

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 216.244 du 10 novembre 2011

A. 201.148/XV-1614

En cause : **JACQUEMIN** Hervé,
ayant élu domicile chez
Me F. CULOT, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne
ayant élu domicile chez
Me R. JOLY, avocat
avenue du Val Saint-Georges 2
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 juillet 2011 par Hervé Jacquemin à l'encontre de «l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} juillet 2011 qui le déchoit de son mandat de conseiller communal de la ville de Mons ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés et qui le dit inéligible aux fonctions de conseiller communal ou de membre d'un conseil de secteur pour une durée de 6 ans à dater de l'arrêté attaqué»;

Vu le dossier administratif;

Vu le mémoire en réponse;

Vu le rapport de Mme N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance déterminant le règlement de procédure;

Vu l'ordonnance du 15 septembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 octobre 2011;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, le requérant et Me F. CULOT, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me P.-Y. DERMAGNE, *loco* Me R. JOLY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, Mme N. VAN LAER, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit:

Le 8 octobre 2006, le requérant est élu conseiller communal à Mons. Il ressort des pièces fournies par le requérant qu'il exerce, en outre, plusieurs mandats à titre dérivé, dont un à titre onéreux.

Par un courrier du 5 octobre 2009, la cellule de contrôle des mandats de la Région wallonne rappelle au requérant qu'en tant que titulaire d'un mandat originaire, il doit rentrer chaque année, le 30 juin au plus tard, un formulaire de déclaration des mandats et rétributions de l'année précédente. Elle attire son attention sur le fait que, sauf erreur, aucune déclaration 2009 ne lui est parvenue. Tout en lui transmettant un formulaire lui permettant de s'acquitter de son obligation, elle l'informe que si elle ne reçoit aucune déclaration de sa part dans la quinzaine, soit pour le 19 octobre au plus tard, elle sera dans l'obligation de lui transmettre un rappel recommandé qui enclenchera la procédure prévue par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL).

Par un courrier recommandé du 6 novembre 2009, envoyé, comme le précédent, au n° 20/21 de l'avenue Reine Astrid à Mons, la responsable de la cellule de contrôle indique au requérant qu'il n'a toujours pas déposé son formulaire de déclaration. Ce courrier l'invite à déposer sa déclaration dans un délai de 15 jours francs en application de l'article L5421-1 du Code et souligne que l'article L5431-1 du même Code prévoit qu'en cas d'absence de déclaration, le Gouvernement peut, dans une décision motivée, constater la déchéance de ses mandats originaux et dérivés.

Par un courrier recommandé du 12 janvier 2010, envoyé à l'adresse précitée, la responsable de la cellule de contrôle des mandats fait savoir au requérant ce qui suit:

« [...]

En application des articles L5421-1 § 4 et L5421-2 § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Cellule de contrôle a constaté que vous n'avez pas déposé la déclaration de mandat comme prévu aux articles L5211-1 et L5211-2 dudit Code.

La présente décision vaut décision telle que prévue à l'article L5421-2 § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Un recours auprès du Conseil d'État, fondé sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dont vous trouverez copie en annexe, vous est ouvert contre la présente décision.

La Cellule de contrôle des mandats vous notifie qu'elle informe le Gouvernement wallon de cette décision en vue de l'application de l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

[...]»

Aucun recours n'a été introduit contre la décision précitée.

Par un courrier recommandé du 10 décembre 2010, envoyé au n° 4 de la rue d'Herchies à Ghlin, la responsable de la cellule de contrôle des mandats s'adresse au requérant en ces termes:

«[...]

En vue de l'application de l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Cellule de contrôle des mandats a informé le Gouvernement wallon qu'une décision constatant que vous n'aviez pas déposé la déclaration 2009 de mandats et de rémunération comme prévu aux articles L5211-1 et L5211-2 vous a été notifiée.

Le Gouvernement wallon, en sa séance du 25 novembre 2010, a décidé de poursuivre la procédure à votre encontre pour absence de déclaration 2009 de mandats et de rémunération.

En vertu de l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Cellule de contrôle des mandats vous notifie par la présente les faits suivants de nature à entraîner la déchéance de vos mandats originaires et dérivés:

- malgré un premier avis recommandé vous notifié le 6 novembre 2009 pour vous inviter à rentrer votre déclaration 2009 relative aux mandats exercés en 2008, vous n'avez pas déposé votre déclaration signée en original dans le délai imparti. Cet avis nous a été restitué par la poste.

- en application des articles L5421-1 § 4 et L5421-2 § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Cellule de contrôle des mandats vous a transmis par recommandé du 12 janvier 2010, sa décision que vous n'aviez pas déposé la déclaration de mandats et de rémunération comme prévu aux articles L5211-1 et L5211-2 dudit Code.

A ce stade de la procédure, l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que vous pouvez demander à être entendu.

Votre demande d'audition doit être adressée, dans un délai de 8 jours à dater de la réception de la présente notification, à Monsieur Paul FURLAN, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, [...]»

Le requérant n'a pas demandé à être entendu.

Le 1^{er} juillet 2011, le Gouvernement wallon adopte l'arrêté suivant :

«Le Gouvernement,

Vu la Constitution coordonnée le 17 février 1994, notamment l'article 162;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 29 janvier 1994 habilitant le Gouvernement wallon à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, notamment son annexe 1^{ère} - le Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 pris en exécution de l'article 55 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale notamment l'article L4142-1, § 2, et introduisant une 5^{ème} partie relative aux obligations des mandataires en matière de déclaration de mandats et de rémunération;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2007 portant création d'une cellule temporaire de contrôle des mandats locaux;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 portant règlement de fonctionnement du Gouvernement;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 2010;

Considérant le mécanisme de déclaration annuelle de mandats et de rétribution imposé aux mandataires communaux, provinciaux et de CPAS;

Considérant que le formulaire de déclaration de mandats et de rétribution doit être adressé à l'organe de contrôle au plus tard le 30 juin de chaque année;

Considérant que M. Hervé Jacquemin, conseiller communal à Mons, est resté en défaut de rentrer sa déclaration 2009 de mandats et de rémunération au 30 juin 2009;

Considérant le courrier du 5 octobre 2009 de la Cellule de contrôle de mandats rappelant à l'intéressé l'obligation de dépôt de la déclaration susmentionnée;

Considérant qu'en application des articles L5421-1 et L5421-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Cellule de contrôle de mandats a adressé à l'intéressé, par courrier recommandé du 6 novembre 2009, non réclamé par l'intéressé, un avis constatant qu'il n'a pas déposé la déclaration de mandats et de rémunération comme prévu aux articles L5211-1 et L5211-2 dudit Code;

Considérant qu'en application de l'article L5421-1, § 4, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Cellule de contrôle des mandats a notifié à M. Hervé Jacquemin par courrier recommandé du 12 janvier 2010, la décision prévue par l'article L5421-1 par laquelle elle constate que l'intéressé n'a pas déposé la déclaration de mandats et de rémunération tel que prévu aux articles L5211-1 et L5211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et qu'elle informait le Gouvernement wallon de cette décision en vue de l'application de l'article L5431-1, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant la décision du Gouvernement wallon du 25 novembre 2010 d'entamer la procédure de sanction prévue à l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant qu'en application de l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Cellule de contrôle des mandats a notifié à M. Hervé Jacquemin, par courrier recommandé du 10 décembre 2010, les faits de nature à entraîner la déchéance des mandats originaux et dérivés de l'intéressé;

Considérant que l'intéressé n'a pas demandé à être auditionné tel que le prévoit l'article L5431-1, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant qu'en ne remettant pas sa déclaration de mandats et de rémunération, l'intéressé rend impossible le contrôle démocratique relatif au cumul des mandats et aux plafonds de rémunération tel que prévu par l'article L1123-17 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant que l'intéressé est également en défaut en ce qui concerne la remise d'une déclaration 2010 de mandats et de rémunération valable malgré les différents rappels adressés;

Dès lors, compte tenu de ce qui précède;

Sur proposition du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville;

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er}. M. Hervé Jacquemin est déchu de son mandat original de conseiller communal ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés.

Art. 2. Conformément à l'article L4142-1, M. Hervé Jacquemin est inéligible aux fonctions de Conseiller communal, provincial ou membre d'un conseil de secteur pour une durée de 6 ans à dater du présent arrêté.

Art. 3. Le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville est chargé de l'exécution du présent arrêté.»

Cette décision, qui constitue l'objet du présent recours, est notifiée au requérant par un courrier du 8 juillet mentionnant l'existence d'un recours auprès du Conseil d'État fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et précisant que ce recours doit être introduit dans les quinze jours. Elle est également notifiée à la ville de Mons et publiée au *Moniteur belge* du 22 juillet.

Le 16 juillet, le requérant saisit le Conseil d'État d'une demande de suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision précitée, ainsi que d'une demande de mesures provisoires, également d'extrême urgence. Ces demandes sont rejetées par l'arrêt n° 214.692 du 18 juillet 2011, pour le motif que le recours institué contre la décision attaquée est un recours en réformation, que cette décision n'est donc pas susceptible d'être annulée en vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et qu'il en résulte que le Conseil d'État n'est pas compétent pour ordonner la suspension de son exécution ni pour ordonner des mesures provisoires.

Le 19 juillet, saisi d'une requête unilatérale en application de l'article 584 du Code judiciaire, le président du tribunal de première instance de Mons interdit au conseil communal de Mons de prendre acte de la déchéance du requérant de son mandat de conseiller communal ainsi que de son inéligibilité, et de lancer la procédure en vue de le remplacer, et ce «jusqu'à l'aboutissement» du présent recours;

Considérant que c'est par erreur que le requérant indique, à la page 2 de sa requête, qu'il demande la «suspension d'extrême urgence» de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} juillet 2011; qu'en effet, dans le dispositif de la requête, il demande au Conseil d'État de réformer cet arrêté; qu'en outre, la requête porte la

mention «requête en réformation» et vise l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que le requérant soutient d'abord que la décision attaquée viole les articles L5421-1 et L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL), procède d'une erreur manifeste d'appréciation ainsi que d'une erreur de fait et de droit et qu'elle viole le principe de proportionnalité et le principe de bonne administration; qu'il expose qu'il a bien déposé sa déclaration de mandats et de rémunération, et ce par courrier recommandé du 9 novembre 2010, complété par un courrier simple du 10 décembre 2010 communiquant la dernière page signée de sa déclaration; qu'il précise à ce propos dans l'exposé des faits de sa requête qu'à la suite d'un message téléphonique laissé par un préposé de la cellule de contrôle, il a pris contact avec celle-ci par téléphone et qu'à cette occasion, il lui a été indiqué que sa déclaration de mandat et de rémunération était bien parvenue mais qu'il avait omis de la signer et qu'il était invité à renvoyer la dernière page de cette déclaration, revêtue de sa signature, en sorte qu'il a transmis un exemplaire signé de sa déclaration par courrier simple du 10 décembre, donc avant la notification du courrier du 10 décembre 2010 de la partie adverse et en tout état de cause avant l'adoption de l'acte attaqué; qu'il fait valoir à ce propos ce qui suit:

- l'acte attaqué commet une erreur de fait en indiquant qu'il n'a pas déposé sa déclaration de mandats et de rémunération, alors qu'il l'a bien déposée;

- il procède d'une erreur manifeste d'appréciation en indiquant qu'il n'a répondu à aucun des rappels qui lui ont été adressés, alors qu'il a été plusieurs fois en contact avec la cellule de contrôle des mandats et que sa déclaration a été envoyée;

- les articles visés ne s'appliquent qu'à l'égard des mandataires qui n'ont pas renvoyé leur déclaration de mandats et de rémunération malgré les rappels leur adressés;

- on voit mal comment la partie adverse peut motiver sa décision par le fait que le requérant n'aurait pas non plus rempli son obligation de déclaration de mandats et de rémunération pour l'année 2010, alors que cette déclaration devait être renvoyée pour le 30 juin 2011, soit vraisemblablement à une date postérieure à laquelle l'acte attaqué a été rédigé; du reste, la déclaration 2010 a bien été envoyée;

qu'il soutient que l'acte attaqué procède d'une erreur de droit, en ce qu'il considère que les articles L5421-1 et L5431-1 du CWaDeL contraignent la partie adverse à déchoir de son mandat le conseiller qui n'aurait pas rempli ses obligations de déclaration de ses mandats et rémunération alors que l'article L5431-1, § 1^{er}, dispose explicitement que le Gouvernement «peut constater la déchéance», et non qu'il le doit nécessairement, en sorte que l'acte attaqué procéderait, selon lui, d'une erreur de droit; qu'il fait valoir que s'il a certes manqué de diligence ou de vigilance dans l'accomplissement de son obligation de déclaration pour l'année 2009, il n'est

nullement resté passif, qu'il n'a pas rédigé de fausses déclarations et qu'il peut faire valoir un contexte de faits qui tend à expliquer le retard pris dans le dépôt de sa déclaration 2009, en sorte qu'il estime que la sanction prononcée à son égard viole le principe de proportionnalité et procède d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'il expose que s'il n'a pas demandé à être entendu, c'est parce qu'il résultait de son contact du 9 décembre 2010 avec la cellule de contrôle que son dossier serait régularisé dès réception de la dernière page signée de sa déclaration de mandats et rémunération alors que s'il lui avait été indiqué que, malgré ses derniers contacts avec ladite cellule, son dossier n'était pas encore régularisé, il n'aurait alors pas manqué de demander à être entendu afin de s'expliquer et, le cas échéant, de régulariser ce qui devait l'être; qu'il en conclut que l'acte attaqué doit être réformé, dès lors qu'il a rempli ses obligations et qu'une déchéance de mandat, assortie d'une inéligibilité de six ans, s'avère manifestement hors de toute proportion avec les griefs qui pourraient être encore retenus à son égard;

Considérant que le requérant fait ensuite valoir que les dispositions sur lesquelles l'acte attaqué se fonde, à savoir l'article L5431-1 du CWaDeL (qui prévoit la déchéance du mandat originaire) et l'article L4142-1, § 2, 8°, du CWaDeL (qui prévoit une inéligibilité corrélative pendant six ans) violent les articles 6, 10, 11 et 17 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, l'article 3 du premier Protocole additionnel à ladite Convention, ainsi que l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 pour les motifs suivants:

- ces dispositions du CWaDeL confèrent à une autorité administrative, ou sur recours, au Conseil d'État, la faculté, voire l'obligation, de priver un citoyen du droit d'exercer un mandat au sein d'une assemblée dans laquelle il a été élu, ainsi que la faculté, voire l'obligation, d'ôter à ce même citoyen le droit de se présenter à un scrutin pendant une durée de six années, alors même que les faits à la base de la faculté, voire de l'obligation, de prononcer ces sanctions sont manifestement hors de toute proportion avec la gravité de celles-ci;

- ce faisant, elles compromettent la tenue d'élections libres, dès lors qu'elles permettent d'interdire à des citoyens de s'y présenter, alors que ceux-ci n'ont pas commis d'actes à ce point graves que leur moralité en serait atteinte au point de devoir être écartés du droit de se présenter à un scrutin;

- s'il est normal de veiller à la transparence de l'exercice de mandats politiques et au respect des règles légales et réglementaires s'appliquant aux élus, les dispositions en cause confèrent manifestement à l'autorité un pouvoir abusif lorsqu'elles s'appliquent à des élus communaux, simples conseillers, qui exercent leur mandat, en plus de leur activité professionnelle, sans être rémunéré mais en ne percevant que des

jetons de présence, au montant très limité, et dont la probabilité qu'ils soient dans une situation irrégulière au regard des règles de cumul de mandats ou de dépassement des rémunérations légalement admises est extrêmement faible, voire inexistante pour la plupart de ces élus;

- ces dispositions portent également atteinte à la liberté d'association du citoyen, qui, lorsqu'il est sanctionné, ne peut plus participer comme il le souhaite à la vie de son parti politique, notamment en figurant sur les listes présentées par celui-ci à l'occasion d'élections;

- elles portent atteinte à la liberté d'expression du citoyen, qui, lorsqu'il est sanctionné, ne peut plus porter de message politique à titre de candidat à une élection pendant une durée de six ans, et sans pourtant avoir commis de fait à ce point grave qu'il aurait porté atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs;

- la procédure administrative qui conduit aux sanctions organisées par ces articles ne permet pas au mandataire concerné d'avoir une connaissance suffisante de l'état de son dossier et des risques qu'il encourt, en sorte que cette procédure ne peut être considérée comme équitable;

qu'il en conclut que l'acte attaqué doit être réformé, après avoir écarté l'application des articles L5431-1 et L4142-1, § 2, 8°, du CWaDeL;

Considérant que le requérant fait valoir enfin que les dispositions sur lesquelles l'acte attaqué se fonde violent «le principe d'égalité et de non-discrimination et les articles 10 et 11 de la Constitution»; qu'il soutient qu'il existe une différence de traitement notable entre, d'une part, un bourgmestre, un échevin ou un membre d'un collège d'agglomération ou de fédération, à l'égard duquel, après avoir reconnu son «inconduite notoire», le Gouvernement peut prononcer une peine de suspension allant jusqu'à trois mois, ou de révocation, cette peine n'étant valable qu'au cours de la même législature (articles L1123-6, L1123-13 et L2112-13 du CWaDeL) et, d'autre part, un titulaire de mandat originaire, comme un conseiller communal, dont le défaut de rentrer, une seule fois au cours d'une législature, sa déclaration annuelle de mandats et de rémunération entraîne nécessairement l'adoption, par le Gouvernement, d'une sanction de déchéance du mandat assortie d'une inéligibilité pendant six ans; qu'il estime que cette différence de traitement ne paraît pas pouvoir être justifiée, dès lors que la constatation d'une inconduite notoire intervient nécessairement après la commission d'actes bien plus graves que l'absence de dépôt d'une déclaration administrative, l'inconduite notoire procédant nécessairement d'un fait intentionnel et portant atteinte à la crédibilité de l'institution, tandis que l'absence de dépôt d'une déclaration peut s'expliquer par différents aléas de la vie ne procédant pas nécessairement d'une intention de fraude; qu'il souligne que «les sanctions prévues dans la première hypothèse sont à la fois plus diversifiées et moins sévères que les seules sanctions cumulatives prévues dans

la seconde hypothèse»; qu'il relève que le Parlement wallon semble aujourd'hui s'être aperçu des inégalités que cette situation engendre, et qu'il s'en est très récemment ému; que, dans l'hypothèse où le Conseil d'État estimerait ne pas pouvoir réformer l'acte attaqué sur la base des développements qui précèdent, il demande que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

«En ce qu'ils prévoient une sanction, prononcée par le Gouvernement, ou sur recours par le Conseil d'État, de déchéance de mandat assortie d'une inéligibilité de 6 ans pour les titulaires de mandats originaires qui n'ont pas satisfait aux obligations de déclaration annuelle des mandats exercés et rémunérations perçues, alors que, après avoir constaté l'inconduite notoire d'un bourgmestre, échevin, ou membre d'un collège d'agglomération ou de fédération, le même Gouvernement dispose dans cette situation d'un panel de sanctions allant de la suspension jusqu'à trois mois des fonctions exercées jusqu'à la révocation, sans prévoir de sanction d'inéligibilité corrélative, les articles L5431-1 et L4142-1, § 2, 8°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés avec les articles 6, 10, 11, et 17 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, de l'article 3 du 1^{er} protocole additionnel à ladite Convention, et de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ?»;

Considérant que la partie adverse fait valoir qu'il ressort de l'exposé des faits que malgré les nombreux rappels qui lui ont été adressés par la cellule de contrôle des mandats, le requérant n'a pas déposé sa déclaration 2009 dans les formes et délais prescrits par le CWaDeL, qu'il n'a pas fait usage de son droit d'être entendu, qu'il ne peut invoquer le principe de bonne administration puisque c'est son propre comportement qui a perturbé le bon fonctionnement de l'administration et que l'obligation de déposer une déclaration de mandats est à ce point simple qu'il n'est pas disproportionné d'infliger une sanction sévère à celui qui refuse de s'y conformer malgré de nombreux rappels; que, s'agissant des griefs relatifs à la violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, elle fait valoir que le but poursuivi par le législateur est légitime, que toute autre forme de sanction permettrait de dissimuler et de faire perdurer le cumul prohibé ou le dépassement du plafond de la rémunération autorisée, que la circonstance que le requérant n'est qu'un «simple conseiller communal» n'empêche pas qu'il faille permettre de vérifier que les règles sont respectées; qu'elle ajoute que la constatation du défaut de déclaration dans les formes et délais prescrits est facilement vérifiable en fait et que le législateur a pu envisager qu'elle soit faite par le Gouvernement, au terme d'une procédure au cours de laquelle le requérant a pu présenter ses observations et en lui ouvrant un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat; qu'à son estime, il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée par le requérant; qu'après avoir rappelé que les principes d'égalité et de non-discrimination et les articles 10 et 11 de la Constitution impliquent que des personnes soient traitées de la même façon mais également que celles qui se trouvent dans des situations différentes soient traitées

différemment, elle fait valoir que les dispositions du Code relatives à l'«inconduite notoire» concernent uniquement les membres des collèges communaux alors que celles relatives au défaut de déclaration de mandats s'appliquent à tous les titulaires de mandats originaires; qu'elle soutient que la différence de traitement «peut également s'expliquer par la différence du but légitime poursuivi», que l'«inconduite notoire» recouvre des hypothèses multiples «nécessitant une adaptabilité de la sanction en fonction des faits reprochés alors que le manquement en l'espèce est systématiquement identique en sorte qu'à peine d'arbitraire et de non-respect du principe d'égalité il implique une sanction identique à tous les contrevenants»; qu'elle ajoute que l'obligation en cause «est à ce point simple à remplir qu'il n'est pas disproportionné que celui qui, bien qu'y étant soumis, persiste, malgré les nombreux rappels, dans le refus de s'y conformer se voie infliger une sanction sévère»;

Considérant qu'à l'audience, le requérant fait valoir en substance que l'inéligibilité visée à l'article L4142-1, § 2, 8°, du CWaDeL ne peut être assimilée aux peines accessoires de certaines condamnations criminelles, lesquelles sont prononcées par le juge, tandis que l'inéligibilité se caractérise par le fait qu'elle constitue un effet que la loi attache de plein droit à certaines condamnations; qu'il se réfère notamment à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 187/2005 du 14 décembre 2005, par lequel la suspension temporaire du droit de vote, prévue à l'article 7, alinéa 1^{er}, 2°, du Code électoral à l'égard de certains condamnés correctionnels a été déclarée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution au motif qu'elle prive de plein droit de leurs droits électoraux des personnes condamnées, et ce pendant un délai pouvant être très supérieur à celui de l'exécution de leur peine, la Cour ayant particulièrement égard à l'automatisme de la déchéance; qu'il en conclut qu'il convient d'apprécier la proportionnalité de la sanction à infliger au regard notamment de l'ensemble des conséquences de cette sanction; qu'il se réfère par ailleurs à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 du premier Protocole additionnel; qu'il souligne que les faits pouvant justifier, aux yeux de la Cour, qu'il soit porté atteinte aux droits électoraux d'un citoyen sont ceux qui sont de nature à mettre en péril le système démocratique et lorsque son élection risque de créer un danger imminent pour le système constitutionnel de l'État; qu'il estime que de tels faits sont sans commune mesure avec les faits qui lui sont reprochés; que, s'agissant de la question préjudicielle qu'il demande de poser à la Cour constitutionnelle, il estime qu'elle peut et doit porter également sur la constitutionnalité de l'article L4142-1, § 2, 8°, du Code et qu'il n'y a pas lieu, pour soumettre cette question à la Cour, d'attendre la vérification des candidatures lors de la prochaine élection communale; qu'il expose que ce n'est pas parce que l'inéligibilité d'un citoyen est une conséquence automatique de la décision prononçant la déchéance de ses mandats que le Conseil d'État ne peut s'interroger sur la constitutionnalité des dispositions dont

son arrêt est de nature à entraîner l'application; qu'il estime que les moyens qu'il a développés dans sa requête, et qui sont tirés notamment de la disproportion de la sanction qui lui est infligée, ne peuvent être sérieusement examinés si l'article L5431-1 est isolé des autres dispositions du Code; qu'il relève que dans son arrêt n° 151/2007 du 12 décembre 2007, pour se prononcer sur la constitutionnalité de l'inéligibilité comme conséquence automatique d'une condamnation pour racisme ou xénophobie, la Cour constitutionnelle a eu égard à la nature des faits qui sont à la base de la condamnation et qu'inversement, l'on n'aperçoit pas comment la proportionnalité d'une sanction «primaire», relative à une déclaration administrative non rentrée, pourrait être examinée en ne prenant pas en considération les sanctions «secondaires» que la sanction «primaire» entraîne nécessairement; qu'il ajoute qu'en vertu de l'article 26, § 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État est tenu de poser la question préjudicielle, précisant qu'à supposer que les dispositions déclarées contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution trouvent encore à s'appliquer, l'appréciation quant à la proportionnalité de la sanction serait sans doute influencée de manière favorable pour lui; que, quant au fond, s'il admet quelques confusions dans les pièces annexées à la requête, il estime que la Région wallonne n'a, pour sa part, pas été plus claire dans la présente procédure;

Considérant que l'article L5431-1 du CWaDeL dispose comme suit :

« § 1^{er}. Le Gouvernement, au terme de la procédure décrite au paragraphe 2, peut constater la déchéance:

- des mandats originaux, en ce compris les mandats exécutifs originaux, et des mandats dérivés de tout mandataire communal ou provincial;
- des mandats confiés à des personnes non élues à la suite d'une décision prise par un organe de la commune, de la province, d'une intercommunale, d'une régie communale ou provinciale autonome ou d'une société de logement, lorsque la personne concernée n'a pas déposé de déclaration, a établi sciemment une fausse déclaration ou a omis de rembourser les sommes indûment perçues dans le délai qui lui est imparti.

§ 2. L'organe de contrôle communique à l'intéressé par voie de recommandé une notification des faits de nature à entraîner la déchéance.

Vingt jours au plus tôt après la transmission de la notification, et après avoir entendu si elle en a fait la demande dans un délai de 8 jours à dater de la réception de la notification la personne concernée éventuellement accompagnée du conseil de son choix, le Gouvernement peut constater la déchéance dans une décision motivée.

Cette décision est notifiée par les soins du Gouvernement à la personne concernée et à l'organe dans lequel elle exerce ses mandats originaux et dérivés.

Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est ouvert contre cette décision. Il doit être introduit dans les quinze jours de sa notification.

Si, ayant connaissance de la cause de sa déchéance suite à la réception de la notification visée à l'alinéa 3 du paragraphe 2, l'intéressé continue l'exercice de ses fonctions, il est passible des peines commuées par l'article 262 du Code pénal.»;

qu'aux termes de l'article L4142-1, § 2, du même Code:

«Ne sont pas éligibles:

[...]

8° ceux qui ont été déchus de leur mandat en application de l'article L5431-1, cette inéligibilité cessant six ans après la notification de la décision du Gouvernement ou de son délégué constatant la déchéance.»;

Considérant que lorsqu'il est saisi d'un recours introduit en application de l'article 16 des lois coordonnées, le Conseil d'État se prononce par un arrêt qui se substitue à la décision faisant l'objet du recours; qu'il en résulte que sont irrecevables les critiques relatives à la motivation de l'arrêté du Gouvernement wallon, le grief reprochant au Gouvernement wallon de s'être estimé lié et contraint de prononcer la sanction sans exercer son pouvoir d'appréciation, et celui dans lequel il fait valoir qu'il aurait demandé à être entendu par le Gouvernement s'il avait compris que son dossier n'était pas régularisé; qu'à les supposer établis, ces vices n'affecteraient que la décision attaquée et seraient couverts par l'arrêt du Conseil d'État se substituant à celle-ci;

Considérant que dans le système organisé par le CWaDeL, le Gouvernement et, sur recours, le Conseil d'État, sont appelés à se prononcer uniquement sur la déchéance des mandats détenus par des mandataires qui ne respectent pas leurs obligations en matière de déclaration de mandats et rémunérations (article L5431-1, § 1^{er}); que, par ailleurs, l'article L4142-1, § 2, 8°, rend inéligibles «ceux qui ont été déchus de leur mandat en application de l'article L5431-1, cette inéligibilité cessant six ans après la notification de la décision du Gouvernement ou de son délégué constatant la déchéance»; que cette inéligibilité pour six ans est une conséquence automatique de la déchéance, et non l'effet d'une décision que le Gouvernement ou le Conseil d'État statuant sur un recours introduit en application de l'article L4142-1, § 2, alinéa 4, prendraient distinctement à ce sujet;

Considérant que la mise en œuvre de cette inéligibilité doit se concrétiser sous la forme d'un refus d'inscription sur les listes des candidats à l'occasion des élections suivantes; qu'en ce cas, il incombe au bureau principal de déclarer irrégulière la présentation du candidat frappé d'inéligibilité (art. 120 du Code électoral, auquel renvoie l'article 26, § 3, de la loi électorale communale); que cette décision du bureau principal peut faire l'objet d'une réclamation (article 121 du Code électoral) sur laquelle le bureau principal statue par une décision qui peut faire l'objet d'un appel (article 125 du même Code): le président de la cour d'appel porte l'affaire devant la première chambre de la cour le vingtième jour précédant l'élection, à 10 heures, cette chambre examine l'affaire «toutes affaires cessantes», et elle statue «séance tenante» (article 125^{ter} du même Code);

Considérant que si, comme en l'espèce, un candidat frappé d'inéligibilité pour six ans, soutient que les dispositions du CWaDeL qui établissent cette inéligibilité sont incompatibles avec la Constitution, il invoque là un moyen qui ne peut être examiné par la cour d'appel elle-même, mais qui devrait faire l'objet d'une question préjudicielle à poser à la Cour constitutionnelle; qu'aucune disposition ne dispense en effet la cour d'appel de l'obligation de saisir la Cour constitutionnelle dans une procédure urgente s'il existe un doute sérieux sur la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution; que, par ailleurs, les règles de procédure applicables devant la Cour constitutionnelle ne permettent pas à celle-ci de se prononcer «séance tenante», le jour même où elle est saisie d'une question préjudicielle que lui poserait la cour d'appel;

Considérant qu'il s'en déduit qu'un candidat privé pour six ans de son droit d'éligibilité en application de l'article L4142-1, § 2, 8°, du CWaDeL ne dispose, au cours de la procédure de dépôt des candidatures, d'aucune voie de droit qui lui permette de contester de manière effective la constitutionnalité de l'inéligibilité qui le frappe; que cette inéligibilité apparaît ainsi comme une mesure indissociablement liée à la déchéance du mandat, non susceptible d'être contestée séparément; qu'il s'ensuit que, pour apprécier si la déchéance à prononcer est proportionnée aux manquements qu'elle frappe – autrement dit, si elle est compatible avec l'article 10 de la Constitution –, il ne peut être fait abstraction de sa conséquence nécessaire qu'est l'inéligibilité pour six ans du mandataire sanctionné; Considérant que la proportionnalité de cette mesure doit être appréciée notamment en la comparant à la situation des personnes qui sont suspendues de leur mandat pour cause d'inconduite notoire pour une durée maximale de trois mois, ou révoquées sans encourir aucune inéligibilité subséquente (articles L1123-6, L1123-13 et L2112-13 du CWaDeL);

Considérant que ce grief d'inconstitutionnalité étant dirigé contre des dispositions législatives, il convient d'interroger la Cour constitutionnelle à son sujet; que la question préjudicielle suggérée par le requérant doit être remaniée, car il n'y a pas lieu de s'interroger spécifiquement sur les effets d'une déchéance prononcée par le Gouvernement – décision qui disparaîtra de l'ordonnancement juridique et sera remplacée par la décision que le Conseil d'État prendra au terme de l'examen du présent recours – mais bien sur ceux de toute déchéance prononcée en application de l'article L5431-1 du CwaDeL, que ce soit par le Gouvernement ou par le Conseil d'État; qu'il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle libellée au dispositif du présent arrêt;

Considérant que le présent recours doit, pour avoir un effet utile, être vidé avant que ne s'engage la procédure relative aux élections communales d'octobre 2012; qu'en conséquence, le Conseil d'État sollicite du président de la Cour constitutionnelle qu'il abrège les délais de procédure en application de l'article 89*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle:
«Les articles L5431-1 et L4142-1, § 2, 8°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation violent-ils l'article 10 de la Constitution, le cas échéant combiné avec les articles 6, 10, 11, 17 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et avec l'article 3 du premier Protocole additionnel à cette Convention,
– en ce qu'ils prévoient que la déchéance de mandat pour les titulaires de mandats originaires qui n'ont pas satisfait aux obligations de déclaration annuelle des mandats exercés et rémunérations perçues est assortie d'une inéligibilité de 6 ans,
– en ce qu'ils ne prévoient, pour ces titulaires de mandats, qu'une seule sanction, à savoir la déchéance,
– alors qu'un bourgmestre ou un échevin qui se rend coupable d'inconduite notoire peut être sanctionné par le Gouvernement d'une suspension d'une durée maximale de trois mois ou d'une révocation sans qu'aucune inéligibilité ne s'ensuive ?»

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

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY