

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 220.306 du 12 juillet 2012

A. 201.148/XV-1614

En cause : **JACQUEMIN** Hervé,
ayant élu domicile chez
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'arrêt n° 216.244 du 10 novembre 2011 rouvrant les débats et posant une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle;

Vu l'arrêt n° 79/2012 du 14 juin 2012 de la Cour Constitutionnelle;

Vu l'ordonnance du 26 juin 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 juillet 2012;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. CULOT, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me DAMANET, *loco* Me R. JOLY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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 par son arrêt n° 79/2012 du 14 juin 2012, la Cour constitutionnelle dit pour droit que les articles L5431-1 et L4142-1, § 2, 8°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL) ne violent pas l'article 10 de la Constitution combiné ou non avec les articles 6, 10, 11 et 17 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention; qu'il s'en déduit que, pour les mêmes motifs, ces dispositions ne violent pas non plus les articles 6, 10, 11 et 17 de la Convention précitée ainsi l'article 3 du Premier Protocole additionnel, pris isolément;

Considérant, s'agissant de la violation alléguée de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que, selon l'arrêt précité:

« B.7. Le droit d'éligibilité est un droit fondamental dans un Etat de droit qui doit, en vertu de l'article 10 de la Constitution, être garanti sans discrimination. Ce droit n'est cependant pas absolu. Il peut faire l'objet de restrictions à la condition que ces restrictions n'atteignent pas ce droit dans sa substance ni ne le privent de son effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et qu'elles soient proportionnées à ce but.

B.8.1. Le décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation a fixé à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire la rémunération à ne pas dépasser par les mandataires locaux dans l'exercice de leurs mandats, en ce compris les éventuels mandats dérivés.

Pour s'assurer du respect de cette limitation, il a été prévu, d'une part, d'obliger les mandataires locaux à déclarer annuellement l'ensemble des mandats exercés et les rémunérations perçues pour l'exercice des mandats publics et, d'autre part, de sanctionner l'absence de déclaration par une déchéance des mandats, prononcée par le Gouvernement wallon au terme d'une procédure contradictoire ou, le cas échéant, par le Conseil d'Etat saisi d'un recours en réformation de la décision précédente. Cette déchéance est assortie d'une inéligibilité de six ans qui frappe le mandataire déchu de manière automatique.

8.2. Ces dispositions, introduites par des amendements parlementaires, ont été justifiées de la manière suivante:

“Les mandataires communaux sont appelés, en raison de leur qualité de mandataire local, [à] participer, à un titre ou à un autre, à la gestion de personnes morales, voire d'associations de fait. À ce titre, il leur arrive de

bénéficier d'une rémunération (jetons de présence, émoluments, *etc.*). Il est essentiel de réglementer cette situation afin d'éviter la multiplication indue de cumuls et de ne pas permettre aux intéressés de percevoir des avantages financiers disproportionnés par rapport aux fonctions qui sont les leurs. Il s'agit là d'une mesure essentielle à la moralisation de la vie politique locale" (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2004-2005, n° 204-3, p. 3).

Au moment de la codification du décret précité, par le vote du décret du 19 juin 2008 "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 et de la décentralisation", il a été rappelé que "ces dispositions ont pour souci de renforcer la transparence" (*CRAC*, Parlement wallon, 2007-2008, n° 137, 27 mai 2008, p. 6).

Les travaux préparatoires font aussi référence à des objectifs de moralisation de la vie politique locale. Ainsi, il a été notamment déclaré que "la politique en démocratie a tout à gagner à cultiver la transparence à l'égard des citoyens, car cela fait partie intégrante du concept bien plus large que recouvre la bonne gouvernance" (*CRI*, Parlement wallon, 2007-2008, n° 20, 11 juin 2008, p. 30). Il a été ajouté :

"La bonne gouvernance, qu'elle soit au niveau local ou autre, a toujours été considérée par tous comme un objectif prioritaire. Cette bonne gouvernance est primordiale si on veut assurer le respect de la démocratie et la responsabilisation des uns et des autres. [...]

[...]

L'unanimité du vote émis en Commission témoigne de la prise de conscience de l'ensemble des groupes politiques quant à la nécessité de transparence et d'éthique dans l'exercice des mandats publics" (*ibid.*, p. 32).

B.8.3. L'obligation prévue par le législateur décrétoal wallon d'une déclaration annuelle des mandats dont l'inaccomplissement est assorti d'une déchéance prononcée au terme d'une procédure contradictoire est un moyen pertinent et raisonnablement justifié au regard du but recherché d'une plus grande transparence et d'une meilleure gouvernance au niveau local.

B.8.4. Comme d'autres cas d'inéligibilité prévus par le CWADEL, l'inéligibilité de six ans qui frappe automatiquement le mandataire communal dont la déchéance de mandat a été prononcée, a été justifiée par la volonté d'assurer l'effectivité de la disposition en cause du CWADEL, qui impose à tous les mandataires communaux et provinciaux de déclarer annuellement leurs mandats et leurs rémunérations. Ce faisant, le législateur décrétoal wallon poursuit un objectif légitime.

L'inéligibilité automatique de six ans qui est liée à cette déchéance est un choix qui n'est pas déraisonnable pour atteindre ces mêmes objectifs dès lors que des mandataires élus n'ont, délibérément, pas voulu respecter l'obligation de déclaration, sans vouloir ou pouvoir en outre apporter la justification que le Code leur permet de fournir au cours de la procédure contradictoire précédant le prononcé de la sanction.

Par ailleurs, le législateur décrétoal wallon a veillé à limiter dans le temps la durée de cette inéligibilité, choisissant un terme de six ans à dater du prononcé de la déchéance. Ce choix est fondé sur un critère objectif, à savoir la durée de six ans des mandats communaux, tout en traitant de la même manière tous les mandataires déchus : quel que soit le moment de la législature où ils n'auront pas rempli l'obligation de déclaration en cause, ils sont susceptibles d'être déchus de leur mandat en cours et d'être inéligibles pour l'élection suivante.

B.8.5. S'il est vrai que l'inéligibilité est automatiquement liée à la déchéance du mandat et non l'effet d'une décision distincte que prendrait le Gouvernement, ou le Conseil d'Etat statuant sur un recours introduit en application de l'article L4142-1, § 2, la déchéance ne peut être prononcée par le Gouvernement wallon qu'au terme d'une procédure contradictoire au cours de laquelle le Gouvernement doit apprécier la proportionnalité de cette déchéance

au regard des éléments de fait et de droit qui lui sont soumis et moyennant une décision individuelle et motivée susceptible d'un recours en réformation auprès du Conseil d'Etat, juridiction administrative indépendante à laquelle est attribuée une compétence de plein contentieux.

Il ressort ainsi de l'article L5421-1 du CWADEL, cité en B.1, que l'organe de contrôle établit d'abord un avis sur les manquements reprochés et que la personne concernée peut communiquer ses observations sur cet avis, rectifier sa déclaration et demander d'être entendue. Il ressort aussi des pièces de la procédure que la possibilité de rectifier la déclaration a été entendue par l'organe de contrôle comme la possibilité de déposer, même en dehors des délais, cette déclaration. Il est encore prévu par le même article que le procès-verbal de l'audition qui aurait été demandée par la personne concernée peut recevoir ses observations.

Il ressort encore de l'article L5431 du CWADEL, également cité en B.1, que le Gouvernement wallon peut décider de prononcer la déchéance après avoir entendu la personne concernée si elle en fait la demande et que cette décision est également susceptible d'un recours auprès du Conseil d'Etat.

Les pièces de la procédure indiquent enfin que le Gouvernement wallon a usé de sa faculté d'appréciation en ne sanctionnant que les mandataires en défaut de dépôt de leur déclaration au cours de deux années successives malgré les rappels de l'organe de contrôle.

B.8.6. Compte tenu du caractère limité dans le temps de l'inéligibilité et de l'existence d'une procédure contradictoire interne et, le cas échéant, d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat, les dispositions en cause n'ont pas d'effets disproportionnés.»;

Considérant que, pour les mêmes motifs, les dispositions ne violent pas l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

Considérant, sur le fond, 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'en l'espèce, il ressort du dossier que le requérant n'ignorait pas qu'il devait déposer une déclaration des mandats exercés en 2008 au plus tard pour le 30 juin 2009; qu'il a accompli son obligation pour les deux exercices précédents; que cette obligation lui a été rappelée par un courrier ordinaire

du 5 octobre 2009 l'invitant à régulariser sa situation pour le 19 octobre au plus tard, courrier qu'il indique avoir perdu de vue; que la cellule de contrôle l'a ensuite invité à régulariser sa situation par un courrier recommandé du 6 novembre 2009 lui indiquant que sa déclaration devait être déposée dans un délai de 15 jours francs en application de l'article L5421-1 du Code; que ce courrier est revenu avec la mention «non réclamé»; que si le requérant indique avoir déménagé, il n'a toutefois pas informé la cellule de contrôle de sa nouvelle adresse; qu'il soutient qu'il a régularisé sa situation en adressant sa déclaration pour l'année 2009 le 9 novembre 2010 puis en la complétant par une dernière page signée le 10 décembre 2010; que toutefois, cette affirmation n'est pas étayée par la preuve de l'envoi recommandé prévu par l'article L5211-2, § 1^{er}, du Code; que le requérant dépose une copie d'un relevé téléphonique révélant l'existence d'un contact téléphonique avec la cellule de contrôle le 9 décembre 2010, mais ne permettant pas d'en déterminer le contenu; que les pièces déposées par le requérant ne sont pas déterminantes; qu'en effet si l'on peut comprendre à la lecture de la requête que la pièce n° 3 constituerait la déclaration adressée non signée le 9 novembre 2010 et que la pièce n° 5 en constituerait la dernière page signée le 10 décembre 2010, il s'agit toutefois de deux déclarations différentes: la pièce n° 3, datée du 9 novembre 2010, et intitulée «déclaration 2010», mentionne un mandat originaire et cinq mandats dérivés, tandis que la pièce n° 5, signée et datée du 10 décembre 2010, mentionne un mandat originaire et deux mandats dérivés; que la pièce n° 5 constitue apparemment la déclaration manquante ayant donné lieu à l'ouverture de la procédure de déchéance, tandis que la partie adverse affirme ne l'avoir jamais reçue et que le requérant n'apporte aucun élément permettant d'établir le contraire, alors que le Code impose que l'envoi se fasse par pli recommandé;

Considérant qu'il résulte de la note au Gouvernement wallon datée du 1^{er} juillet 2011 que celui-ci a décidé de ne prononcer la sanction de la déchéance qu'à l'encontre 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; que le requérant fait valoir qu'il ne pouvait être considéré, par un arrêté du 1^{er} juillet 2011, qu'il n'avait pas accompli son obligation alors qu'il avait jusqu'au 30 juin 2011 pour le faire; que cette argumentation procède d'une confusion dans le chef du requérant; qu'en effet, la déclaration 2010 porte sur les mandats exercés en 2009 et devait donc être déposée pour le 30 juin 2010 au plus tard; que s'il n'est pas exclu que la pièce n° 3 du dossier du requérant puisse être considérée comme étant la déclaration 2010, le requérant n'établit pas que celle-ci a été déposée dans les formes requises par le Code;

Considérant qu'il se déduit de ce qui précède que le requérant n'a pas déposé de déclaration 2009 portant sur les mandats exercés en 2008 et qu'il se trouve dès lors dans une des hypothèses dans lesquelles l'article L 5431-1 du Code permet de le déchoir de ses mandats; qu'il avait connaissance de ses obligations en matière de transparence et que celles-ci lui ont également été rappelées à de multiples reprises en lui laissant la possibilité de régulariser sa situation; qu'en outre, il n'établit pas avoir déposé la déclaration 2010; qu'en ne remettant pas sa déclaration de mandats et de rémunération, le requérant 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; qu'il est justifié, dans ces circonstances, de prononcer une déchéance;

Considérant que selon l'article L5431-1 du CWaDeL, le Gouvernement «peut» prononcer la déchéance; que cette formule implique l'existence d'un pouvoir d'appréciation qui porte notamment sur l'étendue de la déchéance à prononcer; que le même pouvoir d'appréciation appartient au Conseil d'État, statuant sur recours en application de l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que le dossier contient des éléments qui atténuent la gravité de la négligence dont le requérant a fait preuve: il a déménagé et un courrier envoyé à son ancienne adresse ne lui est pas parvenu, la déclaration relative à l'année 2009 a été remise, mais incomplète, il a pris l'initiative de prendre contact par téléphone avec la cellule de contrôle, et a donné une certaine suite (défaillante, mais une suite quand même) à la demande que ladite cellule lui aurait adressée à cette occasion, il a pris un courrier qui lui est parvenu le lendemain de ce contact pour un document lui adressé avant ledit contact;

Considérant que, dans ces circonstances, il est justifié de prononcer une déchéance limitée aux mandats dérivés du requérant,

D É C I D E :

Article unique:

Hervé Jacquemin est déchu de ses mandats dérivés.

Il n'est pas déchu de son mandat de conseiller communal.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
douze juillet douze deux mille douze 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