

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 216.247 du 10 novembre 2011

A. 201.149/XV-1615

En cause : **STAQUET Frédéric**,
ayant élu domicile
chaussée de Brunehault 128
7140 Morlanwelz,

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 19 juillet 2011 par Frédéric Staquet, relative à la déchéance de mandats dont il a fait l'objet le 1^{er} juillet 2011;

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, la partie requérante et Me P.-Y. DERMAGNE, *loco* Me R. JOLY, avocat, comparissant 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 Morlanwelz. Il ressort de son recours qu'il exerce également deux mandats dérivés.

Par un courrier du 16 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 30 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 27 novembre 2009, 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 29 janvier 2010, 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 L5221-2 § 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 7 décembre 2010, 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 27 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 29 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 wallon,

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. Frédéric Staquet, conseiller communal à Morlanwelz, est resté en défaut de rentrer sa déclaration 2009 de mandats et de rémunération au 30 juin 2009;

Considérant le courrier du 16 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 27 novembre 2009, 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. Frédéric Staquet par courrier recommandé du 29 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 L 5211-2 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. Frédéric Staquet, par courrier recommandé du 7 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. Frédéric Staquet 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. Frédéric Staquet 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 2011 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 commune de Morlanwelz et publiée au Moniteur belge du 22 juillet;

Considérant que la requête est rédigée comme suit:

« Monsieur le président,

Par la présente, je me permets de vous présenter mes excuses pour la non remise des mandats comme demandé chaque année.

Je n'ai en aucun cas voulu lâcher mes mandats ou frauder, je ne suis que conseiller communal à Morlanwelz, membre de la CCAT et de l'assemblée générale d'Itradec.

J'ai fait preuve de négligence suite à d'énormes soucis.

La raison pour laquelle j'ai mis et complètement oublié de rendre les papiers malgré les rappels est la suivante :

2009 a été l'année de mon divorce, mon papa fermier est tombé gravement malade (cancer) et est décédé depuis. Les allées et venues vers l'hôpital ont été incessantes, papa étant fermier, j'ai dû reprendre l'exploitation agricole, cette même année maman est également tombée malade (cancer aussi) et j'ai dû stopper mon activité professionnelle afin de pouvoir assumer entièrement le travail de la ferme.

Je suis désolé d'avoir omis de remplir les documents, je prenais à cœur mon travail de conseiller communal.

C'est pour cela que je me permets de vous adresser ce courrier car je souhaiterai récupérer mon mandat et pouvoir continuer à exercer ma passion.

Je m'engage à être plus vigilant à l'avenir, Monsieur le Président.

J'ai déjà été fortement puni pour ma négligence depuis que la nouvelle a été publiée dans la presse (ragots, mensonges et bien d'autres méchancetés).

Par ailleurs si vous le souhaitez je suis à votre entière disposition pour une rencontre ou la remise de documents attestant tous les soucis de cette année.

En attendant une réponse favorable de votre part, agréez, Monsieur le président, mes remerciements.»;

Considérant que dans le mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que pour être recevable, une requête doit contenir au moins un moyen de droit et observe que, dans sa requête, le requérant, tout en reconnaissant connaître les obligations qui étaient les siennes en tant que conseiller communal et les avoir négligées, se borne à invoquer ce qu'elle qualifie de «grâce» du Conseil d'État; que, se référant à l'arrêt du Conseil d'État n°209.686 du 13 décembre 2010, elle estime qu'il n'invoque aucun moyen de droit;

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.»;

Considérant que, hormis le délai d'introduction de la requête, aucune règle de procédure n'est établie par une loi ou un arrêté royal pour le traitement des recours fondés sur l'article L5431-1 du CWaDeL; que lorsqu'il est saisi d'un recours 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 ne se limite pas à déterminer si la décision attaquée est affectée d'une illégalité mais qu'il lui incombe de réexaminer l'affaire et de porter, sur celle-ci, une nouvelle appréciation en vue de décider si la sanction doit être infligée; qu'il en résulte que la requête introduite sur la base de l'article L5431-1 du CWaDeL ne doit pas contenir de moyen de droit; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant, sur le fond, que le requérant explique qu'il n'a voulu ni frauder ni cacher ses mandats et expose les raisons, d'ordre familial, pour lesquelles il a fait preuve de négligence; qu'il fait notamment valoir que l'année 2009 a été celle de son divorce, que son père, qui était fermier, est tombé gravement malade, qu'il a dû reprendre l'exploitation agricole et arrêter son activité professionnelle; qu'il demande qu'il en soit tenu compte dans l'appréciation de sa situation;

Considérant qu'il résulte des travaux parlementaires que la déchéance «sera prononcée s'il apparaît que le mandataire a été de mauvaise foi, qu'il a sciemment cherché à éluder le contrôle de l'organe de contrôle ou s'il n'a pas respecté une décision devenue définitive de celui-ci» (Exposé des motifs du projet de décret

portant ratification de 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, *Doc.*, Parl. w., sess. 2007-2008, 773/1, p. 4); que si la notion de «mauvaise foi» ici utilisée n'est pas plus amplement expliquée, il peut être considéré, d'une part, que la seule circonstance qu'une déclaration n'a pas été déposée, hormis le cas de force majeure, ne doit pas nécessairement entraîner l'infliction de la sanction, ce qui confirme qu'un pouvoir d'appréciation doit être exercé à cet égard et, d'autre part, que pour que la déchéance puisse être décidée, il ne faut pas que le mandataire ait sciemment cherché à éluder le contrôle;

Considérant qu'il ressort de la note au Gouvernement wallon du 1^{er} juillet 2011 que celui-ci a décidé de ne prononcer la sanction de la déchéance qu'à l'égard des personnes qui n'avaient pas déposé, fût-ce tardivement, la déclaration 2009, c'est-à-dire celle portant sur les mandats exercés en 2008 et qui n'avaient pas davantage déposé la déclaration 2010;

Considérant que le requérant ne conteste pas avoir omis de transmettre la déclaration 2009 portant sur les mandats exercés en 2008; qu'il se trouve dès lors dans une des hypothèses dans lesquelles l'article L5431-1 du Code permet de le déchoir de ses mandats; qu'il avait parfaitement connaissance de ses obligations en matière de transparence; que celles-ci lui ont été rappelées à de multiples reprises en lui laissant la possibilité de régulariser sa situation; que, dans ces conditions, les explications qu'il donne ne sont pas de nature à justifier une telle négligence persistante; qu'en outre, il ne soutient pas qu'il a déposé sa déclaration 2010; qu'en ne remettant pas sa déclaration de mandats et de rémunération, il a rendu impossible le contrôle démocratique relatif au cumul des mandats et aux plafonds de rémunération tel que prévu par l'article L1123-17 du CWaDeL; qu'il ne serait pas disproportionné, dans de telles circonstances, de lui infliger la déchéance prévue par l'article L5431-1 du CWaDeL;

Considérant, en ce qui concerne l'inéligibilité pour six ans, 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 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; 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