

Numéros du rôle : 5237, 5238, 5239, 5240, 5241, 5242 et 5243
Arrêt n° 79/2012 du 14 juin 2012

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles L4142-1, § 2, 8°, et L5431-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêts n^{os} 216.250, 216.248, 216.247, 216.244, 216.249, 216.245 et 216.246 du 10 novembre 2011 en cause respectivement de Benoît Debatty, Freddy Rixhon, Frédéric Staquet, Hervé Jacquemin, Paolo Buscema, Olivier Zonderman et Michel Duchêne, contre la Région wallonne, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 14 novembre 2011, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles L5431-1 et L4142-1, § 2, 8^o, 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 ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5237, 5238, 5239, 5240, 5241, 5242 et 5243 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Hervé Jacquemin, demeurant à 7000 Mons, boulevard Saintelette 96, dans l'affaire n° 5240;
- Olivier Zonderman, demeurant à 4845 Jalhay, Bolimpont 62, dans l'affaire n° 5242;
- Michel Duchêne, demeurant à 5190 Spy, rue Morivaux 17, dans l'affaire n° 5243;
- le Gouvernement wallon.

Hervé Jacquemin et Olivier Zonderman ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 28 mars 2012 :

- ont comparu :

. Me F. Culot, avocat au barreau de Liège, pour Hervé Jacquemin, dans l'affaire n° 5240, et *loco* Me P.-E. Defrance, avocat au barreau de Verviers, pour Olivier Zonderman, dans l'affaire n° 5242;

. Me D. Nihoul *loco* Me J.-P. Lothe, avocats au barreau de Namur, pour Michel Duchêne, dans l'affaire n° 5243;

. Me P.-Y. Dermagne *loco* Me R. Joly, avocats au barreau de Namur, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Six conseillers communaux élus dans six communes de la Région wallonne et un membre du conseil de l'aide sociale d'une commune de la Région wallonne ont fait, chacun, l'objet d'un arrêté du Gouvernement wallon daté du 1er juillet 2011 par lequel ils sont, en application de l'article L5431-1, § 1er, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CWADEL), déchus de leur mandat originaire et de l'ensemble de leurs mandats dérivés et frappés, en application de l'article L4142-1, § 2, 8°, du même Code, de la sanction d'inéligibilité de six ans à dater de l'arrêté.

La cellule de contrôle des mandats de la Région wallonne avait en effet constaté qu'aucun des sept mandataires en cause n'avait rentré le formulaire de déclaration des mandats et rétributions de l'année 2009, en application des articles L5421-1, § 4, et L5421-2, § 1er, du Code précité. C'est après que les faits reprochés furent notifiés aux mandataires en cause et après avoir suivi la procédure prévue aux articles précités du CWADEL que l'arrêté du Gouvernement wallon a été pris.

Les sept mandataires ont, chacun, sur la base de l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, introduit devant ce dernier un recours en réformation de l'arrêté en cause. Le Conseil d'Etat constate, d'une part, que l'inéligibilité est la conséquence automatique de la déchéance sur laquelle seulement le Gouvernement wallon ou le Conseil d'Etat, sur recours, peuvent se prononcer et, d'autre part, 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 et qu'en ce cas, il incombe au bureau principal de déclarer irrégulière ladite présentation, décision qui peut faire l'objet d'une réclamation et d'un appel, et qu'enfin si la cour d'appel devait douter de la constitutionnalité de la disposition décrétole en cause, elle devrait poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, qui ne pourrait répondre dans les délais utiles prévus par la loi électorale communale. Le Conseil d'Etat, suivant en partie la demande de question préjudicielle formulée par le requérant dans l'affaire n° 5240, considère alors que, pour apprécier si la déchéance est proportionnée aux manquements qu'elle frappe, il ne peut faire abstraction de sa conséquence nécessaire qu'est l'inéligibilité pour six ans du mandat sanctionné et que, pour ce faire, il doit apprécier la mesure notamment en la comparant à la situation de personnes qui sont, pour cause d'inconduite notoire, suspendues de leur mandat pour une durée maximale de trois mois, ou révoquées sans encourir aucune inéligibilité subséquente (articles L1123-6, L1123-13 et L2112-13 du CWADEL). En l'occurrence, il a saisi la Cour de la question préjudicielle susmentionnée.

Compte tenu, en outre, des échéances électorales communales d'octobre 2012, le Conseil d'Etat a demandé au président de la Cour d'abrégier les délais de procédure en application de l'article 89*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

III. *En droit*

- A -

Position du Gouvernement wallon

A.1.1. Le CWADEL « a plafonné 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 ». Il s'agissait de transposer au niveau local une limitation déjà applicable aux parlementaires fédéraux. 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 de mandats publics et, d'autre part, de sanctionner l'absence de déclaration, notamment par une déchéance des mandats assortie d'une période d'inéligibilité de six ans au terme d'une procédure contradictoire bien définie.

Il faut observer, à titre principal, que les dispositions relatives à l'obligation de déclaration de mandat et de rémunération s'appliquent, sans exception, à tous les mandataires locaux, qu'ils soient ou non membres d'un exécutif. Les bourgmestres et échevins susceptibles d'être sanctionnés par le Gouvernement pour inconduite notoire ou négligence grave sont donc également et de manière identique soumis à l'obligation de déclaration de mandat et de rémunération. Il ne peut donc être question de discrimination entre des catégories de citoyens à propos d'un même comportement répréhensible.

L'inconduite notoire ou la négligence grave ne concernent que les bourgmestres et échevins. Il s'agit de comportements spécifiques différents de ceux concernés par la législation relative à la déclaration des mandats. La question préjudicielle qui vise à déterminer si les conséquences du défaut du respect de la législation relative à la déclaration des mandats ne sont pas disproportionnées par rapport à la sanction que peuvent encourir les bourgmestres et échevins tend à comparer des catégories différentes de citoyens et des comportements différents. La Cour devrait se déclarer incompétente pour en connaître.

A.1.2. A titre subsidiaire, il faut souligner que l'inconduite notoire et la négligence grave relèvent du régime disciplinaire, la première infraction touchant à des faits relatifs à la vie privée, la seconde concernant l'exercice des fonctions. Vu que ces faits sont parfois difficiles à établir, il importait de prévoir des sanctions assez importantes mais susceptibles d'être modulées.

S'agissant de la législation relative à la déclaration de mandat, si elle implique certes une limitation du droit d'éligibilité, la Cour a admis que celui-ci soit restreint notamment s'agissant de garantir l'indépendance des fonctions judiciaires (arrêt n° 107/98 du 21 octobre 1998). La Cour a fait application du même raisonnement dans son arrêt n° 130/2006 du 28 juillet 2006 et, plus récemment, dans son arrêt n° 151/2007 du 12 décembre 2007.

Le Gouvernement wallon estime aussi que la législation en cause ne viole pas la Convention européenne des droits de l'homme. La mesure, en effet, est légitime, ayant été votée à l'unanimité. Il s'agissait d'assurer la transparence quant à l'existence des mandats et de leur rémunération dans la perspective d'une moralisation de la vie publique locale, d'éthique et de bonne gouvernance. La mesure est proportionnée. La démarche consistant à la déclaration des mandats et des rémunérations est simple à remplir et est assortie, en cas d'inexécution, d'une série de rappels avant sanction. Cependant, il est apparu que la seule déchéance du mandat n'était pas adéquate. D'abord, elle aurait eu pour conséquence de traiter différemment les mandataires en fonction du moment du prononcé de la déchéance et, ensuite, elle eût été insuffisante pour inciter les mandataires à respecter l'obligation jusqu'au terme du mandat et notamment lors de la dernière année de celui-ci, d'où une inéligibilité de six ans correspondant à la durée d'un mandat communal.

Il convient enfin de rappeler que le titulaire du mandat concerné ne peut pas être surpris par cette déchéance vu les nombreux rappels prévus, la décision du Gouvernement wallon pouvant, au surplus, faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, saisi en pleine juridiction et auquel il incombe de se prononcer en exerçant le

même pouvoir d'appréciation que l'autorité qui a pris la décision (voy. aussi l'arrêt de la Cour n° 44/2011 du 30 mars 2011).

A titre subsidiaire, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Position de Hervé Jacquemin (affaire n° 5240)

A.2.1. Partie requérante devant le Conseil d'Etat, Hervé Jacquemin, qui est conseiller communal à Mons et qui a été sanctionné de déchéance et d'une inéligibilité pour six ans, ne conteste pas qu'il a omis de déclarer ses mandats mais il considère qu'il n'était pas de mauvaise foi.

Dans son mémoire en réponse, il soutient qu'un conseiller communal, d'une part, et un échevin ou un bourgmestre, d'autre part, ne sont pas dans des situations à ce point éloignées qu'elles ne pourraient pas être comparées, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement wallon. La Cour est donc compétente pour répondre à la question préjudicielle.

A.2.2. Quant à la moralisation des mœurs politiques, on ne peut contester qu'elle constitue un objectif légitime pour le législateur décrétoal wallon. Toutefois, ceci ne permet pas d'adopter des mesures disproportionnées notamment quant au respect de droits fondamentaux. Or, la sanction d'inéligibilité automatique de six ans est disproportionnée par rapport à l'infraction commise, s'ajoutant en outre à la déchéance de mandat. Il fait encore observer que le motif invoqué par le Gouvernement wallon, tiré à la fois du principe d'égalité entre les mandataires et de la nécessité d'une sanction efficace pour justifier l'inéligibilité de six ans, n'est pas bien rencontré, l'inégalité redoutée persistant faute d'avoir adopté une échelle de sanctions, le nombre d'années durant lesquelles un mandataire communal ne pouvant plus siéger ou se présenter à des élections dépendant encore du moment auquel la déchéance et l'inéligibilité auront été prononcées.

La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Position d'Olivier Zonderman (affaire n° 5242)

A.3. Partie requérante devant le Conseil d'Etat, Olivier Zonderman, qui est conseiller communal à Jalhay, considère qu'en soi, le but visé par le législateur décrétoal wallon d'assurer une meilleure transparence et une meilleure gouvernance des entités décentralisées est en soi louable mais qu'il ne peut en aucun cas justifier l'application d'un traitement différent selon qu'il s'agit, d'une part, d'un bourgmestre ou d'échevins ou, d'autre part, de conseillers communaux. Il y a donc rupture du principe d'égalité.

Dans son mémoire en réponse, il fait observer en outre que le Parlement wallon se serait interrogé sur l'opportunité de cette législation, citant à ce sujet une séance de questions-réponses.

Position de Michel Duchêne (rôle n° 5243)

A.4. Partie requérante devant le Conseil d'Etat, Michel Duchêne, qui est conseiller communal à Jemeppe-sur-Sambre, considère que la sanction de déchéance et l'inéligibilité pour six ans qui s'ensuit ne sont pas pertinentes par rapport à l'objectif d'intérêt public recherché par le législateur décrétoal wallon et en particulier au regard des sanctions qui peuvent être prononcées à l'égard d'un bourgmestre ou d'échevins coupables d'inconduite notoire ou de négligence grave. Ce qui n'empêche que l'on puisse considérer comme légitime l'objectif recherché d'une moralisation de la vie publique.

La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à l'objet de la question préjudicielle

B.1. L'article L5421-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CWADEL) dispose :

« § 1er. 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. A 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 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'Etat, 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 § 1er, la déclaration est présumée conforme aux dispositions du présent Code pour l'année de référence ».

L'article L5431-1 du même Code dispose :

« § 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.

§ 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 originaires et dérivés.

Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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 ».

L'article L4142-1, § 2, 8°, du même Code dispose :

« Ne sont pas éligibles :

[...]

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 ».

B.2. Le Conseil d'Etat demande à la Cour si les articles L5431-1 et L4142-1, § 2, 8°, précités sont compatibles avec l'article 10 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 6, 10, 11 et 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention. La juridiction *a quo* constate tout d'abord que ces dispositions prévoient, à l'égard des mandataires qui n'ont pas satisfait aux obligations de déclaration annuelle des mandats exercés et rémunérations perçues, que la déchéance de mandat est assortie d'une inéligibilité automatique de six ans. Elle relève ensuite que ces mêmes dispositions ne prévoient, à l'égard de ces mêmes mandataires, qu'une seule sanction, la déchéance de mandat, assortie d'une inéligibilité automatique de six ans, 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.

Quant à la compétence de la Cour

B.3. Le Gouvernement wallon soutient que la Cour ne serait pas compétente pour répondre à la question préjudicielle, celle-ci comparant des catégories différentes de citoyens et des comportements différents. Il observe que, d'une part, les dispositions relatives à l'obligation de déclaration des mandats et des rémunérations s'appliquent à tous les mandataires locaux, y compris aux bourgmestres et aux échevins et que, d'autre part, la sanction qui peut s'appliquer à ces derniers lorsqu'il leur est reproché une inconduite notoire, frappe des comportements relevant du droit disciplinaire applicable à des fonctions exécutives.

B.4.1. Il ressort de la formulation de la question préjudicielle et de la motivation des arrêts de renvoi que le Conseil d'Etat souhaite notamment savoir si l'article L5431-1 en cause,

lu conjointement avec l'article L4142-1, § 2, 8°, du CWADEL, viole le principe d'égalité en ce que le Gouvernement wallon peut seulement prononcer la déchéance de mandat à l'égard des titulaires de mandats qui n'ont pas satisfait aux obligations de déclaration annuelle des mandats exercés, déchéance qui est d'office assortie d'une inéligibilité de six ans, alors qu'un bourgmestre ou un échevin qui se rend coupable d'inconduite notoire peut être sanctionné soit d'une suspension d'une durée maximale de trois mois, soit d'une révocation sans en outre qu'aucune inéligibilité ne s'ensuive.

B.4.2. Bien que les bourgmestres et les échevins se trouvent dans des situations objectivement différentes, les sanctions disciplinaires susceptibles de les frapper pour inconduite notoire s'appliquant en effet à des actes répréhensibles accomplis en dehors de leurs fonctions, les mandataires locaux auxquels est confiée, par le même Code, une mission d'intérêt général se trouvent dans une situation qui est comparable en ce que le CWADEL organise pour les premiers et les seconds les règles d'éligibilité et les obligations auxquelles ils sont soumis.

Quant au fond

B.5. Quant à la différence de traitement soulevée dans la question préjudicielle entre, d'une part, les mandataires visés par les dispositions en cause et, d'autre part, les bourgmestres et échevins qui, convaincus d'une inconduite notoire, sont susceptibles d'encourir soit une suspension de trois mois soit une révocation, et ceci sans être frappés d'inéligibilité, il convient de constater que s'agissant de l'obligation de déclarer leurs mandats et leurs rémunérations, cette différence de traitement n'existe pas. En effet, les bourgmestres et les échevins, qui sont tous en Région wallonne des mandataires élus, sont tenus de la même obligation de déclaration et donc susceptibles des mêmes sanctions en cas de violation de celle-ci. En ce qui concerne, par contre, les comportements accomplis par les bourgmestres et échevins en dehors de leurs fonctions, le législateur décretaal wallon pouvait prévoir un régime de sanctions disciplinaires spécifiques répondant à des objectifs différents.

Il en résulte que la différence de traitement invoquée n'existe pas et qu'à cet égard, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

B.6. La Cour doit encore examiner si l'inéligibilité de six ans qui est la conséquence automatique du prononcé de la déchéance de mandat ne porte pas atteinte de manière disproportionnée au droit fondamental d'éligibilité des mandataires locaux frappés d'une telle déchéance.

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.

B.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 déçus : 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 déçus 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.

B.9. Par conséquent, les dispositions en cause sont compatibles avec l'article 10 de la Constitution.

B.10.1. La lecture combinée de l'article 10 de la Constitution avec les articles 6, 10, 11 et 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention n'aboutit pas à un autre résultat.

B.10.2. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est, par ailleurs, pas applicable aux litiges relatifs aux élections (CEDH, 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c. France*).

B.10.3. Dans la mesure où il est question d'une ingérence dans la liberté d'expression et d'association garantie par les articles 10 et 11 de cette même Convention, celle-ci est, pour les raisons indiquées en B.8, raisonnablement justifiée.

B.10.4. L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme énonce qu'« aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ». Cette disposition vise ainsi à exclure de la sphère de protection de la Convention européenne des droits de l'homme les abus de droits fondamentaux commis par des régimes antidémocratiques, des groupements ou des individus. En l'espèce, il ne peut toutefois être question d'un tel abus.

B.10.5. Enfin, les élections des conseils provinciaux et communaux organisées en Région wallonne ne concernent pas le « choix du corps législatif » au sens de l'article 3 précité du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, cette disposition n'est pas applicable.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles L5431-1 et L4142-1, § 2, 8°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ne violent pas l'article 10 de la Constitution combiné ou non avec les articles 6, 10, 11 et 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 14 juin 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse