

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 224.021 du 21 juin 2013

A. 209.158/XV-2293

En cause:

1. **METTENS Philippe,**
2. **la commune de Flobecq,**
ayant élu domicile chez
Mes Ph. LEVERT
et M. VELGHE, avocats,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,

contre:

la Région wallonne,
représentée par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite selon la procédure d'extrême urgence le 13 juin 2013 par Philippe Mettens et la commune de Flobecq, qui tend à la suspension de l'exécution de la décision du Gouvernement wallon du 6 juin 2013 par laquelle le Gouvernement wallon a infligé au premier requérant, en sa qualité de bourgmestre de la commune de Flobecq, la sanction disciplinaire de la révocation;

Vu l'ordonnance du 14 juin 2013 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 20 juin 2013 à 14 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, le premier requérant, Mes Ph. LEVERT et M. VELGHE, avocats, comparaisant pour les parties requérantes, et Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Faits

Le premier requérant exerce depuis le 7 avril 2003 la fonction de Président du Comité de direction du service public fédéral de Programmation politique scientifique, fonction dans laquelle il est actuellement titulaire d'un mandat de six ans, expirant le 6 avril 2015, qui lui a été conféré par un arrêté royal du 14 avril 2009. En raison de ses charges politiques, il a obtenu un congé politique de trois jours par mois.

Aux élections communales du 14 octobre 2012, il était candidat sur une liste qui a obtenu une majorité absolue avec près de 54 % des voix et 8 sièges sur 13; il est le candidat de sa liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix de préférences. Un pacte de majorité a été conclu le 3 décembre par cette liste, il a été élu bourgmestre en application de l'article L1123-4 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL), et a prêté serment en cette qualité le jour même.

L'article L1125-2, 4°, du même Code porte ce qui suit:

« Outre les incompatibilités visées à l'article L1125-1, ne peuvent être membres du collège communal:

4° les fonctionnaires généraux soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral, du Gouvernement d'une Région ou d'une Communauté, et des organismes d'intérêt public qui en dépendent».

Cette disposition a été insérée dans le CWaDeL par l'article 3 du décret du 6 octobre 2010, contre lequel le premier requérant a introduit un recours en annulation que la Cour constitutionnelle a rejeté par l'arrêt n° 27/2012 du 1^{er} mars 2012, aucun des trois moyens invoqués dans le recours n'étant jugé fondé. Une disposition transitoire inscrite à l'article 5 de ce décret imposait aux mandataires qui étaient en situation d'incompatibilité à la date d'entrée en vigueur du décret d'y mettre fin au plus tard pour le 31 décembre 2012.

Depuis le 31 décembre, le premier requérant, sans démissionner de sa fonction de bourgmestre, s'abstient de siéger au collège communal et il a délégué ses

compétences aux autres membres du collège, en application de l'article L1132-4 du CWaDeL¹.

Le 9 janvier 2013, le ministre des Pouvoirs locaux a adressé à la commune de Flobecq une lettre dans laquelle, après rappel de la situation, il demandait à «connaître sous les plus brefs délais les décisions prises par la commune afin de se conformer au droit...». Après qu'un rappel lui a été adressé le 24, la commune a répondu le 31 janvier par une lettre qui contient le passage suivant:

« [...] Depuis le 1^{er} janvier dernier, Monsieur Philippe METTENS s'abstient de participer aux réunions du Collège communal.

Par ailleurs, depuis le 31 décembre 2012, Monsieur Philippe METTENS a réparti et délégué ses compétences aux membres du Collège Communal en fonction de leurs attributions.

Par conséquent et en toutes hypothèses, outre la qualité de Bourgmestre qui demeure attachée au statut de Monsieur Philippe METTENS, toutes ses prérogatives sont exercées de manière réglementaire, et spécifiquement dans le respect de l'article L1123-5, § 2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Il ressort de l'analyse du Collège que, d'une part, Monsieur METTENS, qui a été élu Bourgmestre et qui a prêté serment en cette qualité le 3 décembre 2012, conserve cette qualité tant qu'il n'aura pas fait l'objet d'une décision mettant fin à ses fonctions de Bourgmestre et que, d'autre part, l'incompatibilité instituée par le décret du 6 octobre 2010 s'attache à l'exercice des fonctions maiorales et non à la qualité de Bourgmestre élu ayant prêté serment, à l'instar de ce qui prévaut pour les Bourgmestres empêchés.

Une telle interprétation apparaît conforme à la notion d'incompatibilité, au principe d'égalité et rencontre en tous points les objectifs du décret du 6 octobre 2010.»

Le 7 février, le ministre a chargé un membre de son cabinet et un fonctionnaire d'une mission de conciliation en vue de «dégager, avec la commune de Flobecq, une solution garante de la sécurité juridique des décisions prises par la Commune et de la loi». Le ministre a aussi consulté un avocat qui a remis le 19 février un avis concluant qu'aucun moyen d'action n'était conféré par la loi au Gouvernement pour intervenir, et que la seule solution possible consistait à mettre en œuvre la procédure disciplinaire instituée par L1123-6 du CWaDeL et à révoquer le premier requérant pour négligence grave si aucune suite n'était donnée à une mise en demeure à lui adresser.

1 «Le bourgmestre peut déléguer par écrit la signature de certains documents à un ou plusieurs membres du (collège communal). Il peut révoquer cette délégation à tout moment.

La mention de la délégation doit précéder la signature, le nom et la qualité de l'échevin titulaire de la délégation.»

Le 25 février, à la suite d'une réunion du Gouvernement qui s'est tenue le 21, le ministre a adressé au premier requérant un envoi recommandé contenant le passage suivant:

« Par la présente, je vous invite à vous conformer au respect de l'article L1125-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui rend incompatible la fonction de membre du Collège avec, notamment, la fonction de "fonctionnaire général soumis au régime de mandat au sein des services du Gouvernement fédéral, du Gouvernement d'une région ou d'une Communauté, et des organismes d'intérêt public qui en dépendent".

A défaut de mise en conformité dans un délai de 7 jours ouvrables à dater de la réception de la présente, je vous informe qu'une procédure disciplinaire sera initiée à votre rencontre, conformément à l'article L1123-6 du CDLD».

Le 29 mars, le ministre a adressé au premier requérant un courrier rédigé comme suit:

« Par la présente, je vous informe que le Conseil des Ministres, en sa séance du 7 mars 2013, compte tenu des différents courriers, mise en demeure et rapport du collège de conciliateurs mandatés dans le cadre de l'affaire qui nous occupe, n'a pu que constater votre refus de faire le choix entre vos fonctions de membre du Collège communal de Flobecq et votre mandat de président du comité de direction du SPP Politique scientifique.

Dès lors il pourrait être considéré que vous refusez de vous soumettre à la disposition prévue à l'article L1125-2 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation laquelle rend incompatible la fonction de membre du Collège avec, notamment, la fonction de "fonctionnaire général soumis au régime de mandat au sein des services du Gouvernement fédéral, du Gouvernement d'une Région ou d'une Communauté, et des organismes d'intérêt public qui en dépendent" et ce, à dater du 1^{er} janvier 2013 et que ces faits seraient susceptibles de constituer une négligence grave.

Il a donc été décidé d'entamer, à votre rencontre, la procédure disciplinaire prévue à l'article L1123-6 du même Code et qui peut conduire au prononcé d'une peine disciplinaire dont question à cette disposition.

J'ai donc chargé le gouverneur de la Province de Hainaut, assisté des deux commissaires d'arrondissement, de procéder à l'audition susvisée, en date du 16 avril 2013 à 9h30 dans les locaux du Palais provincial du Hainaut, sis rue Verte, 13 à 7000 MONS. Vous serez accompagné du défenseur de votre choix.

Un procès-verbal d'audition sera dressé à son terme et vous serez invité à le signer après y avoir apporté toutes les observations qu'il vous plaira.

Vous trouverez, ci-annexé, l'ensemble du dossier constitué à cet effet, accompagné d'un inventaire.

Il vous sera évidemment loisible de déposer tout document.»

L'audition annoncée a été reportée au 23 avril. Le premier requérant a ce jour été entendu par le gouverneur de la province; il a déposé une note en défense de même qu'un dossier de pièces; il a fait valoir ses observations sur le procès-verbal par un courrier du 27 mai.

Le 6 juin 2013, le Gouvernement a, par la décision attaquée, révoqué le premier requérant de son mandat de bourgmestre pour négligence grave. Cette décision est rédigée comme suit:

« Le Gouvernement wallon,
Vu l'article L1125-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu l'article L1123-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu le courrier du 9 janvier 2013 par lequel le Ministre des Pouvoirs locaux sollicite le Collège communal de Flobecq afin de connaître les mesures prises afin de rencontrer l'exigence fixée par l'article 3 du décret du 6 octobre 2010 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance au niveau local;

Vu le rappel adressé à la commune de Flobecq le 24 janvier 2013;

Vu le courrier du 31 janvier 2013 en réponse aux interrogations du Ministre des Pouvoirs locaux;

Vu le courrier du 25 février 2013 du Ministre des Pouvoirs locaux mettant en demeure l'intéressé de se conformer au respect de l'article L1125-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu la décision du Gouvernement wallon du 7 mars 2013 chargeant le Ministre des Pouvoirs locaux d'entamer une procédure disciplinaire sur base de l'article L1123-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation à l'encontre de l'intéressé;

Considérant les arguments développés par l'intéressé lors de son audition du 23 avril 2013 dans le cadre d'une procédure disciplinaire;

Considérant les conclusions et annexes déposées par l'intéressé;

Considérant qu'il ne peut être contesté que l'intéressé se trouve en une situation d'incompatibilité prévue par l'article L1125-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Ce dernier dispose que ne peuvent être membres du Collège communal "...4° les fonctionnaires généraux soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral, du Gouvernement d'une Région ou d'une Communauté, et des organismes d'intérêt public qui en dépendent; 5° les titulaires d'une fonction au sein d'un organisme d'intérêt public et qui consiste à en assurer la direction générale";

Que de par son refus de se conformer à ladite disposition, l'intéressé, bourgmestre et donc membre du Collège communal, se place en situation pouvant être qualifiée de "négligence grave" et, partant, de faire l'objet d'une procédure disciplinaire telle que prévue à l'article L1123-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation lequel précise que "*Le Gouvernement ou son délégué peut, pour inconduite notoire ou négligence grave, suspendre ou révoquer le Bourgmestre, qui sera préalablement entendu. La suspension ne peut excéder trois mois*";

Considérant que la procédure initiée n'est en cela nullement disproportionnée ou injuste mais vise à répondre de manière adéquate à un comportement flagrant et continu en contradiction à une norme décretaal visant expressément la fonction de bourgmestre exercée par l'intéressé. En refusant obstinément de se conformer à la norme, l'intéressé contrevient à celle-ci, se rend, dans l'exercice de ses fonctions, coupable de négligence grave et, partant, susceptible de se voir sanctionner disciplinairement;

Considérant que le Gouvernement n'est pas et ne peut être le juge de la loi;

Que, comme un bourgmestre, le Gouvernement est tenu de s'y soumettre et de la faire appliquer; que sanctionner le cas échéant celui qui refuse de se soumettre à la loi n'est ni injuste ni disproportionné; que le Gouvernement ne peut pas plus refuser de donner à un décret la portée que ses termes décident en se fondant sur telle interprétation téléologique ou tel extrait de l'exposé des motifs;

Considérant que la Cour constitutionnelle, saisie par Monsieur Philippe METTENS, a rejeté son recours; qu'il ne saurait appartenir au Gouvernement de rejurer ce qu'elle a jugé ou de trancher des argumentations qui ne lui ont pas été soumises; qu'à titre surabondant, on relèvera que l'objet du décret

querellé est également de retisser le lien de confiance avec le citoyen-mandant et rendre aux mandataires la capacité, notamment temporelle, de s'investir pleinement dans les missions qui leur sont confiées et ce, dans le but de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action publique;

Considérant qu'en identifiant les seules fonctions sous mandats au sein des fonctions publiques régionale et communautaire, la déclaration de politique régionale 2009-2014 ne contraint toutefois pas le législateur à envisager une mesure spécifique;

Qu'au contraire, l'objectif poursuivi ainsi que le principe d'égalité et de non-discrimination justifient que le législateur wallon ait érigé cette incompatibilité par une mesure générale applicable à toute institution comparable;

Considérant que la taille de la commune de Flobecq ou le résultat électoral de l'intéressé, certes à l'origine de sa désignation à la fonction de bourgmestre, sont toutefois sans rapport avec la disposition contenue à l'article L1125-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation lequel ne précise aucun seuil au-delà duquel l'incompatibilité prévue trouve à s'appliquer;

Que la disposition contenue à l'article L1125-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation érige une incompatibilité de fonctions, et non de cumul de revenus, entre l'exercice d'une fonction au sein du Collège communal et l'exercice d'une fonction de direction attribuée par mandat au sein d'une administration publique fédérale;

Considérant que l'article L1125-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'empêche nullement l'intéressé de continuer à exercer sa fonction de Président du comité de direction du SPF Politique scientifique;

Qu'elle le contraint seulement, en pareil cas, à renoncer à l'exercice de sa fonction de bourgmestre d'une commune wallonne;

Considérant également que l'article L1125-2 n'érige pas une nouvelle cause d'inéligibilité et, partant, ne sanctionne nullement le droit d'être candidat et d'être élu ou encore d'exercer une profession;

Considérant que, depuis le 31 décembre 2012, l'intéressé a réparti et délégué ses compétences aux membres du Collège en fonction de leurs attributions;

Considérant que depuis le 1^{er} janvier 2013, Monsieur Philippe METTENS s'abstient de participer aux réunions du Collège communal;

Considérant que la délégation opérée n'entraîne pas la perte de la qualité de bourgmestre, laquelle fonction demeure attachée au statut de l'intéressé;

Considérant qu'il n'appartient pas à Monsieur Philippe METTENS de déterminer, à la place du législateur, ce qui paraîtrait convenable de fixer comme incompatibilité en réduisant l'exercice de ses fonctions de Bourgmestre tout en se trouvant en contradiction avec ce que le décret porte;

Considérant que, au vu des éléments du dossier et mises à part les dénégations de l'intéressé, aucun élément nouveau n'est intervenu permettant d'envisager le maintien de l'intéressé à sa fonction de bourgmestre;

Considérant qu'au contraire, il apparaît que Monsieur Philippe METTENS est toujours Président du Comité de direction de la Politique scientifique fédérale; qu'il n'a en rien fait part de sa décision de démissionner de cette fonction;

Considérant qu'à l'issue de la procédure disciplinaire, il est donc constaté que l'intéressé est en contradiction avec l'article L1125-2 de Code de la démocratie locale et de la décentralisation; que le premier devoir du bourgmestre est bien le respect de la loi; que la méconnaissance consciente et persistante de ce devoir mérite bien d'être qualifiée de faute disciplinaire grave;

Considérant que les faits sont établis;

Considérant que le non-respect de l'article susvisé est constitutif d'une négligence grave dans le chef de l'intéressé; que la sanction de la suspension est inadéquate dans la mesure où d'une part rien ne permet d'espérer que

Monsieur Philippe METTENS accepte de se soumettre tandis que le prononcé de cette sanction laisserait subsister la méconnaissance du décret.

ARRÊTE

Article 1^{er}. Il est infligé la sanction disciplinaire de la révocation à Monsieur Philippe METTENS, bourgmestre de Flobecq.

Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa notification.»

Cet arrêté a été notifié aux requérants le 10 juin 2013;

Procédure

Considérant que le recours en suspension d'extrême urgence a été introduit le 13 juin; que le premier requérant a également introduit le lendemain, un recours (enrôlé sous le n° 209.178/XV-2297) qu'il fonde sur l'article 6, § 1^{er}, VIII, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui tend à la réformation de la décision dont la suspension est demandée par la requête présentement examinée;

Considérant que la partie adverse expose que ce recours a un effet suspensif et qu'en conséquence, il n'y a pas d'extrême urgence à suspendre l'exécution de l'acte attaqué;

Considérant que la disposition de la loi spéciale sur laquelle se fonde ce recours est rédigée comme suit:

«Les matières visées à l'article 107^{quater} de la Constitution sont: ...

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés: ...

5° le régime disciplinaire des bourgmestres, étant entendu que le bourgmestre qui introduit, auprès du Conseil d'État, un recours en dernier ressort contre la sanction disciplinaire prononcée contre lui et qui n'est pas basée sur son inconduite notoire, mais sur le non-respect d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un règlement ou d'un acte administratif, peut demander à la chambre, selon le cas, qu'elle pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, ou qu'elle renvoie l'affaire à l'assemblée générale de la section d'administration, qui vérifiera si le règlement ou l'acte administratif ne constitue pas une violation de l'article 16bis de la présente loi spéciale ou de l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises; la chambre doit donner suite à cette demande; la Cour constitutionnelle ou l'assemblée générale de la section d'administration statue dans un délai de soixante jours; la chambre est tenue, pour la solution du litige, de se conformer, selon le cas, à l'arrêt de la Cour constitutionnelle ou à la décision de l'assemblée générale; le recours du bourgmestre auprès du Conseil d'État est suspensif; le Conseil d'État statue sur le recours dans un délai de soixante jours; si le renvoi à la Cour constitutionnelle ou à l'assemblée générale est demandé, le Conseil statue dans les soixante jours de leur décision»;

Considérant que cette disposition vise l'hypothèse d'un «non-respect d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un règlement ou d'un acte administratif» par le bourgmestre sanctionné, mais non celle d'une «négligence grave»; que, sans préjuger de ce que sera la décision du Conseil d'État statuant sur cette requête, la chambre présentement saisie constate, *prima facie*, que la disposition en cause ne semble pas applicable en l'espèce, et qu'il n'est en tout cas pas manifeste que ce recours soit recevable ni qu'il faille lui reconnaître l'effet suspensif évoqué par l'avocat de la partie adverse à l'audience;

Considérant que la partie adverse conteste que la commune de Flobecq ait intérêt à l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant qu'une commune est directement concernée par une décision qui affecte un de ses principaux organes; que le recours est recevable dans son chef;

Considérant que la partie adverse conteste que l'intérêt des requérants à agir soit légitime au motif que l'annulation de l'arrêté attaqué aurait pour effet de faire renaître une situation illégale;

Considérant que l'argument se fonde sur l'hypothèse que la situation antérieure est illégale, ce qui est précisément l'objet du litige; que l'exception est liée au fond;

Sur l'extrême urgence

Considérant que la partie adverse tire argument de l'ampleur de la requête (63 pages) pour contester l'extrême urgence;

Considérant que la circonstance que la requête est longue ne dément pas l'extrême urgence, particulièrement alors que, comme en l'espèce, elle s'inscrit dans le prolongement d'une procédure administrative au cours de laquelle des écrits ont été déposés dont la teneur est partiellement reproduite dans la requête;

Considérant que la partie adverse conteste qu'il y ait extrême urgence, d'une part parce que «la suspension de l'acte attaqué n'aura nullement pour effet que le [premier] requérant reprendrait l'exercice effectif de ses fonctions de bourgmestre», et, d'autre part, il n'est pas acquis que le conseil communal procédera le 24 juin à l'élection d'un nouveau bourgmestre;

Considérant que l'arrêté attaqué produit immédiatement ses effets; que les requérants ont saisi le Conseil d'État trois jours seulement après qu'il leur a été notifié; que le recours est recevable en tant qu'il est introduit selon la procédure d'extrême urgence;

Préjudice grave difficilement réparable

Considérant que, sans contester qu'en principe une révocation constitue un préjudice grave difficilement réparable, la partie adverse relève qu'en l'occurrence, le premier requérant est à l'origine de la médiatisation de son cas, que cette médiatisation a pour effet que la cause de sa révocation est bien connue, que les difficultés que susciterait l'annulation ultérieure de sa révocation, alors qu'un autre bourgmestre aurait été désigné, ne sont pas insurmontables;

Considérant que la révocation est la plus grave des sanctions disciplinaires; qu'elle présente par nature un caractère infamant qui constitue pour celui qui en fait l'objet un préjudice grave difficilement réparable; que la condition de suspension liée à l'existence d'un tel risque de préjudice est remplie dans le chef du premier requérant, sans qu'il soit besoin d'examiner si, en plus, un arrêt d'annulation se heurterait à de graves difficultés d'application;

Considérant que la seconde requérante fait valoir, à titre de préjudice grave difficilement réparable, que la perte immédiate de son bourgmestre qui a démocratiquement été élu en vertu du CWaDeL, avec lequel elle s'est organisée pour se conformer à l'article L1125-2 du même Code, en raison de l'entrée en vigueur immédiate de l'acte attaqué, justifie également le recours à la procédure d'extrême urgence;

Considérant que cet exposé n'indique pas en quoi le fonctionnement des institutions communales serait affecté par la révocation d'un bourgmestre qui n'exerce plus effectivement sa fonction depuis le 1^{er} janvier 2013; que la condition de suspension liée à l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable n'est pas remplie dans le chef de la seconde requérante;

Fond

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 7, §§ 1^{er} et 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, du principe général de

droit d'impartialité, des articles 8, 10, 11 et 162 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles L1125-2, 4^o, L1123-5, §2 et L1123-6 du CWaDeL, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'absence de motifs légalement admissibles, du détournement de procédure et du détournement de pouvoir,

en ce que, l'acte attaqué inflige au premier requérant, en sa qualité de bourgmestre de la commune de Flobecq, la sanction disciplinaire de la révocation,

alors que, première branche, l'acte attaqué érige l'incompatibilité instituée par l'article L1125-2, 4^o, du CWaDeL en une cause de cessation anticipée des fonctions de bourgmestre, et ce faisant, règle le statut des mandataires locaux alors qu'en vertu des articles 39 et 162, alinéas 1^{er} et 2 de la Constitution et de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le statut des mandataires locaux relève de la compétence exclusive du législateur;

alors que, deuxième branche, l'acte attaqué porte également atteinte, par la voie d'un acte administratif individuel, au droit du premier requérant d'être élu bourgmestre, qui lui est garanti par les articles 8, 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 7, §§ 1^{er} et 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, alors qu'en vertu de ces dispositions, seul le législateur peut porter atteinte au droit du premier requérant d'être élu bourgmestre;

alors que, troisième branche, la décision de révocation attaquée avait déjà été adoptée et annoncée par le Gouvernement wallon avant même que la procédure disciplinaire qui a abouti à l'adoption de l'acte attaqué ne soit intentée alors que le principe général de droit d'impartialité impose à l'autorité de veiller à ne pas donner une impression de partialité;

alors que, quatrième branche, l'acte attaqué constitue de fait un détournement de procédure, dès lors qu'il n'a pas pour objet de sanctionner une inconduite notoire ou une négligence grave mais bien de démettre le premier requérant de son mandat de bourgmestre en application de l'article L1125-2, 4^o du CWaDeL alors que cette disposition ne constitue ni une cause d'inéligibilité ni une cause de déchéance du mandat;

Considérant que sur la première branche, la partie adverse soutient que l'argumentation des requérants repose sur des confusions entre le régime juridique des inéligibilités et celui des incompatibilités, et entre celui-ci et celui des empêchements; qu'à la distinction qu'elle voit dans la thèse des requérants entre les incompatibilités relatives qui interdiraient à celui qui en fait l'objet d'exercer en même temps deux fonctions et les incompatibilités absolues qui interdiraient à celui qui en fait l'objet d'être titulaire en même temps des deux fonctions, elle oppose une

distinction entre les incompatibilités permanentes, qui consistent dans l'impossibilité légale d'exercer deux fonctions, et les incompatibilités temporaires, qui permettent au mandataire de récupérer son mandat dès que cesse l'incompatibilité; qu'elle expose que lorsque l'incompatibilité est permanente, son régime juridique diffère selon que le constat d'incompatibilité intervienne avant ou après l'installation du Conseil communal: si c'est avant, le collège met en demeure l'élu et l'invite à abandonner les fonctions incompatibles, à défaut de quoi, le candidat élu est présumé renoncer à son mandat, sans qu'aucune procédure de contrôle ne soit prévue; si c'est en cours de législature que le mandataire local accepte des fonctions incompatibles, il devra mettre fin à l'incompatibilité en renonçant à l'une ou l'autre de ses fonctions, mais ce n'est pas parce que le Code n'énonce pas lui-même que des procédures particulières devraient être mises en œuvre après la constatation de telle ou telle incompatibilité que cette incompatibilité n'existerait plus ou qu'elle devrait être considérée comme une inéligibilité ou encore que le refus de respecter la loi ne pourrait être considéré comme étant une faute disciplinaire;

que, sur la deuxième branche, elle indique que le CWaDeL n'organise pas de procédure particulière qui devrait être mise en œuvre quand un mandataire ne respecte pas une incompatibilité, mais que cette absence de procédure particulière ne supprime pas l'incompatibilité et qu'en ce cas, le Gouvernement peut mettre en œuvre une procédure disciplinaire à l'égard d'un bourgmestre qui refuserait de se conformer à la loi;

que, sur la quatrième branche, elle estime que l'argumentation relative au «détournement de procédure» ne constitue qu'une autre présentation de l'argumentation selon laquelle, à défaut de procédure particulière dans le Code relatif aux conséquences d'une incompatibilité, une procédure disciplinaire ne pourrait être mise en œuvre; qu'elle conclut que le bourgmestre prête serment de respecter la loi, et s'il advenait qu'il refuse obstinément de la respecter, on n'aperçoit pas en quoi l'intentement d'une procédure disciplinaire constituerait un détournement de procédure;

Considérant, sur les première, deuxième et quatrième branches réunies, que l'article L1125-2, 4°, du CWaDeL, cité plus haut, interdit aux fonctionnaires généraux soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral d'«être» membres du collège communal;

Considérant que, dans l'arrêt par lequel elle a rejeté le recours en annulation, la Cour constitutionnelle a, avec insistance, apprécié la constitutionnalité de cette disposition en retenant qu'elle instaurait une incompatibilité entre l'«exercice» d'une fonction au sein du collège (voir les paragraphes B.7, B.11.1, B.14 et B.17.4), ou entre la possibilité d'«occuper» ou d'«assumer» une telle

XV-R-2293 - 11/13

fonction (paragraphe B.13 et B17.2); qu'elle a relevé dans les travaux préparatoires, la volonté affichée du législateur wallon de «rendre aux mandataires la capacité, notamment temporelle, de s'investir pleinement dans les missions qui leur sont confiées» (paragraphe B2 et B.6); que tout son raisonnement est axé sur l'exercice – sous-entendu «effectif» – du mandat de membres du collège communal, et non sur une titularité qui ne correspondrait, en fait, à aucune charge de travail au sein des institutions communales; que le Conseil d'État s'en tient à la même interprétation;

Considérant qu'il s'ensuit qu'un fonctionnaire général soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral peut être bourgmestre en Wallonie s'il n'en exerce pas effectivement la fonction;

Considérant que la négligence est l'attitude ou l'état d'une personne dont l'esprit ne s'applique pas à ce qu'elle fait ou à ce qu'elle devrait faire, qui manque d'énergie, de vigueur, ou qui manque de soin, d'application, de prudence ou de vigilance;

Considérant que la situation créée à l'initiative du premier requérant, qui s'est abstenu de participer aux réunions du collège communal de Flobecq depuis le 31 décembre 2012, et qui a délégué aux autres membres du collège la signature des documents communaux, permet aux mandataires communaux qui exercent effectivement leurs fonctions de s'y investir pleinement, comme la volonté en a été émise lors de l'élaboration du texte inséré à l'article L1125-2, 4°, du CWaDeL; qu'en agissant de la sorte, le premier requérant a veillé à ce que la gestion de la commune ne soit pas entravée par son indisponibilité aussi longtemps que la cause d'incompatibilité subsiste; qu'il n'a pas commis de négligence grave qui justifierait qu'une sanction disciplinaire – lourde, qui plus est – lui soit infligée;

Considérant que la circonstance qu'aucune disposition du CWaDeL n'organise de procédure permettant de déchoir un membre du collège de son mandat, comme il en existe une, prévue à l'article L1125-7, pour les membres du conseil communal en situation d'incompatibilité, n'autorise pas le Gouvernement à user d'une procédure disciplinaire pour démettre le premier requérant de sa fonction de bourgmestre alors qu'il n'a pas commis de faits qui constituent la négligence grave en vue de laquelle cette procédure est organisée; que le moyen est sérieux;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner la troisième branche du premier moyen, ni les trois autres moyens de la requête, qui, à les supposer sérieux, ne pourraient entraîner une suspension aux effets plus étendus;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du Gouvernement wallon du 6 juin 2013 par laquelle il inflige à Philippe Mettens, en sa qualité de bourgmestre de la commune de Flobecq, la sanction disciplinaire de la révocation.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié aux parties par télécopieur.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le vingt-et-un juin deux mille treize, par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	P. VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

FR. QUINTIN

M. LEROY

ROYAUME DE BELGIQUE



Pour notification par télécopie de
l'arrêt n° 224.021 du 21 juin 2013 aux :

CONSEIL D'ÉTAT

- Parties requérantes : Philippe METTENS et la Commune de Flobecq
ayant élu domicile chez Mes Ph. LEVERT et M. VELGHE, avocats.

- Partie adverse : La Région wallonne
ayant élu domicile chez Me J. BOURTEMBOURG, avocat.

Les ministres et les autorités administratives en ce qui les concerne, sont tenus de
pourvoir à l'exécution du présent arrêt. Les huissiers de justice à ce requis ont à y
concourir en ce qui concerne les voies de droit commun.

Bruxelles, le 21 juin 2013.

Pour le Greffier en chef du Conseil d'État,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fr. Quintin'.

Fr. QUINTIN,
Greffier assumé.