

Numéro du rôle : 6985
Arrêt n° 131/2018 du 4 octobre 2018

ARRÊT

En cause : la demande de suspension de l'article 7 du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, introduite par Frédéric Sevrin.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et P. Nihoul, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 juillet 2018 et parvenue au greffe le 16 juillet 2018, Frédéric Sevrin, assisté et représenté par Me E. Lemmens, avocat au barreau de Liège, a introduit une demande de suspension de l'article 7 du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales (publié au *Moniteur belge* du 14 mai 2018).

Par requête séparée, la partie requérante demande également l'annulation de la même disposition décrétole.

Par ordonnance du 18 juillet 2018, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 19 septembre 2018, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 16 août 2018 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai à la partie requérante.

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me B. Lombaert et Me A.-S. Bouvy, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

À l'audience publique du 19 septembre 2018 :

- ont comparu :
 - . Me E. Lemmens, pour la partie requérante;
 - . Me A.-S. Bouvy, qui comparaisait également *loco* Me B. Lombaert, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise 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. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt à agir

A.1.1. La partie requérante fait valoir qu'elle justifie d'un intérêt au recours en tant que directeur de la régie communale autonome immobilière de la ville de Herstal (URBEO). L'article 7 du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales interdit, en effet, au directeur d'une régie communale autonome de siéger comme président du conseil communal ou membre du collège communal de n'importe quelle commune, en ce compris les communes non associées à ladite régie. Or, l'exercice d'une telle activité politique constitue un droit fondamental. La disposition attaquée est clairement susceptible d'affecter défavorablement la candidature de la partie requérante lors des prochaines élections communales. Le fait de devoir renoncer à siéger dans l'exécutif en cas d'élection et de participation à la majorité pourrait en effet influencer négativement la confiance que lui accorderont les électeurs, de même que son intérêt personnel à être candidate. La partie requérante a été désignée à la première place pour conduire la liste « Progrès », initiée par le Parti socialiste en vue des élections communales du 14 octobre 2018. Ses chances d'être réélue sont donc très importantes, avec dès lors un risque non négligeable d'être confrontée à l'incompatibilité instaurée par la disposition attaquée en cas de négociation pour former une majorité au lendemain des prochaines élections.

A.1.2. Le Gouvernement wallon ne conteste pas l'intérêt à agir de la partie requérante et ne formule pas d'observations à cet égard.

Quant au moyen unique

A.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus éventuellement en combinaison avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Selon la partie requérante, la disposition attaquée instaure un traitement discriminatoire entre, d'une part, les mandataires communaux titulaires d'une fonction dirigeante locale ou de direction au sein d'une institution visée à l'article L1125, § 2, 1^o, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD) à laquelle la commune est associée et, d'autre part, les mandataires communaux exerçant les mêmes fonctions au sein d'une institution à laquelle la commune n'est pas associée, en ce qu'elle les traite de façon identique alors qu'ils se trouvent dans des situations fondamentalement différentes.

Une deuxième discrimination résulte de l'interdiction faite à tout titulaire d'une fonction dirigeante locale ou de direction au sein d'une institution visée à l'article L1125, § 2, 1^o, du CDLD, à laquelle sa commune n'est pas associée, d'accéder à la fonction de membre du collège communal ou de président du conseil communal, contrairement à tout autre citoyen, sans que cette différence de traitement soit raisonnablement justifiée.

Une troisième discrimination injustifiée, selon la partie requérante, est instaurée par la disposition attaquée entre le président du conseil communal, soumis à l'incompatibilité, et les autres conseillers communaux, non soumis à l'incompatibilité, alors qu'ils se trouvent pourtant dans une situation comparable du point de vue de l'objectif poursuivi.

Selon la partie requérante, ces discriminations restreignent en outre de manière déraisonnable la possibilité pour les citoyens de prendre part à la direction des affaires publiques, ce qui constitue une violation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En effet, en interdisant aux titulaires d'une fonction dirigeante locale ou de direction au sein de toute institution intercommunale ou supra-locale d'être membres d'un exécutif communal ou présidents du conseil

communal de n'importe quelle commune, le législateur wallon introduit une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, qui vise uniquement à limiter les risques de conflit d'intérêts. La partie requérante renvoie à l'arrêt n° 4/2008 du 17 janvier 2008 par lequel la Cour a validé l'incompatibilité prévue par l'article L1125-11 du CDLD, la jugeant proportionnée à l'objectif poursuivi mais uniquement dans la mesure où l'interdiction était limitée aux intercommunales auxquelles la commune visée était associée. La disposition attaquée constitue dès lors une atteinte injustifiée au droit fondamental d'éligibilité aux fonctions exécutives communales.

A.2.2. Concernant la première discrimination invoquée par la partie requérante, le Gouvernement wallon considère qu'il y a lieu de traiter de manière identique les deux catégories de personnes comparées par la partie requérante parce qu'elles se trouvent dans des situations identiques. En effet, les situations de conflits d'intérêts sont susceptibles de se présenter tant lorsque le mandataire communal occupe une fonction dirigeante dans une institution associée à la commune elle-même que lorsque ce mandataire occupe une fonction dirigeante dans une institution associée à une autre commune que celle dans laquelle il exerce son mandat. L'argumentation de la partie requérante relève d'une conception particulièrement étroite de la notion de conflit d'intérêts et ne prend pas en compte la réalité beaucoup plus complexe mise en lumière notamment par l'affaire « Publifin ». Si le législateur décretaal a introduit une nouvelle incompatibilité entre les titulaires d'une fonction dirigeante locale et le mandat de président du conseil communal ou de membre du collège communal, c'est précisément pour éviter que ne se reproduisent les situations de conflit d'intérêts et de cumuls qui sont apparues dans l'affaire « Publifin ». En traitant de manière identique des situations qui présentent les mêmes risques en termes de conflit d'intérêts et de cumul, le législateur décretaal n'a pas violé le principe d'égalité et de non-discrimination.

Concernant la deuxième discrimination invoquée par la partie requérante, le Gouvernement wallon fait valoir que les titulaires d'une fonction dirigeante locale et les citoyens font l'objet d'un traitement différencié puisqu'ils se trouvent, de manière évidente, dans des situations différentes. Des personnes occupant la fonction hiérarchiquement la plus élevée au sein d'une structure locale, d'une part, et les citoyens, d'autre part, ne sont pas concernés par les mêmes risques en matière de conflit d'intérêts, de transparence ou encore de cumul de mandats ou de rémunérations entre leurs fonctions et celles de président du conseil et de membre du collège communal.

Concernant la troisième discrimination invoquée par la partie requérante, le Gouvernement wallon relève que, conformément à l'article L1122-15 du CDLD, le conseil communal est en principe présidé par le bourgmestre ou celui qui le remplace, sauf lorsqu'un président d'assemblée est élu par le conseil communal parmi les conseillers communaux, autres que les membres du collège communal en fonction, en vertu de l'article L1122-34, § 3, du CDLD. Le choix de désigner, en qualité de président du conseil, le bourgmestre ou un conseiller communal, varie d'une commune à l'autre. La pratique révèle toutefois que lorsqu'il s'agit d'élire un président, le choix se porte généralement sur un conseiller se distinguant par sa carrière politique et bénéficiant d'une certaine ancienneté. Ainsi, le président du conseil communal est d'ordinaire une personne disposant d'un important réseau de relations et d'un certain pouvoir d'influence. Ces circonstances, combinées aux prérogatives reconnues au président du conseil, ont conduit le législateur décretaal à étendre l'incompatibilité prévue par la disposition attaquée au président du conseil communal dans la mesure où il a considéré que cette incompatibilité était nécessaire au bon fonctionnement démocratique des institutions locales. Le législateur décretaal a donc estimé que le président du conseil communal et les conseillers communaux se trouvent dans des situations différentes et qu'il convient de les traiter de manière différente. À l'inverse, le président du conseil communal et les membres du collège se trouvent, du point de vue de la norme en cause, dans une situation comparable. Le législateur décretaal a donc estimé justifié de les traiter de la même manière. Le Gouvernement wallon estime dès lors que le moyen unique n'est pas sérieux.

Subsidiairement, s'il fallait considérer que la disposition attaquée instaure un traitement différencié entre les catégories de personnes précitées, le Gouvernement wallon estime que le législateur décretaal poursuit des objectifs légitimes et que les mesures qu'il a prises sont proportionnées au regard de ces objectifs.

À la suite de différentes affaires ayant montré l'existence de conflits d'intérêts, le législateur décretaal a voulu édicter des règles en vue de renforcer la bonne gouvernance et la transparence et d'éviter le cumul indu de mandats et de rémunérations au sein des structures locales, supra-locales ou dans leurs filiales. La disposition attaquée, dont l'objet principal est d'éviter la survenance de situations de conflit d'intérêts, participe à la réalisation de ces objectifs. Il ressort des travaux préparatoires que la notion de conflit d'intérêts ne se limite pas

à une conception étroite mais doit s'entendre de manière plus large. C'est précisément une des leçons tirées de l'affaire « Publifin » et du travail de la commission d'enquête parlementaire qui a suivi : les mandataires concernés et auditionnés y ont défendu une vision étroite et strictement limitée de la notion de conflit d'intérêts en droit des sociétés. Or, pour apprécier l'existence d'un conflit d'intérêts, il faut tenir compte non seulement des possibilités d'influence réelles mais aussi de la façon dont la situation peut être perçue. C'est la position défendue par la commission fédérale de déontologie dans son avis rendu le 3 mai 2017 à propos du président de la Chambre des représentants. C'est également en ce sens que l'Organisation de coopération et de développement économiques définit le conflit d'intérêts, distinguant le conflit d'intérêts apparent du conflit d'intérêts effectif. Le législateur décrétoal a voulu intégrer cette notion de conflit d'intérêts dans le CDLD en adoptant, notamment, la disposition attaquée. Il ne s'agit pas seulement de prévenir le risque évident de conflit d'intérêts entre la fonction de président du conseil communal et de membre du collège, d'une part, et la fonction dirigeante locale, d'autre part, mais il s'agit aussi de restaurer la confiance du citoyen dans un régime démocratique en perte de vitesse.

Le Gouvernement wallon estime que la disposition attaquée est proportionnée au regard de ces objectifs.

Tout d'abord, le législateur décrétoal dispose d'un pouvoir d'appréciation lorsqu'il instaure des incompatibilités qui limitent l'accès à une fonction dans une institution publique et il lui revient de fixer ses priorités en la matière. Par la disposition attaquée, le législateur décrétoal n'a pas exercé ce pouvoir d'appréciation de manière déraisonnable. Les incompatibilités prévues par la disposition attaquée ne revêtent pas un caractère général mais visent certaines fonctions spécifiques, particulièrement exposées au risque de conflit d'intérêts.

Ensuite, les incompatibilités prévues par la disposition attaquée sont nécessaires pour atteindre les objectifs de bonne gouvernance, de prévention des conflits d'intérêts, de transparence et de limitation du cumul des mandats et des rémunérations. Le travail de la commission d'enquête qui a suivi l'affaire « Publifin » a en effet montré que les situations susceptibles de présenter un conflit d'intérêts ne connaissent pas de limites géographiques étroites. Les insuffisances des dispositions qui existaient avant l'entrée en vigueur du décret attaqué ont largement été démontrées et le législateur wallon devait adapter le CDLD aux nouvelles réalités locales. La prévention des conflits d'intérêts doit à cet égard être entendue dans un sens large.

Selon le Gouvernement wallon, l'argument que la partie requérante tire de l'arrêt de la Cour n° 4/2008 précité n'est pas pertinent. Si la Cour a effectivement conclu au caractère proportionné de l'incompatibilité qui était en cause dans cette affaire, soutenir que l'élément géographique a constitué l'élément déterminant dans le raisonnement de la Cour procède d'une lecture partielle de l'arrêt. Dans cette affaire, la Cour a également tenu compte du fait que l'incompatibilité vise une fonction précise, la fonction hiérarchiquement la plus élevée, et du fait que le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour fixer ses priorités en termes de bonne gouvernance. Le Gouvernement wallon relève par ailleurs que le contexte politique a changé. Les conceptions sociales et les pratiques politiques ont fortement évolué, de même que les exigences en termes de bonne gouvernance, de transparence et de cumul, faisant ainsi naître la nécessité d'imposer de nouvelles règles dont le champ d'application est plus strict.

Le Gouvernement wallon estime également que la comparaison que fait la partie requérante entre sa situation et celle de directeur général ou financier du centre public d'action sociale (CPAS) du ressort de la commune n'est pas non plus adéquate. La position de ces directeurs n'est en rien comparable à celle des titulaires d'une fonction dirigeante locale pour laquelle des abus ont été constatés. Les travaux de la commission parlementaire ne révèlent pas d'abus de la part des directeurs généraux ou des directeurs financiers des communes wallonnes. Les situations ne sont donc pas comparables. La limitation de l'incompatibilité aux fonctions de directeurs généraux et financiers du CPAS du ressort de la commune est justifiée par la circonstance que les conflits d'intérêts ne sont susceptibles de se présenter, pour ce qui concerne ces directeurs, que dans des hypothèses précises et qu'il serait disproportionné de les étendre.

Le Gouvernement wallon relève enfin que les droits politiques de la partie requérante, notamment le droit de se porter candidate aux nouvelles élections communales, sont préservés. Aucune disposition ne l'empêche de se présenter aux élections, mais elle devra, le cas échéant, faire un choix entre sa fonction de directeur de la

régie communale autonome immobilière de la ville de Herstal et le mandat de membre du collège communal de la ville d'Aywaille ou la présidence du conseil communal de cette ville. La Cour européenne des droits de l'homme a admis à plusieurs reprises que des candidats potentiels à des élections puissent être écartés en raison des fonctions qu'ils occupaient, dans le but légitime de protéger les droits d'autrui à un régime politique véritablement démocratique au niveau local. La disposition attaquée n'empêche pas la partie requérante de se porter candidate mais lui demande de faire un choix entre deux fonctions dont le cumul la placerait dans une position de conflit d'intérêts nuisible aux principes de bonne gouvernance. Il n'est donc nullement porté atteinte à la substance même des droits politiques de la partie requérante. La disposition attaquée impose néanmoins à la partie requérante d'avoir un discours clair et sans ambiguïté vis-à-vis de l'électeur et d'annoncer son intention, si elle est élue, de démissionner de ses fonctions actuelles, ou de les conserver, mais en n'occupant alors qu'un poste de conseiller communal. De cette manière, le citoyen dispose d'une vision plus claire des enjeux électoraux au sein de sa commune et de la certitude du sérieux et de l'implication de la partie requérante dans l'exercice des fonctions, sans qu'il y ait un risque de conflit d'intérêts.

Le Gouvernement wallon relève enfin que la disposition attaquée n'instaure pas un régime général d'incompatibilités mais vise certaines fonctions spécifiques particulièrement sujettes aux risques de conflit d'intérêts. Par ailleurs, l'incompatibilité ne s'applique qu'aussi longtemps que les personnes concernées occupent les fonctions visées par l'incompatibilité. Le Gouvernement wallon relève aussi que le législateur décréto a veillé à différer l'entrée en vigueur de la disposition attaquée. Cette disposition n'était pas applicable à la législature en cours et n'entrera en vigueur que lors des prochaines élections communales.

Le Gouvernement wallon conclut que le moyen unique n'est pas sérieux.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable

A.3.1. Selon la partie requérante, l'application immédiate de la norme attaquée risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable. La partie requérante sera en effet tête de la liste « Progrès », liste d'ouverture lancée par le parti socialiste, dans la commune d'Aywaille, lors des prochaines élections communales qui se tiendront le 14 octobre 2018. Elle a des chances non négligeables d'être élue et d'être éventuellement amenée à former la prochaine majorité. Or, la disposition attaquée lui interdit de faire partie du collège communal ou d'occuper la fonction de président du conseil communal, à moins de renoncer à son emploi au sein d'URBEO. La partie requérante devrait donc soit renoncer à son emploi, soit renoncer à exercer un droit politique fondamental.

En tout état de cause, indépendamment de la possibilité réelle ou non de participer à la prochaine majorité, le fait de devoir renoncer à faire partie de l'exécutif avant les élections aura nécessairement un effet négatif sur le résultat électoral de la partie requérante. Il est en effet indéniable qu'une partie des électeurs renonceront à voter pour un candidat qui ne peut pas les représenter au collège communal, organe décisionnel essentiel dans une commune. Le risque de ne pas être élu en raison de la disposition attaquée constitue un véritable risque de préjudice grave, dès lors que le droit d'être élu constitue un droit fondamental. Ce risque est d'autant plus grand que l'effet dévolutif de la case de tête a été supprimé en Région wallonne à partir des prochaines élections communales, ce qui rend le candidat, même placé en tête de liste, exclusivement tributaire des votes personnels émis en sa faveur.

Le préjudice subi serait en outre irréparable dès lors que les élections communales suivantes n'auront lieu que six ans plus tard. Si la partie requérante n'est pas élue en raison de la disposition attaquée et que celle-ci vient à être annulée à la suite du recours en annulation, il lui sera impossible de siéger rétroactivement et d'exercer un droit fondamental qu'elle aura définitivement perdu. Le même raisonnement vaut pour la participation au collège communal. En effet, non seulement, une fois la majorité constituée, il sera extrêmement compliqué de modifier la composition du collège communal, mais surtout la partie requérante aura été privée d'un droit politique fondamental que l'on ne pourra pas lui rendre rétroactivement. Il convient en outre d'ajouter que, conformément à l'article L1123-4 du CDLD, la renonciation éventuelle et contrainte au poste de bourgmestre - dans l'hypothèse où la partie requérante réalise le meilleur score de sa liste et que celle-ci

constitue le groupe le plus important de la majorité - empêcherait définitivement la partie requérante de faire partie du collège communal. Il résulte de cette disposition que si la partie requérante, candidate à la première place de sa liste, est en position de devenir bourgmestre, mais doit y renoncer en raison de l'incompatibilité établie par la disposition attaquée, il ne lui sera plus possible de prétendre à faire partie du collège avant la fin de la législature, même en cas d'accord politique.

A.3.2. Le Gouvernement wallon considère que la disposition attaquée ne risque pas de causer un préjudice grave et difficilement réparable à la partie requérante. Elle ne porte pas atteinte à son droit de se porter candidate aux élections mais lui impose de choisir entre deux fonctions raisonnablement jugées incompatibles. En outre, l'obligation de faire ce choix est annoncée avant les élections communales; la partie requérante pose donc sa candidature en connaissance de cause. Concernant l'effet éventuellement négatif sur le résultat électoral, le Gouvernement wallon relève que la disposition attaquée ne limite en aucun cas les chances de la partie requérante d'être élue et d'être désignée comme membre du collège communal, pour autant qu'elle ait été transparente et claire vis-à-vis du corps électoral, ce qui constitue un des objectifs fondamentaux du décret attaqué. Les citoyens disposent du droit de savoir que les candidats pour qui ils votent disposeront des ressources nécessaires pour mener à bien leur mandat, tout en étant préservés d'éventuels conflits d'intérêts.

Le Gouvernement wallon relève par ailleurs que le risque de préjudice invoqué par la partie requérante est pour partie hypothétique, dès lors qu'il n'est pas certain que la partie requérante réalisera un score électoral lui permettant de prétendre à une place au sein du collège communal voire à être désignée bourgmestre. Rien n'indique dès lors avec certitude qu'elle devra, le cas échéant, faire un choix entre un éventuel mandat communal ou son poste actuel.

Le Gouvernement wallon considère en outre que le risque de préjudice grave allégué par la partie requérante n'est pas la conséquence directe de l'application de la norme attaquée qui ne l'empêche pas d'être élue mais résulte de sa volonté de cumuler deux fonctions. Or, si la partie requérante fait preuve de transparence vis-à-vis du corps électoral quant à l'état de sa situation et manifeste son intention d'occuper l'éventuel mandat communal à temps plein, les risques d'un effet négatif sur son score électoral sont minces voire inexistantes.

Le Gouvernement wallon souligne enfin que, dans la mesure où le président de la Cour a abrégé les délais prévus pour l'introduction du mémoire en réponse dans la présente affaire, il semble que l'arrêt pourra être prononcé en temps utile et que la suspension de la disposition attaquée n'est pas nécessaire. Le Gouvernement wallon conclut que le risque de préjudice grave et difficilement réparable n'est pas suffisamment démontré dans cette affaire.

Quant à la balance des intérêts

A.4. À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon estime que si la Cour devait considérer que les deux conditions de fond pour pouvoir procéder à la suspension sont réunies, la Cour devrait opérer une balance des avantages qu'une suspension procurerait à la partie requérante et des inconvénients qu'une telle suspension entraînerait pour l'intérêt général. Les objectifs poursuivis par le législateur décrétoal s'inscrivent en effet dans une vision plus large de renouveau politique. La société dans son ensemble est animée par un besoin impérieux de transparence, de bonne gouvernance et d'interdiction des cumuls de mandats et de rémunérations. Les règles éthiques, les codes de déontologie ainsi que les anciennes règles du CDLD ont montré à suffisance leurs limites. Le législateur décrétoal devait dès lors intervenir pour lutter contre les abus qui étaient apparus.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1.1. L'article 7, attaqué, du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales » dispose :

« A l'article L1125-1 du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° le texte actuel qui formera le paragraphe 1er, est complété par un paragraphe 2 rédigé comme suit :

‘ § 2. Ne peuvent être président du conseil communal ou membre du collège communal :

1° les titulaires d'une fonction dirigeante locale et les titulaires d'une fonction de direction au sein d'une intercommunale, d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'une régie communale ou provinciale, d'une ASBL communale ou provinciale, d'une association de projet, d'une société de logement, d'une société à participation publique locale significative. Par titulaire d'une fonction de direction, il faut entendre les personnes qui occupent une fonction d'encadrement, caractérisée par l'exercice d'une parcelle d'autorité, un degré de responsabilité et un régime pécuniaire traduisant la place occupée au sein de l'organigramme;

2° les gestionnaires tels que définis à l'article 2 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et à l'article 2 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution;

3° les titulaires d'une fonction dirigeante et d'une fonction de direction au sein d'une fondation d'utilité publique pour autant que la participation totale des communes, C.P.A.S., intercommunales ou provinces, seules ou en association avec l'entité régionale wallonne y compris ses unités d'administration publique, directement ou indirectement, atteigne un taux de plus de 50 pourcent de subventions régionales, communales, provinciales, d'intercommunales ou de CPAS sur le total de leurs produits. ’;

2° au paragraphe 1er, 11°, les mots ‘ les secrétaires et receveurs ’ sont remplacés par les mots ‘ les directeurs généraux et financiers ’ ».

B.1.2. Il résulte de l'article 86 du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 précité que la disposition attaquée entre en vigueur après le renouvellement intégral des conseils communaux et provinciaux issus des élections locales du 14 octobre 2018.

B.1.3. Après sa modification par l'article 7 du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 précité, l'article L1125-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après CDLD) dispose :

« § 1er. Ne peuvent faire partie des conseils communaux ni des collèges communaux :

1° les gouverneurs de province, le gouverneur et le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et le gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand;

2° les membres du collège provincial et les membres du collège institué par l'article 83quinquies, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises;

3° les directeurs généraux;

4° les commissaires d'arrondissement;

5° [...];

6° toute personne qui est membre du personnel ou qui reçoit un subside ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires;

7° les employés de l'administration forestière, lorsque leur compétence s'étend à des propriétés boisées soumises au régime forestier et appartenant à la commune dans laquelle ils désirent exercer leurs fonctions;

8° toute personne qui exerce une fonction ou un mandat équivalent à celui de conseiller communal, échevin ou bourgmestre dans une collectivité locale de base d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Le Gouvernement dresse une liste non exhaustive des fonctions ou mandats considérés comme équivalents;

9° les membres des cours, tribunaux, parquets et les greffiers de l'Ordre judiciaire;

10° les conseillers du Conseil d'Etat;

11° les directeurs généraux et financiers du centre public d'action sociale du ressort de la commune;

12° les parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement avec le directeur général, le directeur général adjoint et le directeur financier et les personnes unies par les liens du mariage ou de la cohabitation légale avec le directeur général, le directeur général adjoint ou le directeur financier de la commune.

Les dispositions de l'alinéa 1er, 1° à 11°, sont également applicables aux ressortissants non belges de l'Union européenne résidant en Belgique pour l'exercice par ceux-ci dans un

autre Etat membre de l'Union européenne de fonctions équivalentes à celles qui sont visées dans ces dispositions.

§ 2. Ne peuvent être président du conseil communal ou membre du collège communal :

1° les titulaires d'une fonction dirigeante locale et les titulaires d'une fonction de direction au sein d'une intercommunale, d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'une régie communale ou provinciale, d'une ASBL communale ou provinciale, d'une association de projet, d'une société de logement, d'une société à participation publique locale significative. Par titulaire d'une fonction de direction, il faut entendre les personnes qui occupent une fonction d'encadrement, caractérisée par l'exercice d'une parcelle d'autorité, un degré de responsabilité et un régime pécuniaire traduisant la place occupée au sein de l'organigramme;

2° les gestionnaires tels que définis à l'article 2 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et à l'article 2 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution;

3° les titulaires d'une fonction dirigeante et d'une fonction de direction au sein d'une fondation d'utilité publique pour autant que la participation totale des communes, C.P.A.S., intercommunales ou provinces, seules ou en association avec l'entité régionale wallonne y compris ses unités d'administration publique, directement ou indirectement, atteigne un taux de plus de 50 pourcent de subventions régionales, communales, provinciales, d'intercommunales ou de CPAS sur le total de leurs produits ».

B.2. Il ressort des travaux préparatoires du décret attaqué que le législateur décréto a entendu fixer « de nouvelles règles en matière de gouvernance et de transparence au sein des structures locales, supra-locales ou dans leurs filiales » (*Doc. parl.*, Parlement Wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 3) :

« Le présent projet de décret traduit les orientations du Gouvernement énoncées dans sa Déclaration de politique régionale 2017-2019 ainsi que les recommandations formulées par le rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe PUBLIFIN du 6 juillet 2017 » (*ibid.*).

« Le présent projet de décret vise également à assurer la transparence quant aux responsabilités exercées par les mandataires auxquels les citoyens ont confié des missions publiques » (*ibid.*, p. 4).

À propos de la disposition attaquée, l'exposé des motifs précise :

« La disposition étend l'interdiction d'être président du conseil communal ou membre du collège communal aux titulaires d'une fonction dirigeante locale telle que définie à

l'article L5111-1 et [aux] titulaires d'une fonction de direction, aux gestionnaires tels que définis à l'article 2 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ainsi qu'aux titulaires d'une fonction dirigeante locale et d'une fonction de direction au sein d'une fondation d'utilité publique qui bénéficient d'un subventionnement public local et régional wallon dont le Gouvernement déterminera le taux.

Une fonction de direction constitue une fonction d'encadrement, caractérisée par l'exercice d'une parcelle d'autorité. L'article L1523-27, § 2 prévoit que le régime pécuniaire et les échelles de traitement soient fixés notamment selon l'importance des attributions, le degré de responsabilité et les aptitudes générales et professionnelles requises, compte tenu notamment de la place occupée par les agents dans l'organigramme de l'intercommunale. L'organigramme de l'institution identifiera dès lors ces fonctions de direction. Il est évident que ces éléments (place occupée, niveau de rémunérations et niveau de responsabilités) constituent un tout et sont déterminants dans la qualification de la fonction de direction. S'il devait s'avérer qu'une rémunération conséquente équivalent à l'exercice d'une fonction d'encadrement d'un certain niveau est attribuée, la personne concernée serait *de facto* considérée comme exerçant une fonction de direction et se trouverait soumise au régime d'incompatibilité.

L'objectif de cette disposition est en effet d'éviter la survenance de situations de conflit d'intérêts nuisibles aux principes entourant la gouvernance. En outre, la modification vise à se conformer à la nouvelle appellation des grades légaux » (*ibid.*, p. 5).

Devant la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, la ministre a précisé que la fonction de direction n'est pas limitée aux intercommunales. La fonction de direction doit être appréciée par l'exercice d'une parcelle d'autorité :

« L'article L1523-27, § 2, prévoit que le régime pécuniaire et les échelles de traitement sont fixés, notamment selon l'importance des attributions, le degré de responsabilité et les aptitudes générales et professionnelles requises, compte tenu également de la place occupée par les agents dans l'organigramme. C'est l'organigramme qui identifiera les fonctions de direction » (*Doc. parl.*, Parlement Wallon, 2017-2018, n° 1047/27, p. 31).

Quant à l'intérêt

B.3. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.4. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.5. La partie requérante est directeur de la régie communale autonome immobilière de la ville de Herstal (URBEO).

La disposition attaquée interdit notamment au directeur d'une régie communale d'être président du conseil communal ou membre du collège communal d'une commune, même si cette commune n'est pas associée à la régie communale dont il est le directeur.

La partie requérante peut donc être affectée directement et défavorablement par la disposition attaquée, mais uniquement dans la mesure où l'article L1125-1 du CDLD, § 2, 1°, vise les titulaires d'une fonction de direction au sein d'une régie communale.

La Cour limite donc son examen à l'article L1125-1 du CDLD, § 2, 1°, en ce qu'il ne permet pas aux titulaires d'une fonction de direction au sein d'une régie communale d'être président du conseil communal ou membre du collège communal d'une commune.

B.6. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître que le recours en annulation - et donc la demande de suspension - doive être considéré comme irrecevable.

Quant aux conditions de la suspension

B.7. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;

- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable

B.8. Une suspension par la Cour doit permettre d'éviter, pour la partie requérante, qu'un préjudice grave, qui ne pourrait pas ou qui pourrait difficilement être réparé par l'effet d'une annulation éventuelle, résulte de l'application immédiate de la norme attaquée.

En vertu de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la partie qui demande la suspension doit, pour satisfaire à la seconde condition de l'article 20, 1^o, de cette loi, produire à la Cour, dans sa requête, des données précises qui prouvent à suffisance que l'application de la disposition attaquée risque de lui causer, à la date de son entrée en vigueur, un préjudice grave difficilement réparable.

B.9. La partie requérante allègue qu'elle est candidate tête de liste aux élections communales qui se tiendront le 14 octobre 2018, qu'elle a des chances d'être élue et d'être éventuellement amenée à former la prochaine majorité. Or, la disposition attaquée lui interdit de faire partie du collège communal ou d'occuper la fonction de président du conseil communal, sauf si elle renonce à son emploi au sein d'URBEO, ce qui l'obligerait à renoncer aussi à exercer un droit politique fondamental. Elle invoque également l'incidence négative de la disposition attaquée sur le résultat électoral qu'elle pourrait réaliser et le risque de ne pas être élue, alors que le droit d'être élu constitue un droit fondamental. La partie requérante ajoute que, conformément à l'article L1123-4 du CDLD, la renonciation éventuelle et contrainte au poste de bourgmestre - dans l'hypothèse où elle réaliserait le meilleur score de

sa liste qui constituerait, en outre, le groupe le plus important de la majorité - l'empêcherait définitivement de faire partie du collège communal.

B.10. La disposition attaquée n'empêche pas la partie requérante de se présenter aux élections communales ni d'être élue conseiller communal. Elle ne porte donc pas atteinte à son droit d'être élue.

Elle lui impose cependant, dans l'hypothèse où elle serait présentée comme membre du collège communal ou comme président du conseil communal, de faire un choix entre cette fonction et celle de directeur d'une régie communale, dès lors que ces fonctions sont désormais incompatibles. Il résulte des travaux préparatoires cités en B.2 que le législateur décreta a voulu renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exercice des mandats publics au sein des structures locales en instaurant de nouvelles incompatibilités et qu'il a entendu ainsi éviter, de manière plus large, les conflits d'intérêts liés à l'exercice de plusieurs mandats, donnant ainsi suite aux recommandations formulées par la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe « Publifin », dans son rapport dénonçant les abus liés à ces conflits.

La partie requérante ne démontre pas à suffisance le bien-fondé du préjudice, par ailleurs, trop hypothétique qu'elle invoque en telle manière que le préjudice invoqué ne permet pas de justifier la suspension de la norme et qu'il ne présente pas le caractère de gravité requis par l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

La suspension de la norme attaquée n'est donc pas nécessaire pour éviter à la partie requérante le préjudice qu'elle invoque.

B.11. Étant donné que l'une des conditions requises par l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle n'est pas remplie, la demande de suspension doit être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 octobre 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût