

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**A R R Ê T**

n° 236.122 du 14 octobre 2016

218.876/XV-3068

En cause : **DETEMMERMAN** Denis,  
ayant élu domicile chez  
Me C. DESBONNET, avocat,  
rue Léon Desmottes 12  
7911 Frasnes-les-Buissenal,

contre :

**la Région wallonne**,  
ayant élu domicile chez  
Me G. GENERET, avocat,  
rue Capitaine Crespel 2-4  
1050 Bruxelles,

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 30 mars 2016 par Denis Detemmerman, qui tend à la réformation de «l'arrêté de Gouvernement wallon pris le 10 mars 2016 par le ministre Paul Furlan (...), décidant de la déchéance du requérant de son mandat originaire de conseiller communal de la commune de Mont-de-l'Enclus, ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés, de même que de l'inéligibilité du requérant aux fonctions de conseiller communal ou membre d'un conseil de secteur pour une durée de 6 ans»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. R. BORN, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 9 septembre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 octobre 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me L. ROMAN, *loco* Me C. DESBONNET, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me P. VANDUEREN, *loco* Me G. GENERET, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. R. BORN, auditeur;

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

### *Faits*

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le requérant est conseiller communal à Mont-de-l'Enclus depuis 2011. Lors de son élection, il était domicilié chaussée de Renaix, n° 17. Le 31 janvier 2013, il a déménagé au n° 18 de la même rue.

Le 15 octobre 2013 et le 14 octobre 2014, la cellule de contrôle des mandats a écrit au requérant, chaussée de Renaix n° 17, qu'il est en défaut d'avoir rentré auprès de ses services les formulaires de déclaration de 2013 et 2014 reprenant les mandats exercés en 2012 et 2013 et les rémunérations qui y sont éventuellement liées, et l'a invité à régulariser sa situation. Le même courrier l'informe des conséquences que pourrait entraîner un manquement à ces obligations. Par des plis recommandés envoyés au n° 17 le 4 décembre 2013 et le 9 décembre 2014, la même cellule lui adresse des avis d'absence de déclaration de mandats et de rémunération de 2013 et 2014 (exercices 2012 et 2013), tous deux fondés sur l'article L5421-1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du CwaDeL. Ces avis restent à nouveau sans réponse. Il ressort du dossier administratif que le second pli n'a pas été réclamé mais on ne dispose pas de l'information pour le premier pli.

Par des décisions des 12 février 2014 et 18 février 2015, la direction du contrôle des mandats locaux constate que le requérant n'a pas déposé les déclarations de mandats et de rémunération de 2013 et 2014 (exercices 2012 et 2013), conformément aux articles L5211-1 et L5211-2 du CWaDeL. Les courriers de notification, toujours adressés au n° 17, précisent qu'un recours lui est ouvert en application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le 12 novembre 2015, le Gouvernement wallon décide de poursuivre la procédure à l'encontre du requérant, pour sa double absence de déclarations de mandats et de rémunération de 2013 et 2014 (exercices 2012 et 2013). Cette décision est notifiée par un courrier recommandé du 7 décembre 2015 envoyé au n° 17, qui précise que le mandataire concerné peut demander, dans un délai de huit jours à compter de la réception de cette notification, à être entendu par le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie.

Le 8 mars 2016, le requérant adresse à la direction du contrôle des mandats locaux la déclaration de mandats et de rémunération de 2014. Cette déclaration arrive à destination le 10 mars.

Le même jour, le Gouvernement wallon déchoit le requérant de son mandat originaire de conseiller communal de Mont-de-l'Enclus ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés, et il déclare le requérant inéligible pour une période de six ans. Cette décision, qui constitue l'acte dont la réformation est demandée, est rédigée comme suit:

- « Le Gouvernement wallon,
  - Vu la Constitution coordonnée le 17 février 1994, notamment l'article 162;
  - Vu le décret du 29 janvier 1994 habilitant le Gouvernement 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<sup>ère</sup> – le Code de la démocratie locale et de la décentralisation;
  - Vu le décret 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 le décret du 19 juin 2008 portant ratification des arrêtés 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 notamment l'article L4142-1, § 2, et introduisant une 5<sup>ème</sup> partie relative aux obligations des mandataires en matière de déclaration de mandats et de rémunération et de l'article 21 du décret du 8 décembre 2005 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'action sociale;
  - Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juillet 2014 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;
  - Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 juillet 2014 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement;
  - Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2014 modifiant le cadre organique du Service public de Wallonie et l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2014 portant création d'une Direction du contrôle des mandats locaux au sein du Service public de Wallonie abrogeant l'arrêté du 6 décembre 2007 portant création d'une Cellule temporaire de contrôle des mandats locaux;

Considérant le mécanisme de déclaration annuelle de mandats et de rémunération 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 Monsieur Denis DETEMMERMAN, conseiller communal à Mont-de-l'Enclus, est resté en défaut de rentrer sa déclaration 2014 de mandats et de rémunération (exercice 2013) au 30 juin 2014;

Considérant le courrier du 14 octobre 2014 de la Direction du contrôle des mandats locaux 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 Direction du contrôle des mandats locaux a adressé à l'intéressé, par courrier recommandé du 9 décembre 2014, 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 Direction du contrôle des mandats locaux a notifié à Monsieur Denis DETEMMERMAN, par courrier recommandé du 18 février 2015, 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 12 novembre 2015 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 Direction du contrôle des mandats locaux a notifié à Monsieur Denis DETEMMERMAN, par courrier recommandé du 7 décembre 2015, les faits de nature à entraîner la déchéance des mandats originaires 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;

Dès lors, compte tenu de ce qui précède;

Sur proposition du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie;

Après délibération,

ARRÊTE:

**Article 1<sup>er</sup>.**

Monsieur Denis DETEMMERMAN est déchu de son mandat originaire de conseiller communal de la commune de Mont-de-l'Enclus ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés.

## **Article 2.**

Conformément à l'article L4142-1, Monsieur Denis DETEMMERMAN est inéligible aux fonctions de Conseiller communal, provincial ou membre d'un conseil de secteur pour une durée de 6 ans à dater de la signature du présent arrêté.

## **Article 3.**

Le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Energie est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Namur, le 10 mars 2016».

Le 18 mars 2016, le requérant a accusé réception de la lettre lui notifiant cette décision, qui lui avait été adressée chaussée de Renaix, 17.

### *Moyen*

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation «des articles 5421-1 et 5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur sur les motifs de fait et de droit et du principe de proportionnalité»; qu'il fait valoir que:

- la décision litigieuse est entachée d'une erreur de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation, vu qu'il a finalement procédé à sa déclaration de mandat pour l'année 2014;
- la direction du contrôle des mandats locaux a reçu sa déclaration le 10 mars 2016; celle-ci a été adressée tardivement mais aucun rappel ne lui a été adressé;
- les notifications sont, en effet, intervenues à une mauvaise adresse dès lors qu'il est domicilié depuis le 31 janvier 2013 chaussée de Renaix, 18, alors que les notifications ont été faites chaussée de Renaix, 17;

Considérant que la partie adverse répond que:

- le requérant était domicilié chaussée de Renaix, 17, au moment de son élection en 2011 et que, depuis lors, il n'a jamais informé la partie adverse qu'il avait changé de domicile;
- il n'est pas raisonnable que la circonstance qu'il soit passé du numéro 17 au numéro 18 «dans la même rue dans une petite entité rurale» ait privé le requérant du bénéfice des notifications;
- elle en veut pour preuve le fait que le pli recommandé du 18 février 2015 n'a pas été restitué par la poste et aurait donc été réceptionné par le requérant, de même que le fait qu'il ait signé l'accusé de réception de la lettre de notification de l'acte attaqué ou, encore, le fait que les autres plis recommandés ont été restitués par la poste avec la mention «non réclamé» et non avec la mention «n'habite plus à cette adresse»;
- la procédure n'est donc entachée d'aucune irrégularité et l'argument ainsi invoqué du changement d'adresse témoigne d'une mauvaise foi;
- il en va d'autant plus de la sorte que le requérant n'a pas signalé qu'il habitait précédemment au numéro 17 et qu'il n'a entrepris

aucune démarche pour régulariser sa situation alors qu'il a reçu le pli du 18 février 2015, pli qui l'informait des griefs à son encontre;

- la déclaration devait être déposée pour le 30 juin 2014 et l'ultime délai accordé aux retardataires était le 9 mars 2016, le Gouvernement wallon devant statuer le 10 mars;
- les médias ont relayé cette information;
- en envoyant sa déclaration le 8 mars sans s'inquiéter de sa bonne réception dès le lendemain, le requérant a manqué à ses obligations légales découlant des dispositions du CwaDeL;
- vu l'article L-5431-1 du Code, un dépôt tardif doit être considéré comme une absence de dépôt;
- les arguments invoqués par le requérant, tels que la traversée d'une période difficile ou sa bonne foi ne lui apparaissent pas comme recevables ou du moins fondés;
- le requérant ne peut par ailleurs se prévaloir d'aucun élément susceptible d'atténuer la gravité de la négligence dont il a fait preuve, à la différence de l'affaire tranchée par l'arrêt n° 220.306 du 12 juillet 2012; la partie adverse renvoie à plusieurs autres arrêts qui considèrent que la simple invocation de la bonne foi ne constitue pas un moyen de droit;

Considérant que les dispositions suivantes du CwaDeL sont applicables en l'espèce:

« **Titre II – Sur la procédure de vérification des déclarations des mandataires et des personnes non élues**

**Chapitre unique**

**Art. L5421-1. § 1<sup>er</sup>.** Lorsque, dans l'exercice de ses missions, l'organe de contrôle constate l'absence de déclaration alors que celle-ci était requise, relève une anomalie ou suspecte une irrégularité, il établit un avis dans lequel figurent les manquements qui sont susceptibles d'être reprochés à la personne concernée. Par personne concernée, on vise, selon le cas, le mandataire ou la personne non élue.

Cet avis est notifié par courrier recommandé.

**§ 2.** La personne concernée dispose d'un délai de quinze jours francs à partir de la notification de l'avis pour faire valoir, par courrier recommandé adressé à l'organe de contrôle, ses observations ou sa déclaration rectifiée, accompagnée d'une éventuelle demande d'audition. Ce délai de 15 jours est suspendu entre le 15 juillet et le 15 août.

**§ 3.** L'audition, si elle est sollicitée, a lieu dans un délai de quarante jours francs à partir de la date de réception par l'organe de contrôle du courrier recommandé visé au § 2. La personne concernée peut être assistée d'un conseil.

Un procès-verbal de l'audition est établi et communiqué dans les huit jours francs suivant l'audition, par courrier recommandé, à la personne concernée. Celle-ci dispose d'un délai de trois jours francs à dater de la réception du procès-verbal pour faire valoir ses observations par pli recommandé. À défaut, le procès-verbal est considéré comme définitif.

**§ 4.** L'organe de contrôle rend sa décision:

- dans les septante-cinq jours francs de la notification de son avis si la personne concernée n’y a pas réagi;
- dans les septante-cinq jours francs de la réception des observations ou de la déclaration rectifiée du mandataire s’il n’y a pas eu d’audition de la personne concernée;
- dans les septante-cinq jours francs de l’établissement définitif du procès-verbal de l’audition si celle-ci a eu lieu.

La décision de l’organe de contrôle est adressée par lettre recommandée à la personne concernée.

Un recours, fondé sur l’article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d’État, est ouvert contre cette décision.

**§ 5.** Si dans les six mois suivant la réception de la déclaration, l’organe de contrôle n’a pas adressé l’avis visé au § 1<sup>er</sup>, la déclaration est présumée conforme aux dispositions du présent Code pour l’année de référence.

**Art. L5421-2. § 1<sup>er</sup>.** La décision de l’organe de contrôle porte sur l’existence et la conformité des déclarations aux dispositions du présent Code qui ont fait l’objet de la procédure visée à l’article L5421-1.

Elle comporte, s’il y a lieu, le décompte des sommes trop perçues par le mandataire pour le passé et les conditions du remboursement.

...

**§ 3.** La décision de l’organe de contrôle est transmise par ce dernier à la commune, à la province, à la personne morale de droit public, à la personne morale de droit privé ou à l’association de fait concernée. Celle-ci signale à l’office de contrôle que le remboursement a bien été effectué.

### **Titre III – Sur la déchéance et les sanctions**

#### **Chapitre unique**

**Art. L5431-1. § 1<sup>er</sup>.** 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 dans les procédures régies par ces dispositions, la constatation de manquements (art. L5421-1, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2) et la décision de l'organe de contrôle (art. L5421-1, § 4, alinéa 2) sont notifiées par recommandé; que si l'organe de contrôle a relevé des faits de nature à entraîner la déchéance, il les communique par recommandé également (art. L5421-1, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>); que la décision du Gouvernement constatant la déchéance est, elle aussi, notifiée par recommandé; que toutes ces notifications font courir des délais qui permettent notamment aux personnes mises en cause de faire connaître leur point de vue ou d'introduire des recours;

Considérant qu'une notification n'est valable que si elle est envoyée à l'adresse de son destinataire; que celle-ci est établie par l'inscription dans les registres de la population; que, sauf disposition contraire et sous réserve des cas où un administré est engagé dans une relation suivie avec l'autorité à propos d'une affaire déterminée, un changement de domicile est valablement effectué *erga omnes* et notamment à l'égard de toutes les autorités publiques, par les inscriptions portées dans les registres de la population<sup>1</sup> et mentionnées *ipso facto* dans le Registre national<sup>2</sup>; qu'aucune disposition comparable à l'article 36, § 2, du Code judiciaire<sup>3</sup> n'impose à un mandataire communal qui change de domicile à l'intérieur de la commune où il est élu d'en informer l'organe de contrôle des mandats; qu'en déclarant le 31 janvier 2013 son changement de domicile, le requérant a accompli l'unique formalité qui était nécessaire pour que les courriers émanant de l'administration régionale, et notamment de l'organe de contrôle des mandats ou du Gouvernement, lui soient envoyés à sa nouvelle adresse; qu'en particulier, le courrier

---

1 Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>:

«Dans chaque commune, sont tenus:

1<sup>o</sup> des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois...»

2 Loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, article 2, 1<sup>o</sup>: «Sont inscrites au Registre national: 1<sup>o</sup> les personnes inscrites aux registres de population ou aux registres des étrangers tenus dans les communes».

3 «Toute signification, notification ou communication faite au domicile ou à la résidence d'une partie indiquée dans son dernier acte de la procédure en cours est réputée régulière tant que cette partie n'a pas fait connaître de manière expresse la modification de ce domicile ou de cette résidence, au greffe et aux autres parties ainsi qu'au ministère public.»

mentionnant la faculté d'être entendu devait être envoyé à cette adresse; qu'il en va ainsi même lorsque l'ancienne et la nouvelle adresse sont proches;

Considérant qu'aucune des notifications adressées au n° 17 de la chaussée de Renaix n'est valable, sauf celle relative à l'acte attaqué, que le requérant a réceptionnée nonobstant l'adresse erronée; que la procédure conduisant à la déchéance des mandats du requérant n'a pas été régulièrement menée; qu'il y a lieu de réformer la décision attaquée et de ne déchoir le requérant d'aucun de ses mandats;

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

L'arrêté de Gouvernement wallon du 10 mars 2016 décidant de la déchéance du requérant de son mandat originaire de conseiller communal de la commune de Mont-de-l'Enclus, ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés, de même que de l'inéligibilité du requérant aux fonctions de conseiller communal ou membre d'un conseil de secteur pour une durée de 6 ans, est réformé.

### **Article 2.**

Le requérant n'est déchu d'aucun de ses mandats.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le quatorze octobre deux mille seize par :

|     |                |                       |
|-----|----------------|-----------------------|
| M.  | M. LEROY,      | président de chambre, |
| M.  | I. KOVALOVSKY, | conseiller d'État,    |
| Mme | D. DÉOM,       | conseiller d'État,    |
| Mme | N. ROBA,       | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY