CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.631 du 31 janvier 2018

222.695/XV-3481

En cause : **BYVOET** Phillippe,
ayant élu domicile chez
rue des Écoles 20
4537 Chapon-Seraing,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^es Sébastien DEPRÉ
et Marie LAMBERT de ROUVROIT, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par un recours introduit le 18 juillet 2017, Philippe BYVOET demande la réformation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juin 2017 qui l'a déchu de son mandat de conseiller communal de la commune de Verlaine et de ses mandats dérivés et l'a déclaré inéligible pour un terme de six ans après le prononcé de la sanction.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base de l'article 5, alinéa 1^er, 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 décembre 2017, les parties ont été convoquées à l'audience publique du 16 janvier 2018 à 9 heures 30 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e^ Carole LORENT, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e^ Marie LAMBERT de ROUVROIT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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

Lors des élections communales du 14 octobre 2012, le requérant a été élu conseiller communal suppléant à Verlaine et il a été désigné, en outre, pour siéger au conseil de l'action sociale.

Le 13 novembre 2015, la Direction régionale du contrôle des mandats locaux l'informe qu'il dispose d'un délai de quinzaine pour faire parvenir sa déclaration de cumul de mandats et de rémunérations pour l'exercice 2014, ce qu'il ne fait pas.

Le 18 janvier 2016, la partie adverse constate conformément à l'article L 5421-2, § 1^er^, du CWaDEL, que le requérant n'a pas donné suite à l'avis qui lui avait ainsi été adressé. Il lui notifie cette décision par un courrier recommandé du même jour.

Le 7 mars 2016, le requérant prête serment comme conseiller communal à la suite de la démission de son prédécesseur.

Du 18 août au 15 septembre 2016, il exerce la présidence du centre public d'action sociale, suite aux ennuis de santé de l'épouse du titulaire.

Le requérant a déposé régulièrement ses déclarations pour les exercices 2016 et 2017. Il expose qu'il est également administrateur auprès de l'agence locale pour l'emploi de Verlaine, qu'il est actif auprès du comité culturel de la commune, qu'il participe à l'élaboration du plan communal de développement de la nature, qu'il est également actif dans le comité des parents de l'établissement scolaire de son enfant et qu'il prend part aux activités de diverses associations villageoises. Selon lui, ces nombreuses activités menées de front avec sa carrière et sa vie familiale sont de

nature à expliquer le contexte dans lequel est intervenue l'omission relative à la déclaration de ses mandats et rémunérations pour l'exercice 2014.

Le 24 avril 2017, l'administration régionale informe le requérant de son intention de poursuivre la procédure pour défaut de déclaration des mandats et rémunérations afférents à l'exercice 2014, tout en précisant qu'il lui est loisible d'être entendu, faculté dont il n'a pas fait usage. En définitive, cette déclaration sera réceptionnée par la direction régionale du contrôle des mandats locaux le 16 juin 2017, soit le lendemain des décisions attaquées.

La décision attaquée, adoptée le 15 juin 2017, se présente comme suit :

« 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 M. Philippe Byvoet, conseiller communal et conseiller CPAS de Verlaine, est resté en défaut de rentrer sa déclaration 2015 de mandats et de rémunération (exercice 2014) au 30 juin 2015;

Considérant qu'en application des articles L 5421-1 et L 5421-2, § 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un avis recommandé a été adressé à l'intéressé le 13 novembre 2015, constatant qu'il n'a pas déposé la déclaration de mandats et de rémunération comme prévu aux articles L 5211-1 et L 5211-2 dudit Code;

Considérant qu'en application de l'article L 5421-1, § 4, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, a été notifiée à M. Philippe Byvoet, par courrier recommandé du 18 janvier 2016, la décision prévue par l'article L 5421-1 qui constate que l'intéressé n'a pas déposé la déclaration de mandats et de rémunération tel que prévu aux articles L 5211-1 et L 5211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et qui signale à l'intéressé que le Gouvernement wallon est informé de cette décision en vue de l'application de l'article L 5431-1, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant la décision du Gouvernement wallon du 30 mars 2017 d'entamer la procédure de sanction prévue à l'article L 5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant qu'en application de l'article L 5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Direction du contrôle des mandats locaux a notifié à M. Philippe Byvoet, par courrier recommandé du 24 avril 2017, les faits de nature à entraîner la déchéance de ses mandats originaires et dérivés;

Considérant que l'intéressé n'a pas demandé à être auditionné tel que le prévoit l'article L 5431-1, § 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 et du Logement;

Après délibération,

Arrête :

Article 1er. M. Philippe Byvoet est déchu de son mandat originaire de conseiller communal de la commune de Verlaine ainsi que de ses mandats dérivés.

Article 2. Conformément à l'article L 4142-1, M. Philippe Byvoet 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 et du Logement est chargé de l'exécution du présent arrêté.»;

IV. Premier moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de proportionnalité; qu'il ne conteste pas la matérialité des faits, mais rappelle qu'à l'époque de l'omission sanctionnée, il exerçait uniquement la fonction de conseiller de l'action sociale et a, d'autre part, traversé une période professionnelle difficile; qu'il cite des extraits de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 79/2012 du 14 juin 2012 ainsi qu'une étude doctrinale sur l'interdiction de principe des sanctions d'inéligibilité automatiques; qu'il cite divers extraits de l'arrêt n° 79/2012 du 14 juin 2012 de la Cour constitutionnelle;

qu'il explique qu'il a régulièrement déclaré ses mandats et rétributions pour l'exercice 2013 mais n'a pas pu le faire pour l'exercice suivant, circonstance qu'il attribue aux difficultés professionnelles qu'il a rencontrées; qu'il précise qu'il a perdu son travail en novembre 2015, qu'ensuite il a été absorbé par la recherche d'un nouvel emploi et qu'il a consacré l'essentiel de son temps à sa nouvelle activité, liée à la mise en œuvre du mécanisme de prélèvement de la taxe kilométrique sur les camions, laquelle s'exerçait à Zaventem, loin de son domicile; que, selon lui, ces éléments expliquent qu'il ait pu négliger des tâches administratives, d'autant qu'il est marié avec deux jeunes enfants à charge; qu'il fait valoir qu'en l'espèce, dans ce contexte, l'intention de dissimuler des mandats ou des revenus n'est pas établie et est même plus qu'improbable, et qu'il se réfère à l'arrêt n° 220.306 du 12 juillet 2012; qu'il observe qu'il ne s'agit ici que d'un manquement isolé, alors que dans l'affaire soumise à la Cour constitutionnelle il est relevé que l'autorité régionale n'entendait sanctionner que l'absence d'au moins deux déclarations consécutives;

qu'il demande en ordre principal à être exempté de toute sanction, et sollicite en ordre subsidiaire que la sanction soit limitée à la déchéance des seuls mandats dérivés, sans être étendue à l'inéligibilité;

que, dans son mémoire en réplique, il répète son argumentation;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond que, dès lors que l'inéligibilité est une conséquence automatique de la déchéance en application de l'article L4142-1, § 2, 8°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il n'appartient ni au Gouvernement régional ni au Conseil d'État de se prononcer distinctement sur l'opportunité de la sanction accessoire;

qu'elle fait valoir que pour encourir la déchéance de mandat, il n'est pas requis que le requérant ait cherché sciemment à éluder ses obligations légales; qu'elle

estime que les circonstances d'ordre professionnel et familial invoquées pour la première fois devant le Conseil d'État ne sont pas de nature à justifier l'omission reprochée au requérant, alors spécialement que des rappels lui ont été adressés sans succès en novembre 2015, janvier 2016 et avril 2017; qu'elle rappelle que ce n'est qu'*in extremis* que le requérant a usé des voies de réclamation qui lui étaient offertes;

que, selon elle, la circonstance qu'il n'ait été que conseiller communal suppléant à l'époque des faits est sans incidence; qu'elle relève que l'exercice d'un seul mandat oblige à satisfaire aux obligations de déclaration et que l'article 38, § 4, de la loi organique des centres publics d'action sociale renvoie aux dispositions pertinentes du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de sorte que la qualité de conseiller de l'action sociale suffit pour donner lieu à l'obligation de déclarer mandats et rémunérations;

qu'elle souligne que la condition d'avoir omis deux déclarations consécutives ne figure pas dans les textes et que si, dans le passé, le Gouvernement régional a limité ses poursuites à de tels cas, cet argument ne peut être retenu;

V. Second moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation de l'article L 5431-1, § 1er, du CWaDEL; qu'il constate que cette disposition ne fait état que de la déchéance des «mandats originaires» et que, au moment où il a omis de faire sa déclaration, il n'était pas conseiller communal, mais seulement conseiller suppléant; qu'il rappelle que ce n'est que le 7 mars 2016 qu'il a été investi dans la fonction à la suite de la démission de l'ancien titulaire; qu'il estime dès lors que la seule sanction susceptible d'être prononcée, si l'on rejette ce qui a été soutenu à l'appui du moyen qui précède, est la déchéance du mandat de conseiller de l'action sociale, unique fonction qu'il exerçait au moment des faits;

que dans son mémoire en réplique, il répète son argumentation;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond en citant les définitions figurant à l'article 5111-1, alinéa 1er, du CWaDEL et en observant que l'article L5431-1 du même Code n'indique pas que les mandats pour lesquels la déchéance est prononcée doivent être ceux qui étaient exercés à l'époque où l'infraction a été commise; qu'elle considère qu'il n'y a pas de lien entre un mandat spécifique et l'obligation générale de déclarer ses mandats et revenus;

qu'elle cite également l'article 38, § 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dans sa version applicable à la Région wallonne, qui est rédigé comme suit :

> « Les fonctions des conseillers de l'action sociale qui sont également titulaires d'un mandat de conseiller communal sont assimilées à des mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique, pour l'application des règles figurant dans la cinquième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel leur est applicable.»;

qu'elle rappelle le passage de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 14 juin 2012 selon lequel :

> « Par ailleurs, le législateur décrétal 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.»,

et ajoute ce qui suit :

« En outre, par application de l'article 38, § 3, de la loi organique des centres publics d'action sociale et des articles L 5111-1, alinéa 1er et L 5431-1, § 1er du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, seul le mandat de conseiller communal pouvait être retiré au requérant par la partie adverse. En effet, depuis qu'il assume un mandat de conseiller communal, son mandat de conseiller c.p.a.s. est considéré comme un '*mandat, fonction et charge publics d'ordre politique*', soit comme un mandat qui ne peut pas être considéré comme un mandat originaire, ni comme un mandat dérivé. Le requérant ne peut donc en être déchu sur la base de l'article L 5431-1, § 1er du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, puisque cette disposition ne vise que les mandats originaires et les mandats dérivés.

Dès lors qu'au jour de l'adoption de l'arrêté du 15 juin 2017 de déchéance de ses mandats, le mandat originaire exercé par le requérant est son mandat de conseiller communal de Verlaine, c'est en tout légalité qu'il en a été déchu par la partie adverse.

La demande formulée à titre subsidiaire par le requérant de conserver son mandat de conseiller communal et d'être déchu de son mandat de conseiller CPAS uniquement ne peut être rencontrée sans violer l'article 38, § 3, de la loi organique des CPAS et les articles L 5111-1, alinéa 1er et L 5431-1, § 1er, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Cette demande doit donc être rejetée.»;

C. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article L 5431-1, § 1er, du CWaDEL prévoit ce qui suit :

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

- des mandats originaires, en ce compris les mandats exécutifs originaires, 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»;

Considérant que les mandats dont le Gouvernement peut prononcer la déchéance en vertu de cette disposition sont les mandats en cours au moment où la décision est adoptée et non au moment où le manquement a été commis; qu'en l'espèce, le requérant encourait donc bien la déchéance de son mandat de conseiller communal ayant pris cours le 7 mars 2016 et des mandats dérivés qu'il exerçait à la date d'adoption de l'acte attaqué;

Considérant que l'article L 5111-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation dispose comme suit :

« Pour l'application des articles L 5211-1 à 5511-1 du présent Code, il faut entendre par :

- mandat originaire : le mandat de conseiller communal, d'échevin, de bourgmestre, de député provincial, de conseiller provincial ou de président du centre public d'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal;

- mandat dérivé : toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confiée en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière;

- mandataire : tout titulaire d'un mandat originaire ou d'un mandat dérivé;

- mandat privé : tout mandat exercé dans un organe de gestion d'une personne juridique ou d'une association de fait et qui n'est pas un mandat dérivé;

- mandat originaire exécutif : les fonctions de bourgmestre, d'échevin, de député provincial et de président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal;

- mandat, fonction et charge publics d'ordre politique : tout mandat, fonction ou charge publics d'ordre politique qui ne s'analyse ni comme un mandat originaire, ni comme un mandat dérivé; […];

- mandat, fonction dirigeante ou profession, quelle qu'en soit la nature, exercé tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger : mandats, fonctions dirigeantes ou professions qui ne s'analysent pas comme un mandat originaire ou dérivé, ni comme un mandat, une fonction ou une charge publics d'ordre politique. […];

- personnes non élues : les personnes qui ne sont pas titulaires d'un mandat originaire et qui, à la suite de la décision de l'un de des organes de la commune, la province, une intercommunale, une régie communale ou provinciale autonome ou une société de logement exercent des responsabilités dans la gestion d'une personne juridique ou d'une association de fait;

[…]»;

que les articles L 1123-17, L 5211-1 et L 5511-1 visent en tant que catégories distinctes :

- les mandats originaires,
- les mandats dérivés,
- les mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique,
- et les mandats, fonctions dirigeantes ou professions;

Considérant que l'article 38 de la loi organique des centres publics d'action sociale, dans sa version applicable en Région wallonne, prévoit ce qui suit en ses §§ 3, 4 et 5 :

« § 3. Les fonctions des conseillers de l'action sociale qui sont également titulaires d'un mandat de conseiller communal sont assimilées à des mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique, pour l'application des règles figurant dans la cinquième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel leur est applicable.

§ 4. Les conseillers de l'action sociale, s'ils ne sont pas membres du conseil communal, sont assimilés aux conseillers communaux pour l'application des règles figurant dans la cinquième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel leur est applicable.

[…] »

§ 5. Pour l'application de l'article L 5111-1 du Code la démocratie locale et de la décentralisation, les personnes non élues sont les personnes qui ne sont pas conseillers de l'action sociale et qui, à la suite de la décision de l'un des organes du centre public d'action sociale, exerce[nt] des responsabilités dans la gestion d'une personne juridique ou d'une association de fait.»;

Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces articles que, si le mandat de conseiller de l'action sociale est assimilé à un mandat de conseiller communal lorsqu'il est exercé par une personne qui n'est pas conseiller communal, en revanche lorsqu'au contraire, il est exercé par une personne qui est également conseiller communal, il entre dans la catégorie des mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique; qu'un tel mandat ne constitue ni un mandat originaire, ni un mandat dérivé au sens de l'article L 5111-1 du Code; qu'il n'est pas visé par l'article L 5431-1 et ne peut pas donner lieu à une décision de déchéance; que, comme l'expose d'ailleurs la partie adverse, l'acte attaqué n'a pas, et ne pouvait pas avoir, pour effet de priver le requérant de ce mandat;

Considérant que le requérant ne conteste pas avoir reçu, les 13 novembre 2015, 18 janvier 2016 et 24 avril 2017, les courriers prévus par le CWaDEL; qu'il n'a pas demandé à être entendu et n'a déposé sa déclaration relative à l'année 2014 que le 16 juin 2017, après l'adoption de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant invoque des difficultés professionnelles et le cumul de plusieurs activités sociales ou politiques; que ces difficultés, dont il fait état sans les établir par aucune pièce, ne relèvent pas de la force majeure dans son chef, mais témoignent d'une pluralité d'occupations qui justifie précisément l'utilité d'un contrôle du cumul des mandats exercés; qu'elles ne permettent pas d'éluder la négligence dont le requérant a fait preuve pour remplir une obligation que le législateur a sanctionnée avec rigueur; que la Cour constitutionnelle a décidé par l'arrêt n° 79/2012, du 14 juin 2012, que «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'État», les dispositions assortissant la sanction de déchéance d'une inéligibilité pour six ans n'ont pas d'effets disproportionnés;

Considérant qu'en ne remettant pas sa déclaration de mandats et de rémunération, le requérant a rendu impossible le contrôle démocratique relatif au cumul des mandats et aux plafonds de rémunération tel que prévu par l'article L 1123-17 du CWaDeL; qu'il n'est pas disproportionné, dans de telles circonstances,

de lui infliger la déchéance prévue par l'article L 5431-1 du CWaDeL, tant pour son mandat de conseiller communal que pour ses mandats dérivés, dont le mandat de conseiller de l'action sociale ne fait pas partie;

VI. Indemnité de procédure

Considérant que la partie adverse demande, dans son mémoire en réponse, qu'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros lui soit octroyée à la charge du requérant; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juin 2017 qui déchoit Philippe BYVOET de son mandat de conseiller communal de la commune de Verlaine et de ses mandats dérivés et le déclare inéligible pour un terme de six ans après le prononcé de la sanction, est maintenu.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le trente-et-un janvier deux mille dix-huit par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
Mme	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Frédéric QUINTIN Michel LEROY