de 2018

Groupes politiques	Nombres de sièges
Parti socialiste (PS)	13
Mouvement réformateur (MR)	6
Nouveau Verviers	4
Centre démocrate humaniste (cdH)	4+1*
Ecolo	4
Parti des travailleurs de Belgique (PTB)	3
Parti populaire (PP)	2

* Lors de l'installation du Conseil communal, le 3 décembre 2020, un conseiller communal élu sur la liste cdH, Bernard Piron, décide de prêter serment comme conseiller communal indépendant et de soutenir le groupe PS⁵.

Les conflits minent toutefois rapidement la majorité en place à tel point que, dix-huit mois après son installation, le 28 juin 2020, une motion de méfiance constructive individuelle à l'encontre du président du centre public d'action sociale (CPAS) de Verviers, Hasan Aydin, est déposée, conformément à l'article L1123-14, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)⁶. Plusieurs raisons motivent les signataires de cette motion de méfiance. *Primo*, un contentieux voit le jour entre la commune et le CPAS au sujet de certaines modifications budgétaires des exercices 2019 et 2020 apportées par

¹ Conseil communal, Vote d'un douzième provisoire (1^{er} douzième), séance du 21 décembre 2020 ; Conseil communal, Vote d'un douzième provisoire (2^e douzième), séance du 25 janvier 2021 ; Conseil communal, vote d'un douzième provisoire (3^e douzième), séance du 22 février 2021. L'ensemble des délibérations sont disponibles en ligne sur : <https://www.deliberations.be/verviers/> (consulté le 27 mars 2021).

² VEDIA, « A l'unanimité, le Collège communal de Verviers vote le budget 2021 », 4 mars 2021, disponible en ligne sur : <https://www.vedia.be/> (consulté le 27 mars 2021).

³ Conseil communal, Services ordinaire et extraordinaire – Tableau de bord quinquennal 2021/2026, séance du 29 mars 2021, disponible en ligne sur : <https://www.deliberations.be/verviers/> (consulté le 29 mars 2021).

⁴ C.E., 9 octobre 2020, *Targnion*, n° 248.536.

⁵ Conformément à l'article L1123-1, § 1^{er}, al. 7, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, pour l'application de l'article L1123-14 relatif aux motions de méfiance, le conseiller communal exclu ou démissionnaire est considéré comme appartenant toujours au groupe politique quitté.

⁶ Sur la notion de motion de méfiance individuelle, son utilisation au sein de la politique communale wallonne et les conséquences de cette utilisation, voy. A. GUSTIN, « Les motions de méfiance constructive dans les communes wallonnes (2012-2018) », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 2378, n° 13, 2018, pp. 5-36 et A. GUSTIN et G. GRANDJEAN, « Politieke gevolgen van het indienen van constructieve moties van wantrouwen op gemeentelijk niveau (2006-2018) », *Publiekrechtelijke Kronieken*, vol. 2019, n° 1, 2020, pp. 45-61.

le CPAS⁷. Ces modifications budgétaires avaient fait l'objet d'un avis défavorable de la part du Centre régional d'Aide aux communes (CRAC). Cette situation entraîne finalement une réformation du budget de 2020 du CPAS au conseil communal. Le contentieux prend rapidement une tournure plus personnelle car, selon les signataires de la motion de méfiance constructive individuelle, le président du CPAS a souhaité aller de l'avant dans l'élaboration du budget sans concertation avec le collège communal et modifier la délibération du conseil communal. En fait, une véritable rupture de confiance est constatée au sein du collège communal entre, d'une part, le président du CPAS et, d'autre part, l'ensemble des autres membres du collège. Ainsi, les motivations de la motion de méfiance constructive individuelle font état de comportements « trahissant la parole donnée en collège », d'absence de « concertation », de « volonté de ne pas tenir compte des remarques du Collège » ou encore de « l'inconduite d'Hasan Aydin, constatée par l'Échevin de tutelle, envers la Directrice générale du CRAC »⁸. *Secundo*, il est reproché par les signataires de la motion de méfiance constructive individuelle à Hasan Aydin d'avoir communiqué sur la tenue des permanences politiques dont l'organisation serait réalisée par du personnel communal, en ayant recours à une ligne téléphonique et à une adresse mail du CPAS. *Tertio*, l'inconduite d'Hasan Aydin en marge du collège communal du 25 juin 2020 est évoquée par les signataires. Ainsi, des propos dénigrants et diffamatoires devant l'ensemble des membres du collège communal et de la directrice générale faisant fonction auraient été tenus⁹. Les signataires concluent donc que « les comportements d'Hasan Aydin abîment l'image de la majorité, entrave son bon fonctionnement et font courir un risque financier majeur à la ville de Verviers »¹⁰.

⁷ Plus précisément, il s'agit d'un transfert de réserves du budget ordinaire vers le budget extraordinaire.

⁸ Conseil communal, motion de méfiance constructive individuelle, séance du 7 juillet 2020, pp. 4-8, disponible en ligne sur : <https://www.verviers.be/ma-ville/vie-politique/conseil-communal/ordre-du-jour/2020> (consulté le 27 mars 2021).

⁹ Il est toutefois précisé dans la motion de méfiance constructive individuelle que « l'inconduite d'Hasan Aydin envers ses collègues et les accusations diffamatoires ne font pas partie des motivations en tant que telles de la [...] motion mais concourent à la perte de confiance constatée entre la majorité communale et l'intéressé. La pratique de l'insulte et de l'intimidation, en particulier envers les femmes qui s'engagent en politique, ne fait pas partie des valeurs [des signataires] ». Conseil communal, motion de méfiance constructive individuelle, séance du 7 juillet 2020, préc., p. 8.

¹⁰ *Ibid.*, p. 8.

I. LE DÉPÔT DE LA MOTION DE MÉFIANCE INDIVIDUELLE

Dans ces conditions, la majorité ne souhaite plus cautionner certaines décisions qui sont considérées comme « non conformes à la loi ou problématiques sur le plan déontologique »¹¹. La motion de méfiance constructive individuelle présente Joelle Breuer (PS) en qualité de nouvelle présidente du CPAS. Elle est signée par la majorité des conseillers communaux de chaque groupe politique composant le pacte de majorité, conformément à l'article L1123-14, § 1^{er}, al. 6, du CDLD¹². Elle est ainsi signée par dix conseillers communaux PS sur les treize que compte le groupe politique¹³. Elle est signée par la totalité des conseillers communaux du MR¹⁴. Elle est enfin signée par la totalité des conseillers communaux de Nouveau Verviers¹⁵.

Le conseil communal amené à statuer sur la motion de méfiance est convoqué pour le 7 juillet 2020¹⁶. Toutefois, le matin même de cette date, le Bureau du PS décide de mettre l'union socialiste communale et la fédération du PS de Verviers sous tutelle¹⁷. Le conseil communal est annulé. Il s'ensuit alors une période de négociations au sein du PS (à la fois au niveau local et national) afin de mettre fin au conflit en interne et de proposer une solution à la rupture de confiance. Pour y parvenir, trois représentants du PS sont chargés d'une mission de pacification : André Frédéric (député wallon), Christophe Collignon (député wallon et bourgmestre de Huy au moment des faits) et Marie-Claire Lambert (membre du Bureau du PS et ancienne députée fédérale). Durant cette phase de conciliation qui dure plusieurs semaines, deux « groupes » s'affrontent. D'un côté, la bourgmestre, Muriel Targnion, bénéficie, dans un premier temps, du soutien de la majorité des conseillers communaux

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, pp. 1-3.

¹³ Il s'agit de Muriel Targnion, Sophie Lambert, Saïd Naji, Jean-François Istasse, Didier Nyssen, Alexandre Loffet, Chimaine Nangi, Laurie Maréchal, Mohamed-Anass Galass et Sylvia Belly.

¹⁴ Il s'agit de Maxime Degey, Freddy Breuwer, Stéphanie Cortisse, Bertrand Thomas, Michel Grignard et Julie Schrouben.

¹⁵ Jean-François Chefneux, Gaëtan Falzone, Romain Stoffels et Christine Magis.

¹⁶ L'article L1123-14, § 1^{er}, al. 7, du CDLD prévoit en effet que le débat et le vote d'une motion de méfiance sont inscrits à l'ordre du jour du prochain conseil communal suivant son dépôt, sous réserve que se soit écoulé au minimum un délai de sept jours à la suite de ce dépôt.

¹⁷ Plus précisément, selon l'article 36, § 6, des Statuts consolidés du Parti socialiste, le Bureau dispose d'un pouvoir de substitution lorsque la section locale ou l'union socialiste communale ne remplit pas ses obligations statutaires ou adopte une attitude manifestement contraire à l'intérêt du Parti.

PS¹⁸. D'un autre côté, Hasan Aydin bénéficie du soutien d'une minorité d'élus du groupe socialiste au sein du conseil communal¹⁹. La situation va toutefois progressivement s'inverser. Le 30 juillet 2020, Muriel Tagnion est exclue du PS. La Commission de vigilance du PS a estimé que « les manquements répétés reprochés à Muriel Tagnion étaient constitués »²⁰. Plusieurs éléments étaient au cœur de la procédure d'exclusion : sa volonté de voir Hasan Aydin quitter le collège communal et donc la présidence du CPAS, à travers le changement du pacte de majorité par une motion de méfiance individuelle, son soutien à l'égard de Stéphane Moreau lorsqu'elle était à la tête du conseil d'administration d'Enodia (anciennement Publifin) ou encore son poste de conseillère chez Luminus, rémunéré à hauteur d'environ 30.000 € par an et dont la légalité n'est pas contestée. Le 28 août 2020, l'échevin Alexandre Loffet est quant à lui révoqué de tous ses mandats internes au PS et se voit interdire de se présenter à un quelconque mandat pendant deux ans²¹. Il décide alors de suspendre lui-même son affiliation au PS. Progressivement donc, et compte tenu de la mission de pacification, la situation dans laquelle la majorité des conseillers communaux du PS qui soutenaient la bourgmestre évolue à la fin du mois d'août vers une majorité de conseillers communaux PS soutenant désormais Hasan Aydin. Au terme de cette mission de pacification, il est proposé de désigner Jean-François Istasse, ancien président du Parlement de la Communauté française, comme nouveau bourgmestre de Verviers.

II. LE DÉPÔT ET LE VOTE DE LA MOTION DE MÉFIANCE MIXTE

Cette évolution politique entraîne le dépôt d'une motion de méfiance constructive mixte le 3 septembre 2020²². Pour rappel, une motion de

méfiance est dite mixte « lorsqu'elle comporte en même temps une motion de méfiance collective et une motion de méfiance individuelle. C'est le cas notamment lorsque la motion vise l'ensemble du collège et le bourgmestre en particulier »²³. Si elle n'est pas expressément prévue par le CDLD, les élus verviétois y recourent tout de même²⁴. Ils déposent donc une motion qui comprend à la fois une motion collective à l'égard de l'ensemble du collège communal et trois motions individuelles à l'égard de la bourgmestre, du président du CPAS et d'une échevine. Elle est votée lors du conseil communal du 21 septembre 2020 et sera à la base de l'arrêt rendu par le Conseil d'État, le 9 octobre 2020, ici commenté.

Il convient d'abord de décrire les motivations à la base de cette motion de méfiance mixte. Premièrement, les tensions internes au PS et leurs conséquences sur la majorité originaire sont épinglées. À cet égard, les signataires soulignent l'impossibilité de la bourgmestre, Muriel Tagnion, « à pacifier le litige au sein de son propre groupe et à y rétablir une assise politique suffisante pour soutenir sa politique et pour restaurer sa légitimité »²⁵. Deuxièmement, les signataires reviennent sur la motion de méfiance individuelle déposée le 28 juin 2020. Ils estiment désormais que cette option ne doit plus être poursuivie et ils qualifient la volonté de la bourgmestre de poursuivre sur cette voie comme étant « sans-issue pour son propre groupe et la majorité originaire »²⁶. Troisièmement, les signataires constatent que la bourgmestre est désormais minoritaire dans son groupe et exclue par son propre parti. De ces trois premiers motifs découle une « perte de confiance grandissante dans la personne de la Bourgmestre »²⁷. Quatrièmement,

¹⁸ Il s'agit de Sylvia Belly, Jean-François Istasse, Sophie Lambert, Alexandre Loffet, Laurie Maréchal, Didier Nyssen et Muriel Tagnion.

¹⁹ Il s'agit de Hasan Aydin, Malik Ben Achour, Mohamed-Anass Gallass, Konda Antoine Lukoki, Saïd Naji et Chimaine Nangi.

²⁰ A. QUINET, « Muriel Tagnion est exclue du PS : quid de son poste de bourgmestre de Verviers ? », *La Libre Belgique*, 30 juillet 2020, disponible en ligne sur : www.lalibre.be (consulté le 27 mars 2021).

²¹ Cette décision est prise sur la base de l'article 80 des Statuts consolidés du Parti socialiste. Commission de Vigilance, *Décision du 25 août 2020. Dossier Alexandre Loffet*, 13 p., inéd.

²² Verviers devenant ainsi la première commune wallonne à connaître le dépôt d'une motion de méfiance collective dans deux mandatures différentes depuis l'introduction du mécanisme. La première motion de méfiance collective a été adoptée le 26 octobre 2015. Suite aux élections communales du 14 octobre 2012, une coalition entre le cdH et le MR est mise en place. Marc

Elsen (cdH) devient le bourgmestre. Toutefois, les tensions sont vives entre les deux partenaires du pacte de majorité. Ces tensions se cristallisent en particulier autour de deux hommes : le bourgmestre Marc Elsen et l'échevin Freddy Breuwer (MR). Le cdH décide alors de s'allier au PS. Le cdH ayant récolté un score électoral moins élevé que celui du PS aux élections, ce changement d'alliance provoque aussi le remplacement du bourgmestre Marc Elsen par la socialiste Muriel Tagnion, troisième score de la liste PS aux élections, les deux premiers candidats du PS, Claude Desama et Hasan Aydin ayant renoncé à exercer la fonction de bourgmestre.

²³ Ch. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruges, la Charte, 2018, p. 141.

²⁴ Les élus verviétois ne sont d'ailleurs pas les premiers à avoir essayé de recourir au mécanisme de la motion de méfiance mixte. Voy. A. GUSTIN, « Les motions de méfiance constructive dans les communes wallonnes (2012-2018) », *op. cit.*, p. 20.

²⁵ Conseil communal, motion de méfiance « mixte » incluant une motion collective à l'égard de l'ensemble du collège communal et trois motions individuelles à l'égard de la bourgmestre, du président du CPAS et d'une échevine, séance du 21 septembre 2020, p. 4, disponible en ligne sur : <https://www.deliberations.be/verviers/> (consulté le 27 mars 2021).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

les signataires souhaitent désormais garantir à la population verviétoise « un collège communal et un pacte de majorité à même de gérer de façon investie et sereine l'intérêt premier de leurs concitoyens »²⁸.

Sur la base de ces motivations, deux types de motions de méfiance sont réunis en une seule.

D'un côté, la motion de méfiance mixte comprend une motion collective à l'égard de l'ensemble du collège communal. Cela signifie que l'ancienne majorité fait l'objet d'une motion de méfiance et qu'une majorité alternative est présentée. Cette nouvelle majorité est composée non seulement du PS, du MR et de Nouveau Verviers, qui constituaient la majorité alors en place, mais également du cdH, qui entre donc au collège communal à la suite de cette motion.

D'un autre côté, la motion de méfiance mixte comprend trois motions individuelles à l'égard de la bourgmestre, du président du CPAS et d'une échevine. Nous invitons le lecteur à être attentif aux mots qui sont employés dans le cadre de la motivation de la délibération du conseil communal pour mieux comprendre la portée de l'arrêt rendu par le Conseil d'État. Premièrement, Muriel Targnion, « fait l'objet d'une motion de méfiance individuelle ». Les signataires ne souhaitent ainsi plus que Muriel Targnion (qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste PS) soit la nouvelle bourgmestre de Verviers²⁹. Deuxièmement, Hasan Aydin (qui a obtenu le deuxième score électoral en termes de voix de préférence sur la liste PS) fait également « l'objet d'une motion de méfiance individuelle en sa qualité de Bourgmestre ». Cette formulation doit permettre d'éviter qu'Hasan Aydin ne devienne bourgmestre, la désignation « quasi-automatique » du bourgmestre³⁰ restant d'application lors d'un changement de bourgmestre intervenant à la suite du vote d'une motion de méfiance. Pour justifier cette motion, les signataires précisent que cet élu a rencontré des difficultés relationnelles au sein du collège communal originaire et constatent une « impossibilité actuelle de fédérer et unir à suffisance la

future majorité autour de sa personne en qualité de Bourgmestre »³¹. Troisièmement, Sophie Lambert (qui était la troisième candidate sur la liste PS et qui a obtenu le quatrième score électoral en termes de voix de préférence sur celle-ci) fait elle aussi « l'objet d'une motion de méfiance individuelle »³². Pour justifier cette motion, les signataires soulignent que cette élue a rencontré des difficultés telles qu'elle ne bénéficie pas du soutien de son groupe politique au sein du conseil communal ce qui fonde une conviction suffisante et légitime des membres de la majorité alternative quant à l'impossibilité actuelle à fédérer et unir la future majorité autour de sa personne »³³.

Expliquons les raisons qui justifient le dépôt de deux motions de méfiance individuelles à l'égard de Hasan Aydin et de Sophie Lambert. Les signataires de la motion de méfiance mixte souhaitent que ces deux élus soient membres du collège communal (Hasan Aydin comme Président du CPAS et Sophie Lambert comme échevine). Toutefois ces deux élus occupaient respectivement la deuxième et la troisième place sur la liste électorale du PS. Or, l'article L1123-4, § 3, du CDLD précise que le conseiller communal qui figurait lors des élections à l'une des trois premières places de la liste des candidats 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. Pour éviter la mise en œuvre de cet article, les signataires de la motion mixte ont donc voté une motion de méfiance individuelle à l'égard de ces deux élus, leur permettant ainsi de ne pas devoir « renoncer » à la fonction de bourgmestre.

Dans la mesure où Jean-François Istasse est pressenti pour devenir le nouveau bourgmestre de Verviers et comme celui-ci n'a récolté que le septième score électoral suite aux élections du 14 octobre 2018, les trois autres élus qui le précèdent en termes de score électoral renoncent quant à eux à la fonction de bourgmestre. Il s'agit de Malik Ben Achour, de Konda Antoine Lukoki et de Saïd Naji. Il en découle consécutivement, comme le mentionne la délibération du conseil communal, que dès lors « rien ne s'oppose à la

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Rappelons que l'article L1123-4, § 1^{er}, du CDLD précise qu'« 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 ».

³⁰ La désignation est qualifiée de « quasi-automatique » car elle se déroule en deux temps. Dans un premier temps, il convient d'identifier la liste la plus forte du pacte de majorité et, dans un deuxième temps, le candidat ayant obtenu le plus de voix sur cette liste. G. Matagne, E. Radoux et P. Verjans, « La composition du collège communal après la réforme du Code wallon de la démocratie locale », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 2094, n° 9, 2011, p. 9.

³¹ Conseil communal, motion de méfiance « mixte » incluant une motion collective à l'égard de l'ensemble du collège communal et trois motions individuelles à l'égard de la bourgmestre, du président du CPAS et d'une échevine, séance du 21 septembre 2020, préc., p. 4.

³² *Ibid.*, p. 2.

³³ *Ibid.*, p. 4.

présentation de M. Istasse Jean-François à la fonction de Bourgmestre »³⁴.

En termes de recevabilité, dans la mesure où il s'agit d'une motion de méfiance mixte, une double majorité est nécessaire. D'une part, comme l'impose l'article L1123-14, § 1^{er}, al. 4, du CDLD, elle doit être signée par la majorité des conseillers de chaque groupe politique formant la majorité alternative. Cette condition concerne la motion de méfiance collective. D'autre part, comme l'impose l'article L1123-14, § 1^{er}, al. 6, du CDLD, elle doit être signée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité. Cette condition concerne les motions de méfiance individuelles. Pour le PS, elle est signée par sept conseillers communaux³⁵. Épinglons le fait qu'elle n'est pas signée par Hasan Aydin et Sophie Lambert afin d'éviter que leur signature ne soit associée à un « renoncement » de leur part d'exercer la fonction de bourgmestre. Pour le MR, elle est signée par cinq conseillers communaux³⁶. Pour Nouveau Verviers, elle est signée par les quatre conseillers communaux³⁷. Pour le cdH, elle est signée par trois conseillers communaux³⁸. Enfin, précisons qu'au terme de ce conseil communal, Muriel Tagnion, Alexandre Loffet et Laurie Maréchal ont fait l'objet d'une exclusion de leur groupe politique, avec effet immédiat, les deux derniers en raison de leur soutien à l'égard de Muriel Tagnion. Les pouvoirs des nouveaux membres du collège communal sont validés lors de ce même conseil communal, leur permettant ainsi de prêter serment. Jean-François Istasse devient le nouveau bourgmestre, Hasan Aydin conserve la présidence du CPAS et Maxime Degey, Cécile Ozer, Jean-François Chefneux, Sophie Lambert, Freddy Breuwer, Sylvia Belly et Konda Antoine Lukoki sont désignés comme échevins.

³⁴ *Ibid.*, p. 3.

³⁵ Il s'agit de Malik Ben Achour, Konda Antoine Lukoki, Saïd Naji, Jean-François Istasse, Chimaine Nangi, Mohame-Anass Gallass et Sylvia Belly. Notons qu'elle n'est pas signée par Didier Nyssen qui avait annoncé sa démission en tant que conseiller communal, le 11 août 2020, suite à l'exclusion de Muriel Tagnion du PS. Didier Nyssen démissionne officiellement lors du conseil communal du 19 octobre 2020 et est remplacé par Mahmut Celik.

³⁶ Il s'agit de Maxime Degey, Freddy Breuwer, Stéphanie Cortisse, Bertrand Thomas et Julie Schrouben. Notons qu'elle n'est pas signée par Michel Grignard qui décide de démissionner de sa fonction de conseiller communal suite aux négociations politiques favorisant la mise en place de la nouvelle majorité entre le PS, le MR, Nouveau Verviers et le cdH. Michel Grignard est remplacé par Amaury Deltour lors de ce même conseil communal.

³⁷ Il s'agit de Jean-François Chefneux, Gaëtan Falzone, Romain Stoffels et Christine Magis.

³⁸ Il s'agit de Claude Orban, Jean-François Denis et Cécile Ozer. Notons qu'elle n'est pas signée par Marc Elsen qui décide de démissionner de sa fonction de conseiller communal suite aux négociations politiques favorisant la mise en place de la nouvelle majorité entre le PS, le MR, Nouveau Verviers et le cdH. Marc Elsen est remplacé par Jean-Bernard Van Bossche lors de ce même conseil communal.

III. LA SUSPENSION DE LA MOTION DE MÉFIANCE MIXTE PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

Le 25 septembre 2020, Muriel Tagnion et Alexandre Loffet sollicitent auprès du Conseil d'État la suspension selon la procédure d'extrême urgence et l'annulation de la délibération du conseil communal approuvant la motion de méfiance mixte. L'arrêt de suspension du Conseil d'État, dont les extraits sont reproduits ci-dessus, est rendu le 9 octobre 2020. Dans le cadre de cette procédure juridictionnelle, la Ville de Verviers conteste l'intérêt suffisant à agir des deux requérants. Le Conseil d'État rejette l'exception d'irrecevabilité dans la mesure où, d'une part, l'exclusion des requérants de leur groupe politique n'implique aucun changement quant à leur appartenance à ce même groupe pour l'application de l'article L1123-14 du CDLD relatif aux motions de méfiance compte tenu de l'article L1123-1 de ce même code, cité précédemment. L'éviction des requérants de ce groupe politique est donc sans conséquence sur leur intérêt à agir. D'autre part, dans la mesure où la suspension de la délibération du conseil communal rétablirait le collège communal dans sa composition antérieure dont les deux requérants étaient membres et dans la mesure où les requérants ont confirmé leur intention d'exercer leur fonction, ces derniers présentent un intérêt à agir.

Le Conseil d'État examine ensuite l'urgence conditionnant la suspension d'extrême urgence. Trois éléments permettent à la juridiction administrative de confirmer cette urgence. *Primo*, en introduisant la demande de suspension moins de dix jours après la notification de la délibération du conseil communal, les requérants ont fait preuve de la diligence requise pour une telle demande de suspension. *Secundo*, la situation politique au sein de la commune de Verviers est extrêmement tendue et le Conseil d'État constate que les éléments de motivation de la délibération ont des conséquences d'une gravité importante sur la situation personnelle et la réputation des deux requérants. *Tertio*, le Conseil d'État précise qu'une contestation portant sur les personnes devant exercer les fonctions de bourgmestre et d'échevin est de nature à perturber le bon fonctionnement de la commune au détriment de ses habitants. Il en découle consécutivement que la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence peut être examinée.

Dans le cadre de cet examen, on rappelle qu'au moins un moyen sérieux suffit pour suspendre l'exécution de la décision. Le Conseil d'État examine dès lors le premier moyen évoqué par les requérants. Premièrement, il rappelle que la renonciation à exercer la fonction de bourgmestre « ne se présume pas et ne peut se déduire que de faits non susceptibles d'une autre interprétation ». Sur ce point, le Conseil d'État constate qu'Hasan Aydin et Sophie Lambert « n'ont pas expressément renoncé à la fonction de bourgmestre ». Deuxièmement, le procédé de la motion de méfiance mixte est examiné. Le Conseil d'État décrit l'intérêt d'une telle motion, à savoir « la possibilité d'éviter qu'à la suite d'une motion de méfiance collective visant tout le collège communal, la même personne soit à nouveau élue bourgmestre [...] alors qu'elle n'est plus en mesure de s'appuyer sur une majorité du conseil communal ». Dans un tel cas de figure, l'arrêt rappelle que la motion de méfiance doit remplir les conditions de recevabilité prévues par le CDLD, en l'occurrence les deux majorités différentes prévues pour le dépôt des motions de méfiance individuelle et collective. Le Conseil d'État valide donc, à tout le moins *prima facie*, le procédé de la motion de méfiance mixte, comme il l'a d'ailleurs fait dans de précédents arrêts³⁹, moyennant le respect des conditions de recevabilité. Troisièmement, le Conseil d'État insiste sur le fait que la motion individuelle faisant partie d'une motion de méfiance mixte doit préciser « expressément qu'elle vise l'exercice de la fonction de bourgmestre qui sera dévolue par l'application de ce mécanisme et non la fonction d'échevin, ou celle de président de CPAS, précédemment exercée ».

³⁹ Le 11 juillet 2011, le Conseil d'État a validé la motion de méfiance mixte comprenant une motion de méfiance individuelle dirigée contre un bourgmestre empêché au motif que ce dernier « est susceptible de reprendre l'exercice effectif de ses fonctions dès que la cause de son empêchement disparaît ; que ceci pouvant arriver à tout moment, rien n'interdit à un conseil communal d'adopter une motion de méfiance à l'égard du bourgmestre empêché s'il estime inopportun qu'il reprenne l'exercice de ses fonctions » (C.E., 11 juillet 2011, *Daerden*, n° 214.529). Le 29 juillet 2014, le Conseil d'État a rappelé la double majorité nécessaire au dépôt et au vote d'une motion de méfiance mixte comprenant une motion de méfiance individuelle dirigée contre un bourgmestre sortant. Plus précisément, le Conseil d'État a constaté que « même si une motion collective emporte le remplacement de l'ensemble du collège, y compris le bourgmestre, cela ne veut cependant pas dire que le bourgmestre sortant ne puisse plus être le nouveau bourgmestre dans la majorité alternative [...] ; que, dans l'état actuel des textes, si la volonté est également d'écarter le bourgmestre et de faire en sorte qu'il ne puisse plus être pris en considération dans la nouvelle majorité, il convient, dans un premier temps, de faire voter la motion de méfiance constructive par la majorité alternative et de déposer, dans un second temps, la motion de méfiance individuelle à l'égard du bourgmestre de la majorité originaire, signée par les groupes politiques de la nouvelle majorité en place, en laissant un délai de sept jours francs à la suite de ce dépôt avant le vote de ladite motion ». Rappelons que, dans cette affaire, les deux majorités requises n'avaient pas été respectées (C.E., 29 juillet 2014, *Demet*, n° 228.128).

En effet, dans la mesure où le candidat se voit explicitement interdit de devenir bourgmestre, il ne peut pas être considéré comme ayant renoncé à la fonction de bourgmestre, comme l'écrit la juridiction administrative :

« Le conseiller communal acceptant une fonction d'échevin à la suite d'une telle motion ne pourrait être présumé avoir renoncé à exercer la fonction de bourgmestre qui lui est dévolue puisque l'adoption de cette motion a précisément pour but de faire échec à cette dévolution ».

Si la motion de méfiance individuelle précise explicitement cette interdiction, l'article L1123-4, § 3, du CDLD ne s'applique donc pas. Sur ce point précis, le Conseil d'État constate que la délibération du conseil communal est insuffisamment détaillée. En effet, la motion individuelle concernant Hasan Aydin précise expressément qu'elle vise la fonction de bourgmestre. Par contre, celle concernant Sophie Lambert n'indique pas expressément qu'elle vise la fonction de bourgmestre et la motivation formelle ne le précise pas non plus. Sophie Lambert ne peut dès lors être assimilée à une « bourgmestre contre qui une motion de méfiance vient d'être votée » pour reprendre les termes de l'article L1123-14, § 2, du CDLD. En outre, bien qu'elle n'ait pas explicitement renoncé à la fonction de bourgmestre, il n'en demeure pas moins que le Conseil d'État en déduit quand même une renonciation, en quelque sorte « implicite », à exercer la fonction de bourgmestre. La délibération, en la désignant comme échevine, méconnaît donc l'article L1123-4, § 3, du CDLD. La délibération est illégale.

En accordant une telle importance à la place des mots dans la délibération du conseil communal, et surtout parce que la renonciation ne peut se présumer, le Conseil d'État souligne la place centrale que la langue écrite peut revêtir dans le monde politique. De ce fait, il encense à sa façon l'art poétique que Nicolas Boileau exprimait en ces termes :

« Avant donc que d'écrire, apprenez à penser.
Selon que notre idée est plus ou moins obscure,
L'expression la suit, ou moins nette, ou plus pure.

Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement,
Et les mots pour le dire arrivent aisément »⁴⁰.

Dans la mesure où, pour paraphraser Nicolas Boileau, les mots ne sont pas arrivés aisément pour la motion de méfiance individuelle à

⁴⁰ N. BOILEAU, *L'art poétique*, Chant I, Paris, Delalain, 1815, p. 6.

l'encontre de Sophie Lambert et comme la motion de méfiance mixte n'a fait l'objet que d'un seul vote au conseil communal, il est impossible pour le Conseil d'État de dissocier le volet collectif du volet individuel de cette motion. C'est donc la motion dans sa globalité qui est irrégulière et qui est suspendue par le Conseil d'État.

L'arrêt ne marque toutefois pas la fin de l'histoire. Le grief retenu n'est, en effet, pas de nature à donner satisfaction définitive à la bourgmestre en place. Suite à cet arrêt, l'ancienne majorité a repris du service avec, à sa tête, Muriel Targnion. Loin d'apaiser les tensions, cet arrêt a, une nouvelle fois, laissé la place à une méfiance généralisée, tous partis confondus. Une solution semblait toutefois voir le jour à la fin du mois de mars 2021. En effet, le 11 mars 2021, l'union socialiste communale de Verviers désigne Malik Ben Achour comme candidat bourgmestre et le charge de négocier une nouvelle majorité avec le MR, Nouveau Verviers, le cdH et Ecolo. Cette décision fait suite à l'échec des négociations menées par Hasan Aydin et Georges Witwrouw qui n'ont pas convaincu l'Union socialiste communale⁴¹. Le 20 mars 2021, un accord de majorité est finalement obtenu entre le PS⁴², le MR, Nouveau Verviers et le cdH, Ecolo refusant de s'associer à cet accord⁴³. Toutefois, à la fin du mois d'avril 2021, Malik Ben Achour n'a finalement pas réussi à récolter le nombre de sept signatures nécessaires pour déposer et voter un nouveau pacte de majorité⁴⁴. Durant cette longue période de négociation, soulignons le fait que la Ville de Verviers est bel et bien administrée et qu'une série de projets continuent de voir le jour, comme en attestent les votes des trois douzièmes provisoires, ainsi que le vote du budget 2021.

IV. LA PROCÉDURALISATION DE LA VIE POLITIQUE COMMUNALE

Le sentiment de méfiance généralisée qui traverse les relations entre les élus nous pousse à formuler plusieurs observations.

Premièrement, le conseil communal avait la possibilité de retirer l'acte administratif suspendu par le Conseil d'État, ce qu'il n'a pas fait. Rappelons qu'un tel retrait est envisageable à la condition que l'acte administratif créateur de droits soit irrégulier et qu'il soit toujours annulable par le Conseil d'État⁴⁵. Ces deux conditions étaient remplies pour le retrait de la motion de méfiance mixte suite à la suspension par le Conseil d'État. Nous pouvons légitimement nous interroger quant à l'absence de décision de la part du conseil communal qui aurait eu le mérite de mettre fin au contentieux juridictionnel et de permettre éventuellement aux différents acteurs de la vie politique verviétoise de tisser de nouveaux liens de confiance. Nous ne nous expliquons pas cette longue absence de retrait de la motion de méfiance mixte suspendue par le Conseil d'État. Toutefois, suite au potentiel accord de majorité entre le PS, le MR, Nouveau Verviers et le cdH, Cécile Ozer a demandé, le 25 mars 2021, d'ajouter un point complémentaire à l'ordre du jour de la séance du conseil communal du 29 mars, concernant « le retrait avec effet rétroactif de la délibération du 21 septembre 2020 portant l'adoption d'une motion de méfiance mixte incluant une motion collective à l'égard de l'ensemble du collège communal et trois motions individuelles à l'égard de la bourgmestre, du président du CPAS et d'une échevine, ainsi que tous les actes corollaires y afférents, en l'occurrence les actes de renonciation de MM. les conseillers Malik Ben Achour (PS), Antoine Lukoki (PS) et Said Naji (PS) »⁴⁶. Le point n'est toutefois finalement pas inscrit à l'ordre du jour du conseil communal du 29 mars 2021. Le 26 avril 2021, le conseil communal a finalement voté en faveur du retrait de la motion de méfiance mixte⁴⁷. Ce retrait ne signifie toutefois pas la fin des procédures juridictionnelles si une nouvelle majorité est mise en place. Il convient en effet de rappeler qu'en vertu de l'article L1123-14, § 3, al. 2, du CDLD, « lorsqu'une motion de méfiance à l'encontre de l'ensemble du

⁴¹ VEDIA, « Verviers : le PS choisit Malik Ben Achour comme candidat bourgmestre », 12 mars 2021, disponible en ligne sur : <https://www.vedia.be/> (consulté le 27 mars 2021).

⁴² Précisons qu'au moment d'écrire ces lignes, les signatures de six conseillers communaux du PS semblent être réunies alors qu'il en faut au minimum sept (A. QUINET, « L'USC de Verviers dit "oui" avec seulement 6 élus », *La Libre Belgique*, 24 mars 2021, p. 12).

⁴³ A. QUINET, « Accord PS-MR-CDH-NV », *La Libre Belgique*, 22 mars 2021, p. 15.

⁴⁴ S. TASSIN, « À Verviers l'option Ben Achour a échoué », *La Libre Belgique*, 26 avril 2021, p. 10.

⁴⁵ A.-L. DURVIAUX, *Principes de droit administratif*, t. I, *L'action publique*, coll. Faculté de droit de l'Université de Liège, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 57 et 58.

⁴⁶ A. QUINET, « La future majorité veut retirer la motion mixte », *La Libre Belgique*, 26 mars 2021, p. 15.

⁴⁷ Conseil communal, demande de convocation d'un conseil communal émanant d'un tiers des conseillers communaux – article L 1122-12 CDLD – en vue de lui soumettre le point suivant : retrait de la délibération du 21 septembre 2020 portant adoption d'une motion de méfiance « mixte » incluant une motion collective à l'égard de l'ensemble du Collège communal et trois motions individuelles à l'égard de la Bourgmestre, du Président du CPAS et d'une Échevine, ainsi que tous les actes corollaires y afférents, en ce sens que ce retrait porte également et notamment sur la prise d'acte des renonciations à exercer le mandat de Bourgmestre de Messieurs les Conseillers Malik Ben Achour (PS), Konda Antoine Lukoki (PS) et Said Naji (PS), séance du 26 avril 2021, disponible en ligne sur : <https://www.deliberations.be/verviers/> (consulte le 27 avril 2021).

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 ». Un nouveau contentieux pourrait ainsi voir le jour car certains acteurs politiques locaux pourraient considérer que malgré le retrait de la motion de méfiance mixte, il n'en demeure pas moins que celle-ci a quand même été « adoptée » au sens de l'article précité. L'enjeu sera donc de savoir si le retrait de l'acte avec effet rétroactif couvre l'adoption de celui-ci.

Deuxièmement, si la motion de méfiance n'avait pas été retirée par le conseil communal, le Conseil d'État aurait dû se pencher sur une question autrement plus délicate : est-il possible de voter une motion de méfiance individuelle à l'égard de conseillers communaux n'ayant pas encore exercé la fonction pour laquelle la motion est votée ? Cette question concerne les deux motions de méfiance individuelles votées à l'encontre d'Hasan Aydin et de Sophie Lambert. Autrement dit, une motion de méfiance individuelle ne peut-elle être votée à l'encontre d'un conseiller communal que s'il a eu l'occasion d'exercer la fonction de bourgmestre ? À cet égard, deux visions s'opposent. D'un côté, le dépôt et le vote d'une motion de méfiance individuelle votée à l'avance et à l'encontre d'un conseiller communal concernant la fonction de bourgmestre non exercée pourraient être considérés comme illogiques voire constituer un détournement du CDLD. Si le Conseil d'État souscrit à cette interprétation, cela signifie-t-il que les motions de méfiance individuelles ne pourront désormais plus être votées qu'à la condition que les conseillers communaux aient eu l'occasion d'exercer la fonction pour laquelle une motion de méfiance à leur encontre est déposée ? Dans l'affirmative, on pourrait toutefois penser que le Conseil d'État participerait à la production de normes juridiques⁴⁸ en ajoutant une condition, non prévue par le CDLD, pour le dépôt et le vote de motions de méfiance individuelles. Cela questionnerait évidemment le respect par la haute juridiction administrative de sa compétence d'annulation. D'un autre côté, le dépôt et le vote d'une motion de méfiance individuelle votée à l'encontre d'un conseiller communal concernant la fonction de bourgmestre pourraient ne pas impliquer l'exercice de cette fonction. Cette interprétation moins restrictive du CDLD laisse aux représentants politiques une certaine marge de manœuvre quant à

l'application du CDLD. À cet égard, il est judicieux de rappeler qu'un collège communal fonctionne sur la base d'une confiance mutuelle entre les différents membres qui le composent. Laisser une telle marge de manœuvre aux représentants politiques pourrait dans certains cas permettre de trouver des solutions adaptées aux circonstances locales, concrétisant à cet égard l'autonomie communale. Un indice de la position du Conseil d'État en faveur de la deuxième vision pourrait être vu dans l'acceptation *prima facie* du procédé dans l'arrêt de suspension. Il n'est en tout cas pas exclu que, suite à la potentielle future installation d'une nouvelle majorité, de nouveaux recours soient introduits en suspension et en annulation.

Troisièmement, quelle qu'eût été la décision prise par le Conseil d'État⁴⁹, cette affaire révèle une nouvelle fois la procéduralisation sans cesse plus accrue de la mise en place d'une majorité politique communale et de la désignation du bourgmestre⁵⁰. Les acteurs politiques locaux donnent ainsi l'impression d'accorder une place plus importante à la justiciabilité plutôt qu'à la lente construction d'une relation de confiance, notamment entre acteurs politiques. Ce souci de la justiciabilité, par ailleurs caractéristique majeure d'un État de droit, consacre une place croissante aux juges et peut consécutivement entraîner l'adoption de règles juridiques circonscrivant davantage l'autonomie des acteurs politiques locaux.

Au final, il reste à savoir si le souci de la justiciabilité ne risque pas, à terme, de favoriser le développement d'un sentiment de méfiance entre les élus et les citoyens, ces derniers reprochant aux premiers de ne pas assumer leur responsabilité politique.

– ARRÊT N° 249.858 (XIII^e CHAMBRE), DU 19 FÉVRIER 2021

C. Debroux (prés.), A.-Fr. Bolly (rapp.) et L. Donnay.

Aud. : L. Renders

Pl. : Ph. Herman, A. Vandenberghe, M. Guiot et O. Jadin.

e.c. : *Ville de Châtelet c. Région wallonne*

⁴⁸ Sur la production de normes par les juges, voy. G. GRANDJEAN, *Pouvoir politique et audace des juges. Approche européenne et comparée*, coll. *Pratique du droit européen*, Bruxelles, Bruylant, pp. 99-108.

⁴⁹ Précisons également que le groupe ECOLO a introduit, le 20 octobre 2020, une requête en annulation auprès du gouvernement wallon.

⁵⁰ Sur le poids des contraintes juridiques sur la négociation d'une majorité communale et la désignation du bourgmestre en Belgique, voy. G. GRANDJEAN, « Onderhandelen over vorming van een meerderheid in burgemeester worden in België : Welke invloed heeft de regionale wetgeving ? », *Publiekrechtelijke Kronieken*, 2016, vol. 4, pp. 594-610.