

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.029 du 7 septembre 2017

222.177/XV-3427

En cause : **VAN WONTERGHEM** André,
ayant élu domicile chez
M^e Gérard RIVIERE, avocat,
rue des Fossés 69 A 1
7860 Lessines,

contre :

la ville de Lessines,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 10 mai 2017, André Van Wonterghem sollicite l'annulation de la décision du 27 avril 2017 par laquelle le conseil communal de Lessines :

«- prend acte de ce que le requérant, né le 7 juillet 1948, a été radié d'office des registres de population de la Ville de Lessines en date du 27 mars 2017 et que, par conséquent, il a perdu une des conditions d'éligibilité pour continuer l'exercice de ses fonctions;

- constate la déchéance de plein droit».

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 5 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction.

Par une ordonnance du 18 août 2017, les parties ont été convoquées à l'audience publique du 5 septembre 2017 à 11 heures et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Khalid ERMILATE, *loco* M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Le 26 mars 2015, le requérant est installé en tant que conseiller communal à Lessines. Il est alors domicilié chaussée Victor Lampe, 197, à 7866 Ollignies.

Le 6 juillet 2016, un courrier du conseil de l'ex-épouse du requérant indique à l'autorité communale que le domicile de ce dernier serait fictif. Les services de police effectuent diverses constatations à ce sujet. Selon certaines déclarations, le requérant «ne résiderait pas à l'adresse à laquelle il est inscrit mais à l'adresse de Anne R., rue du Stoquoi 56 A à Meslin-l'Évêque», localité qui fait partie du territoire de la ville de Ath; les services de police ne corroborent cependant pas cette affirmation.

Par un courrier du 19 octobre 2016, la direction générale institutions et population du SPF Intérieur informe le bourgmestre de Lessines que la zone de police d'Ath l'a saisie de la situation de résidence de ce dernier et que, compte tenu de la qualité de conseiller communal du requérant, il appartient au collège communal de décider s'il y a lieu d'effectuer une enquête à ce sujet.

Le collège communal ordonne le 19 décembre 2016 l'ouverture d'une enquête afin de vérifier la résidence effective du requérant et mandate à cette fin deux inspecteurs de population du SPF Intérieur.

Dans leur rapport d'enquête du 15 mars 2017, ces inspecteurs constatent que les locaux sis chaussée Victor Lampe, 197, ne constituent pas véritablement une habitation mais une dépendance du n° 195, et que c'est à tort qu'un numéro distinct leur a été attribué. Ils décrivent la disposition des lieux et précisent qu'ils comportent deux conteneurs aménagés en locaux dans lesquels le requérant exerce diverses

activités professionnelles, mais inutilisables comme logement. Ils ajoutent que ces conteneurs sont situés sur le territoire d'Ath et non de Lessines. Le rapport n'identifie pas l'adresse où le requérant réside réellement. Sa conclusion indique que le requérant n'a pas sa résidence principale effective à l'adresse où il est inscrit et qu'à défaut de régulariser sa situation, il devra être radié d'office des registres de la population. Le rapport est transmis au bourgmestre de la ville de Lessines.

Le 27 mars, le collège communal radie d'office le requérant des registres de la population de la ville de Lessines. Cette décision énonce ce qui suit :

« [...]

Considérant que Monsieur André VAN WONTERGHEM a été entendu le 30 septembre 2016 par Monsieur le bourgmestre, en sa qualité d'Officier de l'état civil;

Vu le rapport d'enquête du Service public fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population, du 13 mars 2017 et ses annexes, dont il appert que le nommé André VAN WONTERGHEM n'a pas sa résidence principale à Lessines, chaussée Victor Lampe 197 et que le lieu de celle-ci n'a pu être découvert;

Considérant que Monsieur VAN WONTERGHEM a été averti le 22 mars 2017 des conséquences d'une radiation d'office par Monsieur le bourgmestre, en sa qualité d'Officier de l'état civil;

[...]».

Le requérant est informé de cette décision par un courrier du 6 avril, lui notifié en mains propres le 7 avril.

Le même jour, il déclare auprès des services communaux un changement d'adresse, vers la rue Chevauchoire de Viane, 158, à 7864 Deux-Acren (Lessines).

Par un courrier du 19 avril adressé au bourgmestre et au collège, le requérant conteste la décision de radiation d'office du 27 mars et mentionne sa nouvelle adresse.

Par un courrier du 27 avril, adressé par télécopie du même jour à 10h40, le conseil du requérant sollicite du conseil communal qu'il reporte l'examen du point repris à l'ordre du jour de sa séance du même jour, relatif à la prise d'acte de la perte de la condition d'éligibilité relative à la résidence principale de son client.

Le 27 avril 2017, le conseil communal prend acte de la perte de la condition d'éligibilité relative à la résidence du requérant et, partant, constate la déchéance de plein droit de son mandat de conseiller communal. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est rédigée comme suit :

« LE CONSEIL COMMUNAL,

Vu l'Arrêté du Collège provincial de la Province de Hainaut du 15 novembre 2012, validant les élections communales du 14 octobre 2012;

Considérant que, suite au décès de Monsieur Claude CRIQUIELION le 18 février 2015, Monsieur le requérant, conseiller suppléant en ordre utile sur

la liste n° 10 (ENSEMBLE) à laquelle appartenait le défunt, a été installé dans ses fonctions de conseiller communal effectif en séance du conseil communal du 26 mars 2015;

Considérant que, par délibération du collège communal du 27 mars 2017, Monsieur le requérant a été radié d'office des registres de population de la Ville de Lessines;

Considérant que cette décision résulte de rapports administratifs établis par les services de police et du rapport d'enquête du Service public fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population du 13 mars 2017;

Considérant que les conséquences d'une radiation d'office ont été communiquées le 22 mars 2017 à Monsieur VAN WONTERGHEM, par l'Officier de l'état-civil;

Considérant qu'en vertu de l'article L1122-5 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, le membre du Conseil qui perd l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité ne peut plus continuer l'exercice de ses fonctions;

Considérant que, si ayant connaissance de la cause de sa déchéance, l'intéressé continue l'exercice de ses fonctions, il est passible des peines prévues par l'article 262 du Code pénal;

Considérant que le Collège est tenu d'informer le conseil communal de la perte de l'une ou l'autre condition d'éligibilité;

Par conséquent,

PREND ACTE de ce que Monsieur le requérant, né le 7 juillet 1948, a été radié d'office des registres de population de la Ville de Lessines en date du 27 mars 2017 et que, par conséquent, il a perdu une des conditions pour continuer l'exercice de ses fonctions,

CONSTATE la déchéance de plein droit».

Le requérant est informé de l'existence de l'acte attaqué par un courrier du 2 mai, réceptionné en mains propres le 4 mai. L'acte attaqué lui-même et le courrier de notification lui sont remis en mains propres le 5 mai.

Le 9 mai, la zone de police locale des Collines établit un rapport administratif aux termes duquel le requérant ne réside pas effectivement à l'adresse ayant fait l'objet de la déclaration de changement d'adresse du 7 avril; ce rapport relate que le requérant n'a jamais pu être rencontré sur place et que plusieurs voisins ont déclaré qu'il n'y avait jamais personne dans cette maison.

Le 19 mai, le requérant introduit une seconde déclaration de changement d'adresse au Chevauchoire de Viane, 158, à 7864 Deux-Acren. Le 22 mai, il porte plainte contre la procédure de contrôle de l'effectivité de sa résidence à cette adresse, opérée par la zone de police locale des Collines.

Le 24 mai, Sébastien BOUTRY, conseiller suppléant en ordre utile sur la même liste que le requérant, est installé comme conseiller communal.

Par un rapport du 1^{er} juin, la zone de police locale des Collines conclut que le requérant réside effectivement à l'adresse signalée; il est inscrit aux registres de population de Lessines à dater du 19 mai. Par un rapport administratif du 27 juin,

la zone de police relate, à la suite de la plainte du 22 mai, la manière dont a été instruite l'enquête de résidence principale ayant donné lieu au rapport du 9 mai.

IV. Recevabilité

A. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours; qu'elle estime que, même si le requérant s'autorise de l'article L1122-5 du CWaDEL qui vise l'introduction d'un recours au contentieux de pleine juridiction, sa requête comporte plusieurs éléments qui concernent en réalité un recours en annulation sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'elle constate que la requête est intitulée «requête en annulation» et non «requête en réformation», comme l'impose pourtant l'article 3 de l'arrêté royal du 28 avril 2014 déterminant les règles de procédure de droit commun applicable aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction; que, selon elle, il ressort de la requête que le requérant a entendu soumettre l'acte attaqué à la censure du Conseil d'État «en vue de son annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir»; qu'elle ajoute que les moyens de la requête se bornent à critiquer la légalité objective de l'acte attaqué, bien que l'objet véritable du recours porte sur le droit subjectif du requérant à son mandat de conseiller communal; qu'elle en déduit qu'à l'instar de certains arrêts en matière de référé administratif, il y a lieu de conclure à l'irrecevabilité de la requête qui ne respecte pas les formes prescrites par les règles de procédure;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article L1122-5, alinéa 3, du CWaDEL ouvre un recours au contentieux de pleine juridiction, tel que visé à l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, contre les décisions de déchéance de plein droit du mandat de conseiller communal dont il est question en son alinéa 2; que ce recours doit être introduit dans les huit jours de la notification de la décision;

Considérant que l'article 3 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction dispose comme suit :

« Le recours est introduit par une requête motivée, signée par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions énoncées à l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.

La requête contient, outre l'intitulé "requête en réformation" les mentions visées à l'article 2, § 1^{er}, 2° à 4° et, le cas échéant, § 2 du règlement général de procédure.

Les articles 3 et 3bis du règlement général de procédure sont applicables à la requête en réformation»;

Considérant qu'au regard du droit d'accès au juge garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

le Conseil d'État doit veiller à ne pas appliquer ses règles de procédure de manière excessivement formaliste; qu'un recours ne peut être déclaré irrecevable en raison du non-respect des règles de procédure que lorsque l'application de celles-ci est de nature à garantir le respect des droits de la défense ou concourt à rendre une bonne justice; qu'en l'espèce, la circonstance que la requête ait été erronément intitulée «recours en annulation» plutôt que «recours en réformation» et qu'elle contienne des formulations propres au contentieux de l'annulation est restée sans conséquence sur le déroulement de la procédure de contentieux de pleine juridiction ainsi que sur le respect des droits de la défense de la partie adverse et du principe du contradictoire; que, par ailleurs, si les moyens de la requête sont formulés dans la perspective d'un contrôle de légalité de la décision attaquée, il n'en demeure pas moins que le requérant sollicite expressément, dans le dispositif de la requête, de «dire pour droit [qu'il] n'est pas déchu de son mandat de conseiller communal»; que le recours en réformation est recevable;

V. Les moyens

A. Exposé

1. Premier moyen

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de «l'article L1122-5 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif au registre de la population et au registre des étrangers, des règles et des principes généraux du droit et de bonne administration et des règles relatives à la motivation des actes administratifs»;

qu'il invoque l'arrêt n° 236.777 du 14 décembre 2016 pour soutenir que le conseil communal n'exerce pas une compétence liée lorsqu'il prend une décision par application de l'article L1122-5 du C.D.L.D., de sorte qu'il peut statuer en tenant compte des arguments avancés par le requérant;

qu'il rappelle avoir à plusieurs reprises informé les autorités compétentes de son changement d'adresse au Chevauchoire de Viane, 158, depuis le 7 avril 2017 et avoir sollicité un report de l'examen du point portant sur sa déchéance de plein droit à une séance ultérieure du conseil communal; qu'il affirme que rien ne permet de déterminer si ces éléments ont été pris en considération et discutés par le conseil communal avant d'adopter l'acte attaqué, ce qui dénote un manquement au principe de la préparation avec soin des actes administratifs; qu'il conteste la motivation formelle de l'acte attaqué, qu'il estime sommaire et incomplète en ne faisant aucune référence à sa déclaration de changement d'adresse et à sa demande de report;

qu'il souligne que l'article 8 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 «relatif aux registres de la population et au registre des étrangers» prévoit que la radiation d'office ne peut intervenir que si, à l'issue de l'enquête, il s'avère impossible de trouver une nouvelle résidence à l'intéressé, et soutient que la motivation de l'acte attaqué ne fait pas apparaître qu'il est impossible de lui trouver une nouvelle résidence sur le territoire communal; qu'il évoque l'article 7 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, précité, et estime regrettable que le conseil communal n'ait pas attendu

l'issue de l'enquête en cours et qu'il ait voulu précipiter sa décision sans aucune prise en compte de sa déclaration de changement d'adresse; qu'il ajoute être aujourd'hui inscrit aux registres de la population de la ville de Lessines, à l'adresse Chevauchoire de Viane, 158, ce qui démontre qu'il réside bien sur le territoire de la commune;

qu'il souligne que le conseil communal n'avait pas connaissance du rapport administratif du 9 mai 2017 de la zone de police lorsqu'il a pris l'acte attaqué du 27 avril 2017, et en déduit que le conseil communal ne peut en aucun cas l'invoquer pour justifier sa décision prise de manière précipitée; qu'il ajoute que ce rapport administratif a été établi par un inspecteur de police qui n'est pas l'agent de quartier de référence des Deux-Acren, et avec lequel il a eu une altercation en juillet 2015; qu'il souligne avoir pointé cet élément lors de son audition administrative par le commissaire de police et estime que l'enquête de domicile aurait dû être confiée à un autre inspecteur; qu'après avoir cité un extrait du rapport administratif du 9 mai 2017, le requérant indique qu'il «n'avait aucune raison de solliciter une accélération de la procédure si sa résidence effective n'était pas établie à l'adresse rue Chevauchoire de Viane, 158, sur le territoire de la commune de Lessines» et relève que l'intervalle de temps entre cette enquête et celle qui a ensuite conclu à la réalité de sa résidence est extrêmement court, ce qui confirme ses inquiétudes quant à la manière dont la première enquête a été réalisée;

qu'il réitère cette argumentation dans son mémoire en réplique;

2. Second moyen

Considérant que le second moyen est pris de la «violation de l'article L1122-5 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation»; que le requérant relève que le conseil communal n'a pas procédé à son remplacement à la suite du constat de sa déchéance de plein droit, et y voit une violation de la disposition invoquée;

B. Appréciation du Conseil d'État sur l'ensemble du recours

Considérant que lorsque le Conseil d'État est saisi d'un recours au contentieux de pleine juridiction et que son arrêt se substitue à la décision de première instance, il ne peut connaître des éventuelles irrégularités de procédure et de forme qui ont affecté cette décision; que les moyens sont irrecevables en tant qu'ils critiquent la motivation formelle de l'acte attaqué, sa procédure d'adoption et les suites données à la déchéance de mandat; que dès lors, seul le premier moyen est recevable en tant qu'il exprime une contestation quant aux motifs pour lesquels le requérant a été déchu de son mandat de conseiller communal;

Considérant qu'il résulte des articles L4142-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et L4121-1, § 1^{er}, 3^o, du CWaDEL que, pour pouvoir être élu et rester conseiller communal, il faut être inscrit aux registres de la population de la commune; que l'article L1122-5 du même Code énonce ce qui suit en ses alinéas 1^{er} et 2:

« Le membre du conseil qui perd l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité ne peut plus continuer l'exercice de ses fonctions.

Le collège en informe le conseil et l'intéressé. Celui-ci peut communiquer, au collège, dans un délai de quinze jours, ses moyens de défense. Le conseil prend acte de la perte de l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité et constate la déchéance de plein droit. Il procède au remplacement du membre concerné.
[...]]»;

Considérant qu'en l'espèce, la décision du collège communal radiant d'office le requérant des registres de la population a été prise le 27 mars 2017; que, selon les constats de police ayant motivé sa radiation d'office, l'adresse à laquelle il était antérieurement inscrit ne constituait pas réellement son lieu de résidence, et que la partie de l'immeuble en cause qu'il occupait pour y travailler ne se situait pas sur le territoire communal; que le requérant a fait part de son opposition à cette décision dans un courrier adressé aux autorités communales, mais n'a introduit aucun recours, de sorte que la décision, fût-elle illégale, est devenue définitive; qu'il a déclaré le 7 avril 2017 son installation à une nouvelle adresse à Lessines, et que sa résidence effective à cette adresse est constatée par son inscription aux registres de la population à dater du 19 mai; que, dès lors, le requérant a, le 27 mars 2017, perdu l'une des conditions d'éligibilité, ce qui amène à constater la déchéance de plein droit de son mandat de conseiller communal; qu'il importe peu qu'il soit revenu ensuite résider dans la commune; qu'il y a lieu de rejeter le recours,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du 27 avril 2017 par laquelle le conseil communal de Lessines prend acte de ce que le requérant, né le 7 juillet 1948, a été radié d'office des registres de population de la Ville de Lessines en date du 27 mars 2017 et que, par conséquent, il a perdu une des conditions d'éligibilité pour continuer l'exercice de ses fonctions et constate la déchéance de plein droit est maintenue.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge du requérant.

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

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY