

Le statut du bourgmestre en Région wallonne

Sébastien DEPRÉ

Avocat et maître de conférences à l'UCL

Marie LAMBERT DE ROUVROIT

Avocate et assistante à l'USL-B

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	2
I. La limitation du cumul de mandats	3
A. Les incompatibilités permanentes	3
B. L'empêchement et l'absence	7
C. La prévention des conflits d'intérêts	9
D. La limitation de cumul des mandats et des revenus	10
II. Le régime disciplinaire du bourgmestre	11
A. Le fondement légal du régime disciplinaire	11
B. La faute disciplinaire	11
C. La procédure disciplinaire	12
D. La sanction disciplinaire	12
E. Les conséquences de la sanction disciplinaire	13
III. Le régime des sanctions politiques du bourgmestre	13
A. La responsabilité individuelle d'un membre du collège communal	13
B. La responsabilité collective du collège communal	14
C. Le retrait d'attributions	16
IV. Le régime de responsabilité civile et pénale du bourgmestre	16
A. Pendant la procédure judiciaire	17
B. En cas de condamnation	17
V. Une illustration : les arrêts <i>Mettens</i>	17
A. Les faits	17
B. Les arrêts du Conseil d'État	18
C. Commentaire des arrêts	19
Conclusion	21

Introduction

1. Les arrêts *Mettens* rendus par le Conseil d'État¹ constituent l'occasion d'analyser le régime des incompatibilités applicables au bourgmestre. Ces arrêts mettent en lumière la complexité de la matière, ainsi que la difficulté de son application en pratique.

2. Le statut des membres du conseil communal et du collège communal, dont le bourgmestre, fait l'objet de nombreuses réformes par le législateur wallon depuis que ce dernier en a acquis la compétence en 2001². Le législateur wallon est guidé par plusieurs objectifs qui, bien que louables et nécessaires, sont parfois peu évidents à combiner pour former un tout cohérent et aisément applicable. Il s'agit notamment de renforcer le rôle du citoyen dans la désignation de ses dirigeants locaux, et plus singulièrement du bourgmestre, de garantir la bonne gouvernance et la moralisation de la vie politique locale, ainsi que de stabiliser les institutions communales et d'assurer la continuité du service public aux citoyens.

Ainsi, par exemple, les différentes causes d'incompatibilités applicables aux mandataires locaux sont établies dans un double objectif de rétablissement du « lien de confiance entre le citoyen-mandant et le mandataire élu » et de restitution, aux mandataires, de la « capacité, notamment temporelle, de s'investir pleinement dans les missions qui leur sont confiées »³.

3. La présente contribution se focalise sur le statut du bourgmestre en Région wallonne.

Les développements qui suivent partent du principe que le bourgmestre a été désigné conformément aux dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁴ applicables en la matière⁵. Les questions relatives à l'inéligibilité du bourgmestre et au contentieux électoral ne sont donc pas abordées dans la présente contribution.

Le statut du bourgmestre est abordé sous plusieurs fa-

1. C.E., 21 juin 2013, *Mettens*, n° 224.021 ; C.E., 10 juin 2014, *Mettens*, n° 227.659.

2. La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de certaines compétences aux Communautés et Régions a transféré aux Régions la compétence de régler la composition, l'organisation, le fonctionnement et les compétences des pouvoirs subordonnés.

3. C.C., 1^{er} mars 2012, n° 27/2012, B.11.2, citant notamment le projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance au niveau local, *Doc. parl.*, Parl. w., 2009-2010, 216-1, p. 2.

4. Ci-après « CWADEL ». Sur les origines et le processus de codification du CWADEL, voir D. DÉOM et T. BOMBOIS, « Du neuf pour les communes et provinces wallonnes ou quand la Nouvelle loi communale devint l'ancienne », *Rev. b. dr. const.*, 2006, pp. 22 et s.

5. Art. L1123-1 et s. du CWADEL. En vertu de l'article 1123-4 du CWADEL, est élu bourgmestre de plein droit le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité voté par le conseil. Sur le pacte de majorité et la désignation du bourgmestre, voir D. DÉOM et T. BOMBOIS, *ibid.*, pp. 26 et s. ; B. LOMBAERT et V. RIGODANZO, « Les pactes de majorité, l'élection 'directe' du bourgmestre et les incompatibilités », in *Droit de la démocratie provinciale et communale : La désignation et la responsabilité des mandataires* (dir. L. LE HARDY DE BEAULIEU), Namur, Presses universitaires de Namur, 2006, pp. 28 et s. ; G. MATAGNE, E. RADOUX et P. VERJANS, « Les métamorphoses du gouvernement communal au XXI^e siècle. Une analyse de l'impact des nouvelles modalités de désignation du bourgmestre et des motions de défiance constructive en Région wallonne », in *Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation : enjeux et bilans politiques* (coord. A. L. DURVIAUX e.a.), Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 9 et s. ; C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruges, La Charte, 2011, pp. 127 et s. ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 67 et s.



cettes, correspondant à quatre régimes applicables.

Le *premier* régime, abordé dans le point I, est celui des règles limitant le cumul des mandats dans le chef du bourgmestre, qui implique des incompatibilités tant fonctionnelles que familiales, temporaires et permanentes, des interdictions visant à prévenir la survenance des conflits d'intérêts, ainsi que la limitation du cumul des mandats au niveau du patrimoine des mandataires.

Le *deuxième* point porte sur le régime disciplinaire du bourgmestre. Quelles sont les circonstances pouvant entraîner l'ouverture d'une procédure disciplinaire ? Comment doit se dérouler cette procédure ? Quelles sont les sanctions disciplinaires qui peuvent être prises et quels sont les recours possibles ?

Un *troisième* type de régime concerne la responsabilité politique du bourgmestre. Le législateur wallon a mis en place, au niveau local, une application du parlementarisme rationalisé qui permet d'engager la responsabilité politique d'un, de plusieurs ou de tous les membres du collège communal. Le troisième point aborde ce mécanisme de responsabilité politique, ainsi que la pratique du retrait d'attributions au sein du collège communal.

Le *quatrième* point porte sur la responsabilité civile et pénale du bourgmestre et, plus particulièrement, sur les conséquences possibles de cette responsabilité en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions.

Enfin, nous examinons, dans le *dernier* point, les deux arrêts *Mettens* qui illustrent l'application peu aisée des différents régimes analysés.

I. La limitation du cumul de mandats

4. Qu'implique le mandat de bourgmestre vis-à-vis des autres mandats qu'il exerce et vis-à-vis des autres personnes impliquées dans la gestion de la commune ?

Cette question est abordée sous quatre aspects.

N'importe qui ne peut pas devenir bourgmestre, même s'il semble être désigné comme tel par le pacte de majorité. Ainsi, certaines personnes exercent des fonctions ou mandats incompatibles avec la fonction de bourgmestre et sont alors appelées à choisir. Certaines de ces incompatibilités entraînent une incompatibilité permanente pour l'intéressé qui ne pourra pas de-

venir bourgmestre durant toute la durée de la législature. Ce sont des incompatibilités fonctionnelles ou familiales (A).

Certaines incompatibilités entraînent par contre une impossibilité temporaire d'exercer la fonction de bourgmestre. Il s'agit des hypothèses d'empêchement ou d'absence (B).

Sont ensuite analysées les interdictions imposées au bourgmestre afin d'éviter tout conflit d'intérêts pour ce dernier dans l'exercice de sa fonction (C).

Enfin, la question du contrôle du cumul des mandats est analysée, plus spécifiquement en ce qui concerne le bourgmestre (D).

Ces différents types de régime relèvent de l'« éthique et de la déontologie politique »⁶ ou de la « moralisation de la vie politique locale »⁷, en ce qu'ils visent à limiter l'exercice de mandats politiques par le bourgmestre, afin de lui permettre, voire de lui imposer de consacrer un maximum de temps à son mandat de bourgmestre et à la gestion de sa commune.

A. Les incompatibilités permanentes

5. L'incompatibilité peut être définie comme étant « l'impossibilité légale d'exercer simultanément deux fonctions ou de revêtir deux qualités »⁸.

6. Les causes d'incompatibilité se distinguent des conditions d'éligibilité, en ce qu'elles ne rendent pas l'élection de l'intéressé impossible mais qu'elles empêchent la désignation de la personne concernée en qualité de bourgmestre tant que la cause d'incompatibilité subsiste⁹. Les causes d'inéligibilité doivent être appréciées au moment de l'élection¹⁰, alors que les causes d'incompatibilité doivent l'être au moment de l'entrée en fonction.

Au contraire des hypothèses d'empêchement, qui constituent des incompatibilités temporaires¹¹, les incompatibilités permanentes empêchent l'intéressé qui exerce la fonction incompatible d'être désigné en qualité de bourgmestre, et ce de manière définitive, c'est-à-dire même une fois que la fonction incompatible prend fin. L'impossibilité d'être désigné bourgmestre qu'entraîne l'incompatibilité dure tout au long de la législature de six ans. C'est la raison pour laquelle ces incompatibilités sont qualifiées de permanentes.

Nous verrons cependant que la distinction habituelle entre les incompatibilités permanentes et temporaires

6. D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 51.

7. B. LOMBAERT et V. RIGODANZO, *op. cit.*, p. 26.

8. J. PUTZEYS, *Commentaire de la loi électorale communale*, Heule, U.G.A., 1964, pp. 65 et 66.

9. G. CUSTERS et M. HERBIET, *Vade-mecum de la fonction de bourgmestre*, Bruxelles, La Charte, 2000-2011, p. 123 ; C.C., 1^{er} mars 2012, n° 27/2012, B.7.

10. Au sujet des inéligibilités fonctionnelles, voir F. PIRET, « Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats », *Rev. dr. commun.*, 2007/2, pp. 25 à 27.

11. Voir *infra*, pts. 26 et s.

est remise en cause par le Conseil d'État dans ses arrêts *Mettens*¹².

7. L'on peut distinguer deux types d'incompatibilités permanentes : les incompatibilités fonctionnelles (1), liées à l'exercice de certaines fonctions autres que le mandat de bourgmestre, et les incompatibilités familiales (2), liées aux relations familiales entre le bourgmestre pressenti et d'autres personnes impliquées dans la gestion de la commune.

Parmi les incompatibilités applicables au bourgmestre, certaines sont applicables au conseiller communal en général, ce qu'est nécessairement le bourgmestre¹³, et certaines ne le sont qu'aux membres du collège communal, ce qu'est aussi le bourgmestre. Les conséquences des incompatibilités diffèrent selon leur champ d'application.

1. Les incompatibilités fonctionnelles

8. Le CWADEL consacre, d'une part, les hypothèses d'incompatibilités (a) et, d'autre part, les conséquences des incompatibilités constatées (b).

a. Les hypothèses d'incompatibilités

9. Le CWADEL consacre plusieurs hypothèses d'incompatibilités fonctionnelles (i). D'autres sont prévues dans les lois particulières (ii).

i. Les incompatibilités prévues par le CWADEL

10. Plusieurs dispositions du CWADEL établissent des incompatibilités entre le mandat de bourgmestre et d'autres fonctions, mandats ou professions.

11. En vertu de l'article L1125-1 du CWADEL¹⁴, ne peuvent être nommés bourgmestre :

- 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 ;
- 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 ;

- les directeurs généraux communaux ;
- les commissaires d'arrondissement ;
- toute personne qui est membre du personnel¹⁵ ou qui reçoit un subside ou un traitement de la commune¹⁶, à l'exception des pompiers volontaires. Il faut par ailleurs préciser que l'article L1125-5 érige en une incompatibilité le fait de participer à une entreprise ou d'exercer une profession ou un métier à raison desquels l'intéressé reçoit un traitement ou un subside de la commune¹⁷ ;
- 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 ;
- 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 État membre de l'Union européenne (une liste non exhaustive des fonctions ou mandats considérés équivalents est dressée par le Gouvernement wallon¹⁸) ;
- les membres des cours, tribunaux, parquets et les greffiers de l'Ordre judiciaire ;
- les conseillers d'État¹⁹ ;
- le directeur général et le receveur du centre public d'action sociale du ressort de la commune ;
- les parents ou alliés, jusqu'au deuxième degré inclus, du directeur général, du directeur général adjoint et du directeur financier de la commune, ainsi que les personnes unies par les liens du mariage ou de cohabitation légale avec les personnes occupant une des trois fonctions précitées.

L'article L1125-2 du CWADEL énumère plusieurs incompatibilités applicables aux membres du collège communal²⁰. Ne peuvent pas être nommés bourgmestre :

- les ministres des cultes et les délégués laïcs ;
- les agents des administrations fiscales, dans les communes faisant partie de leur circonscription ou

12. Voir *infra*, pts. 76 et s.

13. En effet, l'article L1123-7, alinéa 3, du CWADEL prévoit que « le bourgmestre perd cette qualité s'il cesse de faire partie du conseil ». Il existe cependant une exception à ce principe. Le législateur wallon permet en effet qu'en cas de démission collective, le bourgmestre soit choisi en dehors du conseil. Voir art. L1123-1, § 5, al. 3, 4 et 5, du CWADEL. Voir également C. HAVARD, *op. cit.*, p. 129.

14. Cet article institue des incompatibilités vis-à-vis des membres du conseil communal et des membres du collège communal.

15. Cette cause d'incompatibilité s'applique également à un membre du personnel communal même placé en disponibilité sans traitement, selon la circulaire du 26 juillet 2000 relative aux élections communales du 8 octobre 2000, à la validation des élections et à l'installation des conseillers communaux, à l'élection des échevins et à la procédure de nomination du bourgmestre, *M.B.*, 31 août 2000 (pt. II.4).

16. Voir par exemple C.E., 21 février 2003, Urbain, n° 116.292.

17. Pour plus de précisions, voir C. HAVARD, *op. cit.*, p. 26.

18. À ce jour, cette liste ne semble pas avoir été adoptée.

19. Notons que les lois coordonnées sur le Conseil d'État organisent un régime d'incompatibilité plus large que celui du CWADEL, puisque les articles 107 et 110 des LCCE prévoient que l'exercice d'un mandat public conféré par élection est incompatible avec les fonctions de membres du Conseil d'État, de l'auditorat, du bureau de coordination et du greffe, ainsi que de membres du personnel administratif du Conseil d'État.

20. Voir *infra*, sur la qualification de ces incompatibilités comme permanentes ou temporaires, pt. 84. Ces incompatibilités semblent être considérées par le Conseil d'État dans ses arrêts *Mettens* comme des incompatibilités temporaires, qu'il range parmi les causes d'empêchement du bourgmestre. La doctrine les range cependant parmi les incompatibilités permanentes (voir ainsi F. PIRET, *op. cit.*, p. 18 ; D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 53). Cela ressort d'ailleurs clairement des travaux parlementaires (projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance au niveau local et projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale en vue de renforcer la gouvernance au niveau local, Rapport présenté au nom de la commission des affaires intérieures et du tourisme, *Doc. parl.*, Parl. w., 2009-2010, 216-3 et 217-3, pp. 4 et 5).



- de leur ressort, sauf dérogation accordée par le Gouvernement ;
- le conjoint ou cohabitant légal du directeur général ou du directeur financier²¹ ;
- les fonctionnaires généraux soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral, d'un Gouvernement d'une Région ou d'une Communauté²², et des organismes d'intérêt public qui en dépendent²³ ;
- les titulaires d'une fonction au sein d'un organisme d'intérêt public et qui consiste à en assumer la direction générale.

L'article 1125-4 du CWADEL prévoit que ne peuvent pas être nommées bourgmestre les personnes occupant les fonctions de directeur général et de directeur financier de la commune.

ii. Les incompatibilités instaurées par des lois particulières

12. Diverses lois particulières mettent également en place des incompatibilités entre le mandat de bourgmestre et d'autres fonctions²⁴.

L'on peut citer à titre d'exemple une incompatibilité entre le mandat de bourgmestre et celui de sénateur de communauté²⁵, de membre du conseil de l'aide sociale ou de membre du personnel du CPAS²⁶, de juge, référendaire ou greffier à la Cour constitutionnelle²⁷ et de commissaire du Gouvernement²⁸.

b. Les conséquences de l'incompatibilité

13. Il convient de distinguer les effets d'une incompatibilité qui, soit, existe au moment de la désignation du bourgmestre (i), soit apparaît en cours de mandat (ii)²⁹.

Le Conseil d'État a par ailleurs confirmé, dans ses arrêts *Mettens*, qu'aucune procédure de contrôle n'est prévue pour les incompatibilités applicables aux

membres du collège communal uniquement, dont le bourgmestre³⁰.

Les procédures décrites ci-dessous ne sont donc applicables qu'aux hypothèses d'incompatibilités applicables aux conseillers communaux, dont le bourgmestre.

i. L'incompatibilité existe au moment de la désignation du bourgmestre

14. Selon l'article L1125-5 du CWADEL, dès lors que l'incompatibilité existe avant la désignation du bourgmestre pressenti, ce dernier ne peut pas prêter serment aussi longtemps que subsiste la cause d'incompatibilité.

Cette disposition vise la désignation des conseillers communaux en général, mais le bourgmestre est nécessairement conseiller communal³¹. Dès lors qu'il ne peut pas prêter serment comme conseiller communal, il ne peut pas non plus être désigné bourgmestre aussi longtemps que dure la cause d'incompatibilité.

15. La procédure prévue par l'article L1125-5 comprend plusieurs étapes. La cause d'incompatibilité est d'abord constatée par le collège communal qui doit en informer le conseil communal, ainsi que l'intéressé³². Ce dernier a ensuite un délai d'un mois pour renoncer aux fonctions incompatibles ou au traitement ou subséquent en cause. À défaut, le candidat est réputé refuser le mandat conféré. Il ne pourra donc pas devenir membre du conseil ni, *a fortiori*, être désigné bourgmestre.

L'article L1125-5 établit donc une présomption de renonciation tacite au mandat, afin que le silence de l'intéressé ne bloque pas la mise en place du conseil communal.

Conformément à l'article L1123-4, § 2, du CWADEL, sera ensuite désigné bourgmestre, de plein droit, « le

21. À propos de cette incompatibilité, voir C.C., 17 mai 2006, n° 85/2006 et C.C., 28 juillet 2006, n° 128/2006.

22. C'est-à-dire les fonctionnaires qui exercent des responsabilités au niveau supérieur d'une administration, confiées par un mandat. Voir C.C., 1^{er} mars 2012, n° 27/2012 renvoyant aux projets de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance au niveau local et modifiant certaines dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'Action sociale en vue de renforcer la gouvernance au niveau local, Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Doc. parl.*, Parl. w., 2009-2010, 216-3 et 217-3, p. 6.

23. Sur la constitutionnalité de cette incompatibilité spécifique, voir C.C., 1^{er} mars 2012, n° 27/2012.

24. Pour l'état des lieux complet de ces lois particulières, voir G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, pp. 126-29 ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 28 et s.

25. Art. 1^{er} de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives.

26. Art. 9 et 49, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.

27. L'article 44 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle établit en effet une incompatibilité entre ces fonctions et « l'exercice d'un mandat public conféré par élection ».

28. Art. 6 du décret du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

29. F. PIRET, *op. cit.*, pp. 20 et s.

30. C'est également ce qu'observait la doctrine (D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 59 ; B. LOMBAERT et V. RIGODANZO, *op. cit.*, p. 58 ; F. PIRET, *op. cit.*, pp. 20 et 21) avant les arrêts *Mettens* (C.E., 21 juin 2013, *Mettens*, n° 224.021 ; C.E., 10 juin 2014, *Mettens*, n° 227.659. Voir *infra*, pts. 76 et s.). Selon ces auteurs, les conséquences des incompatibilités applicables aux conseillers communaux ne sont pas transposables aux incompatibilités ne concernant que les membres du collège communal. En effet, les articles L1125-6 et L1125-7 du CWADEL sont applicables aux « conseillers communaux » mais tous les membres du collège communal ne sont pas nécessairement conseillers communaux. Pour respecter la règle de la mixité au sein du collège et l'article 11bis de la Constitution, il peut arriver qu'un échevin soit choisi en dehors du conseil communal. En outre, l'article 1123-1, § 5, permet aussi que, à la suite de la démission collective du collège, le nouveau bourgmestre soit désigné hors conseil.

31. Voir toutefois *supra*, note 13.

32. Art. L1125-7 du CWADEL.

conseiller de nationalité belge qui, après lui³³, a obtenu, dans le même groupe politique, le nombre le plus important de voix lors des dernières élections, et ainsi de suite ».

16. En outre, par application de l'article 1123-4 du CWADEL, le candidat pressenti qui renonce à la fonction de bourgmestre ne pourrait pas devenir membre du collège communal au cours de la même législature, même s'il renonce aux fonctions incompatibles.

ii. L'incompatibilité apparaît en cours de mandat

17. Lorsque la cause d'incompatibilité surgit en cours de mandat, qu'elle soit l'exercice d'une fonction incompatible ou la perception d'un traitement ou d'un subside alloué par la commune, le bourgmestre peut être déchu de ses fonctions.

18. Les articles L1125-6 et L1125-7 du CWADEL mettent en place une procédure spécifique, dirigée par le collège communal qui en informe le conseil communal et l'intéressé³⁴. Le membre du conseil communal, donc éventuellement le bourgmestre, doit renoncer, dans les 15 jours, à la fonction incompatible ou au traitement ou subside en cause. Il peut également, en-dehors de ce même délai, être entendu, accompagné du conseil de son choix et présenter au collège communal ses moyens de défense. Si la cause d'incompatibilité est toujours d'actualité à l'issue du délai de 15 jours et si, par hypothèse, ses moyens de défense ne sont pas acceptés, le collège en prend acte et le bourgmestre est déchu de plein droit.

À nouveau, il s'agit d'un cas de présomption de renonciation tacite³⁵. La cessation de l'activité ou du traitement incompatible, par la suite, n'a pas pour effet de permettre de récupérer le mandat politique, au contraire des hypothèses d'empêchement³⁶.

Dans ce cas également, par application de l'article 1123-4 du CWADEL, le bourgmestre qui renonce à sa fonction, après l'avoir exercée, ne peut plus être membre du collège communal au cours de la même législature.

La déchéance du bourgmestre a pour conséquence que

le collège doit procéder à son remplacement, conformément à l'article L1123-4, § 2, du CWADEL³⁷. Un avenant au pacte de majorité doit donc être adopté³⁸.

19. L'article L1125-7, *in fine*, précise que, si le bourgmestre poursuit l'exercice de ses fonctions de bourgmestre, ayant pourtant connaissance des causes de sa déchéance et même en l'absence de toute notification, il est passible de peines prévues par l'article 262 du Code pénal.

20. Enfin, le bourgmestre se trouvant dans un cas d'incompatibilité en cours de mandat peut décider de démissionner volontairement³⁹. Dans ce cas, par application de l'article L1123-7 du CWADEL, il notifie sa décision au conseil communal, par écrit⁴⁰. Le conseil l'accepte lors de la première séance suivant la notification et la démission prend effet à cette date.

2. Les incompatibilités familiales

a. Les hypothèses d'incompatibilités

21. L'article 1125-3 du CWADEL consacre une incompatibilité familiale générale entre les membres du corps communal⁴¹ ; ils ne peuvent pas être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclus, ni être unis par les liens du mariage ou cohabitants légaux. De plus, pour les membres du conseil communal, plus particulièrement, ne peuvent faire partie d'un même conseil communal, en même temps, ceux dont les conjoints ou les cohabitants légaux sont parents jusqu'au deuxième degré inclus d'un autre membre du conseil⁴². Ces incompatibilités sont, pour reprendre les mots du législateur wallon, des « remparts au népotisme »⁴³.

b. Les conséquences de l'incompatibilité

22. Lorsque deux personnes élues pour faire partie du corps communal sont parents ou alliés jusqu'au deuxième degré ou sont mariés ou cohabitants légaux, l'article L1125-3, § 2, du CWADEL impose que l'ordre de préférence soit réglé par l'ordre d'importance des quotients ayant déterminé l'attribution à leur liste des sièges dévolus aux candidats.

Par ailleurs, si les deux intéressés ont été élus l'un

33. C'est-à-dire celui qui exerce des fonctions incompatibles.

34. Notons qu'avant 2012, c'est le Gouvernement wallon, ou son délégué, qui était compétent pour mener la procédure et constater la déchéance du conseiller communal.

35. C. HAVARD, *op. cit.*, p. 31.

36. Voir *infra*, pt. 31.

37. Voir *supra*, pt. 15.

38. F. PIRET, *op. cit.*, p. 22. Voir sur ces règles D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 34.

39. F. PIRET, *op. cit.*, p. 21.

40. Étant un acte personnel, la démission ne doit pas être une décision motivée (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Amendements, *Doc. parl.*, Parl. w., 2005-2006, 204/42, p. 2).

41. La disposition renvoie, sur cette notion, à l'article 1121-1 du CWADEL, qui vise les membres du conseil communal et du collège communal, le bourgmestre et le président du CPAS.

42. Les degrés de parenté et d'alliance ont été revus en 2012 par le législateur, passant du 4^e degré au 2^e degré, afin de tenir compte des « réalités sociologiques et familiales actuelles » (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Doc. parl.*, Parl. w., 2011-2012, 567/1, p. 3).

43. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Doc. parl.*, Parl. w., 2011-2012, 567/1, p. 3.



comme conseiller effectif et l'autre comme conseiller suppléant, c'est ce dernier qui ne peut être désigné, sauf si la vacance qui l'appelle à siéger est antérieure à l'élection de son parent, allié ou conjoint.

Enfin, si l'incompatibilité est constatée entre deux conseillers suppléants pressentis, la priorité se détermine en ordre principal par l'antériorité de la vacance.

23. L'élu qui ne peut devenir conseiller en raison de l'incompatibilité constatée ne prête donc pas serment. Il est remplacé par le conseiller suppléant classé en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu⁴⁴. Il conserve cependant le droit d'être admis ultérieurement à prêter serment et sera classé premier suppléant dès que la cause d'incompatibilité disparaît⁴⁵.

24. L'article L1125-3, § 3, du CWADEL envisage également la possibilité que l'incompatibilité personnelle surgisse en cours de mandat. L'alliance qui intervient en cours de législature entre les membres du conseil n'emporte pas révocation de leur mandat. Par contre, ce serait le cas dans l'hypothèse d'un mariage ou d'une cohabitation légale entre deux conseillers. On vise par exemple le mariage entre le bourgmestre et la sœur d'un des conseillers ; une alliance est créée entre le bourgmestre et le conseiller. Cette situation n'emporte pas révocation de leur mandat. Par contre, si le bourgmestre s'unit à un membre du conseil communal, il y a une incompatibilité qui entraînera la révocation de leur mandat⁴⁶.

25. Notons que l'article L1125-7 du CWADEL⁴⁷ ne s'applique qu'aux incompatibilités fonctionnelles. En toute logique, c'est la personne présidant l'installation du conseil ou présidant le conseil même qui doit constater les causes d'incompatibilité familiales⁴⁸.

B. L'empêchement et l'absence

26. L'article L1123-5 du CWADEL prévoit le remplacement du bourgmestre en cas d'absence ou d'empêchement. L'objectif de ce régime est le respect du principe de la continuité du service public⁴⁹.

Les hypothèses d'empêchement (1) et d'absence (2) doivent être distinguées. Ces régimes doivent aussi être comparés à celui des incompatibilités (3).

1. L'empêchement

27. Le régime de l'empêchement est similaire au régime de l'incompatibilité fonctionnelle en ce que la cause de l'empêchement et la cause d'incompatibilité proviennent dans les deux cas des fonctions exercées par une même personne⁵⁰.

Il s'agit cependant bien de deux régimes différents, puisque l'incompatibilité a un caractère permanent⁵¹ dans l'exercice de la fonction de bourgmestre, alors que l'empêchement a un caractère temporaire⁵².

Après avoir énoncé les hypothèses d'empêchement (1), le régime applicable et, plus particulièrement, les conséquences pour le bourgmestre (2), sont abordés.

a. Les hypothèses d'empêchement

28. Le régime de l'empêchement est applicable à un bourgmestre en place qui est appelé à exercer la fonction de ministre, de secrétaire d'État, de membre d'un Gouvernement ou de secrétaire d'État régional ou encore de député du Parlement wallon dans un cas bien déterminé⁵³. Il s'agit d'un empêchement « de droit »⁵⁴, dont l'objectif est de permettre « une disponibilité maximale du bourgmestre », indispensable à une bonne administration de la commune⁵⁵.

29. Il existe d'autres causes d'empêchement, soit légales, soit de fait.

Ainsi, en vertu de l'article L1123-5, § 1^{er}, alinéa 2, est également considéré comme empêché le bourgmestre qui prend un congé en application de l'article L1123-32, § 2, c'est-à-dire un congé parental à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

Le bourgmestre suspendu suite à une procédure disci-

44. L1125-3, § 2, al. 3, du CWADEL.

45. L'incompatibilité n'est donc pas, à proprement parler permanente.

46. Le texte ne précise pas qui est destinataire de cette révocation.

47. Voir *supra*, pts. 13 et s.

48. C. HAVARD, *op. cit.*, p. 35.

49. P. LAMBERT, *La nouvelle loi communale*, Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 32.

50. D. DEOM et T. BOMBOIS qualifient d'ailleurs l'empêchement d'incompatibilité temporaire. Voir D. DEOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 51.

51. Voir *supra*, pt. 6.

52. L'article L1123-5 consacré aux causes d'empêchement du bourgmestre est d'ailleurs situé hors du chapitre relatif aux incompatibilités et conflits d'intérêts.

53. Le décret spécial du 9 décembre 2010 (M.B., 22 décembre 2010) limite en effet l'incompatibilité entre un mandat au sein d'un collège communal et un mandat de membre du Parlement wallon à trois quarts des membres de chaque groupe politique. Un quart des membres de chaque groupe politique pourra donc cumuler les deux types de mandats. L'article 4 de ce décret spécial prévoit que « jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, les membres du Parlement qui en application de l'article 2 ne peuvent cumuler leur mandat parlementaire avec celui de membre d'un collège communal, peuvent se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou de l'autre mandat ». Jusqu'en 2018, c'est donc l'empêchement qui frappera les bourgmestres faisant partie des trois quarts des députés wallons visés, alors qu'ensuite, il leur faudra purement et simplement renoncer à l'un ou l'autre mandat. La Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité du système mis en place dans un arrêt du 28 juin 2012 (n° 81/2012). Voir C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, « L'entrée en vigueur d'un texte controversé : le décret 'déculmul' de la Région wallonne à l'épreuve de sa première application », obs. sous C.C., 28 juin 2012, n° 81/2012, *J.L.M.B.*, 2014, pp. 1031 à 1040.

54. G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, p. 145.

55. Exposé des motifs du projet de loi modifiant la nouvelle loi communale en ce qui concerne les absences et empêchements des mandataires, *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1.306/1, p. 3.



plinaire est aussi temporairement empêché et doit être remplacé⁵⁶.

C'est également le cas du bourgmestre frappé d'une interdiction temporaire de siéger⁵⁷.

Il y a en outre des cas d'empêchement de fait, par exemple en cas de maladie ou de vacances annuelles.

De même, en cas de poursuites judiciaires intentées contre le bourgmestre, ce dernier peut ou doit se déclarer empêché⁵⁸.

Bien que n'impliquant pas une cessation définitive de ses fonctions de bourgmestre, ces situations nécessitent cependant son remplacement temporaire. L'objectif est d'éviter que les fonctions de bourgmestre ne soient pas exercées.

b. Les conséquences de l'empêchement

30. Deux types de situations peuvent se présenter⁵⁹.

Premièrement, la désignation à une autre fonction peut avoir lieu alors que l'intéressé est bourgmestre. L'article L1123-5 prévoit que, dans ce cas, le bourgmestre est considéré comme empêché à partir de sa désignation à la fonction incompatible et pendant la période d'exercice de cette nouvelle fonction. Son remplacement débute dès sa prestation de serment dans la nouvelle fonction incompatible et se termine à la prestation de serment de son successeur à cette fonction.

Deuxièmement, il est possible que l'intéressé soit désigné bourgmestre alors qu'il exerce la fonction en cause. Il devra alors choisir entre les deux fonctions⁶⁰. S'il ne choisit pas le mandat de bourgmestre, son remplacement s'opère de plein droit.

31. Dès qu'un bourgmestre se retrouve dans ces situations et qu'il est automatiquement considéré comme étant empêché, il est remplacé par l'échevin de nationalité belge qu'il désigne, ou à défaut, par l'échevin de nationalité belge qui est premier en rang⁶¹. À la différence du régime des incompatibilités permanentes,

dans lequel la désignation du conseiller de nationalité belge du même groupe politique ayant obtenu le plus de voix après le bourgmestre sortant se fait de plein droit, le bourgmestre empêché peut choisir l'échevin qui le remplace.

À la suite de ce remplacement, l'échevin lui-même est considéré comme étant empêché et doit être remplacé, à la demande du collège communal, conformément à l'article L1123-10, § 1^{er}, du CWADEL, pour la période pendant laquelle il remplace le bourgmestre⁶².

La délégation du bourgmestre en titre à l'échevin le remplaçant est révocable à tout moment et le bourgmestre empêché peut décider de désigner un nouveau bourgmestre faisant fonction⁶³.

32. Quels sont les effets de l'empêchement dans le chef du bourgmestre empêché ?

Tout d'abord, l'intéressé devient « bourgmestre empêché ». L'échevin qui le remplace devient le « bourgmestre faisant fonction ».

Ensuite, le bourgmestre empêché ne peut plus poser aucun acte ressortissant de la fonction de bourgmestre ni engager valablement la commune. Il ne conserve aucune prérogative attachée à la fonction. Par contre, selon l'arrêt *Daerden*, le bourgmestre empêché fait toujours partie du collège communal⁶⁴.

Enfin, l'empêchement a également des conséquences sur le traitement du bourgmestre empêché et sur celui de l'échevin qui le remplace⁶⁵.

2. L'absence

33. En cas d'absence du bourgmestre, par exemple suite à une démission, un décès ou à sa révocation⁶⁶, il doit également être remplacé par le premier échevin belge en rang, jusqu'à son retour⁶⁷ ou jusqu'à ce qu'un nouveau bourgmestre soit désigné⁶⁸. Il n'est pas ici question d'une délégation par le bourgmestre absent à un échevin qu'il choisit, puisque, par son absence, le bourgmestre n'est plus investi de ses fonctions et ne peut donc pas déléguer celles-ci.

56. Art. L1123-6 du CWADEL.

57. Voir *infra*, pt. 38.

58. Voir *infra*, pt. 73.

59. P. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 33 et 34.

60. P. LAMBERT, *ibid.*, p. 33 ; G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, p. 146 ; Circulaire du 12 septembre 2000 (« Empêchement et remplacement du Bourgmestre qui exerce la fonction de Ministre, de Secrétaire d'État, de Membre d'un Exécutif ou de Secrétaire d'État régional »).

61. Pour rappel, le rang provient de l'ordre dans le pacte de majorité (art. L1123-8, § 3, du CWADEL).

62. L'ancien article L1123-11, al. 4, du CWADEL prévoyait que l'échevin remplaçant le bourgmestre empêché était lui-même remplacé temporairement mais cette disposition a été supprimée (D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 52).

63. Voir par exemple C.E., 11 juillet 2011, *Daerden*, n° 214.529.

64. D. FISSE, « Motion de méfiance en droit wallon : éléments de réflexion », obs. sous C.E., 11 juillet 2011, *Daerden*, n° 214.529, *J.L.M.B.*, 2011, p. 1930. En outre, en vertu d'une circulaire du 31 octobre 2012 du ministre wallon des Pouvoirs locaux, le bourgmestre empêché pourrait continuer à assister aux réunions du collège, sans voix délibérative (voir V. VANDER GEETEN, « Existe-t-il un statut de bourgmestre empêché 'Canada Dry' en Région wallonne ? », obs. sous C.E., 21 juin 2013, *Mettens*, n° 224.021, *A.P.T.*, 2013/3, p. 328).

65. Voir G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, p. 147.

66. P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 32 ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 134.

67. Voir par exemple C.E., 24 mars 2010, *Marechal*, n° 202.312.

68. P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 32.



3. Comparaison avec le régime d'incompatibilité permanente

34. On l'a déjà évoqué⁶⁹, l'empêchement est temporaire⁷⁰, alors que les incompatibilités prévues aux articles L1125-1 à L1125-4 du CWADEL sont permanentes.

Il existe donc des différences de traitement entre ces deux régimes. Le bourgmestre empêché, par exemple pour cause de fonction ministérielle, et celui exerçant des fonctions incompatibles avec son mandat de bourgmestre, ne sont en effet pas traités de manière comparable. Alors que le premier peut décider d'exercer sa fonction ministérielle tout en conservant la possibilité de récupérer sa fonction de bourgmestre, le second perd définitivement la faculté de porter l'écharpe mayorale jusqu'à la prochaine législature. De fait, c'est une nouvelle désignation en tant que bourgmestre qui permettra au second de le devenir, au contraire du bourgmestre empêché qui pourra récupérer son mandat communal dès la cessation de la fonction à l'origine de l'empêchement, sans qu'il lui soit nécessaire d'être désigné comme tel⁷¹.

Le régime des incompatibilités permanentes est donc plus strict que celui de l'empêchement. L'article L1123-4 du CWADEL⁷² s'applique uniquement au premier.

35. La différence de traitement entre les régimes d'incompatibilités permanentes et temporaires est étonnante vu les objectifs des deux régimes⁷³. Elle s'explique cependant par les causes de l'incompatibilité temporaire. Les vacances annuelles, la suspension disciplinaire, un congé parental ou une interdiction temporaire de siéger : il s'agit par hypothèse d'événements temporaires qui ne nécessitent pas un remplacement pour la durée de la législature. Lorsque l'empêchement trouve sa cause dans une fonction de membre du Gouvernement fédéral ou régional, ou encore dans celle de député wallon, le caractère temporaire de l'incompatibilité se justifie par le choix des électeurs

exprimé pour une durée déterminée⁷⁴.

Mais ne peut-on pas soutenir que ce sont alors « la liberté et les prérogatives de certains élus locaux » qui sont « privilégiées par rapport à toute autre préoccupation », même au détriment de la volonté des électeurs⁷⁵ ? Le choix des électeurs n'est-il pas contourné quand un candidat se présente tout en sachant que, même élu et pressenti pour le poste de bourgmestre, il choisira un mandat ministériel si l'occasion se présente ? Le choix des électeurs est également ignoré lorsque le bourgmestre empêché désigne un échevin de son choix pour le remplacer, sans tenir compte des résultats électoraux et des voix de préférence.

C. La prévention des conflits d'intérêts

36. L'article L1125-10 du CWADEL instaure des interdictions occasionnelles afin de garantir l'absence de conflits d'intérêts pour le bourgmestre dans l'exercice de ses fonctions et d'éviter les abus⁷⁶.

Ainsi, il est interdit au bourgmestre, en tant que membre du collège communal⁷⁷ :

- de prendre part, directement ou indirectement, dans aucun service – perceptions de droits, fourniture ou adjudication quelconque – pour la commune ;
- d'intervenir comme avocat, notaire ou homme d'affaires dans les procès dirigés contre la commune, ni même plaider ni aviser ni suivre aucune affaire litigieuse quelconque dans l'intérêt de la commune, dans le cadre des qualités précitées, sauf gratuitement ;
- d'intervenir comme conseil d'un membre du personnel en matière disciplinaire ;
- d'intervenir comme délégué ou technicien d'une organisation syndicale dans un comité de négociation ou de concertation de la commune.

37. Les articles L1125-11 et L1125-12 du CWADEL concernent plus spécifiquement les mandats exercés au sein d'une intercommunale.

69. Voir *supra*, pt. 6.

70. D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 51 ; F. PIRET, *op. cit.*, p. 22.

71. D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 51.

72. Cet article prévoit, dans son § 3 : « Sauf dans le cas visé par l'article L1123-1, § 5, le conseiller visé au § 1^{er} ou au § 2, qui figurait lors des élections à l'une des trois premières places de la liste des candidats visée à l'article L4112-4, § 2, et qui renonce à exercer la fonction de bourgmestre qui lui est dévolue ou qui, après l'avoir exercée, y renonce, ne peut pas être membre du collège communal au cours de la législature. »

73. Les deux types de régime visent en effet à limiter le cumul de mandats empêchant « une disponibilité maximale du bourgmestre », dans un objectif évident de bonne administration et de bonne gestion de la commune (Exposé des motifs du projet de loi modifiant la nouvelle loi communale en ce qui concerne les absences et empêchements des mandataires, *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n°1.306/1, p. 3).

74. J.-M. VAN BOL explique ainsi aux parlementaires wallons, à propos du bourgmestre empêché qui est également ministre, que ce dernier, « lorsqu'il rentre chez lui retourne dans son fief où il reste le leader local », « il existe donc une logique inhérente au système » (voir Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Rapport présenté au nom de la commission des affaires intérieures et de la fonction publique, *Doc. parl.*, Parl. w., 2005-2006, 204/64, p. 12).

75. B. LOMBAERT et V. RIGODANZO, *op. cit.*, p. 64. Voir l'avis du Conseil d'État sur le projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation : « On peut se demander si, en prévoyant, en cas d'absence ou d'empêchement du bourgmestre, l'exercice des fonctions de ce dernier par l'échevin que le bourgmestre délègue à cet effet, sans égard au nombre de voix de préférence obtenu sur la liste la plus nombreuse participant au pacte de majorité, la disposition ne comporte pas une incohérence avec le système globalement envisagé » (voir Avis L. 38.567/4 et 38/568/4 du 11 juillet 2005, *Doc. parl.*, Parl. w., 2004-2005, 204/1, p. 44). Ce système vise à renforcer le rôle des citoyens dans la désignation de leur bourgmestre. Le Gouvernement wallon a estimé que cette possibilité de délégation à un échevin choisi se justifie par « la souplesse de gestion et la continuité dans l'action communale » (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Rapport présenté au nom de la Commission des affaires intérieures et de la fonction publique, *Doc. parl.*, Parl. w., 2005-2006, 204/1, p. 10).

76. C.E., 17 mai 1993, S.A. 2000 Plus, n° 43.000.

77. Les incompatibilités visées par cette disposition s'appliquent à tout membre du conseil et du collège, ainsi qu'aux directeurs généraux.

D'une part, l'article 1125-11 du CWADEL interdit au membre d'un collège communal d'une commune associée de siéger au sein d'un organe de direction d'une intercommunale, en qualité de membre permanent.

D'autre part, l'article L1125-12 limite à trois le nombre de mandats d'administrateur rémunérés⁷⁸ dans une intercommunale que peut détenir un conseiller communal ou un membre du collège communal. Il semble que cette interdiction relève davantage de la limitation de cumul des mandats dans le chef du bourgmestre mais le législateur wallon a néanmoins introduit cette disposition dans le chapitre consacré aux « incompatibilités et conflits d'intérêts »⁷⁹.

38. D'autres interdictions sont prévues par le CWADEL ainsi que par des lois particulières⁸⁰. Par exemple, l'article L1122-19 du CWADEL interdit à tout conseiller et membre du collège d'être présent aux délibérations sur des objets auxquels il a un intérêt direct ou indirect.

De plus, ne peut être membre du comité de gestion d'une association de projet le bourgmestre d'une commune associée s'il est membre du personnel de cette association⁸¹.

Par ailleurs, plusieurs législations et réglementations particulières mettent en place des incompatibilités ou interdictions induites par l'exercice du mandat communal⁸².

39. Le CWADEL ne prévoit pas de conséquence spécifique aux hypothèses de conflits d'intérêts⁸³, au contraire de ce qui est prévu pour les incompatibilités et les cas d'empêchement. Le non-respect de l'interdiction est toutefois de nature à vicier l'acte adopté par le bourgmestre. Il pourra être annulé sur base du principe d'égalité ou du principe général d'impartialité⁸⁴. Le bourgmestre pourrait également être inquiété au pénal, par application des articles 245 ou 247, § 2, du Code pénal. Il risque aussi de voir engagée sa res-

pensabilité politique ou disciplinaire.

D. La limitation de cumul des mandats et des revenus

40. Jusqu'en 2006, c'est le législateur spécial qui organisait seul un contrôle du cumul des mandats⁸⁵. En 2007, le législateur wallon a introduit dans le CWADEL les articles L5111-1 et suivants, consacrant les obligations du mandataire wallon en matière de déclaration de mandats et de rémunération⁸⁶.

Toujours dans un objectif de bonne gouvernance, le législateur wallon entend assurer une limitation du cumul des mandats à travers un système de contrôle se fondant, d'une part, sur une obligation de déclaration de mandats et des revenus, et, d'autre part, sur le respect d'une certaine limite financière des revenus provenant de ces différents mandats.

41. L'article L1123-17 du CWADEL⁸⁷ impose au bourgmestre que la somme de son traitement et de ses rétributions et avantages en nature dont il bénéficie en vertu de son mandat originaire⁸⁸, de ses mandats dérivés⁸⁹ et de ses mandats, fonctions et charges publiques d'ordre politique⁹⁰, soit égale ou inférieure à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire perçue par les députés fédéraux et sénateurs. En cas de dépassement de cette limite, le montant du traitement et des rétributions ou avantages en nature perçu doit être réduit à due concurrence.

Le cumul des mandats n'est donc pas interdit. C'est la perception de revenus et avantages en nature perçus de manière excessive par le bourgmestre qui l'est.

42. Afin d'assurer le respect de cette limite financière, un régime de contrôle et de déclaration des mandats a été mis en place par le législateur wallon, s'inspirant de la législation fédérale en la matière⁹¹. Les articles

78. L'article L1125-12, alinéa 2, précise qu'on entend par mandat rémunéré « le mandat pour lequel son titulaire perçoit effectivement une rémunération », alors que l'alinéa 3 du même article indique comment se calcule le nombre de mandats.

79. Première partie, livre 1^{er}, titre 1^{er}, chapitre V du CWADEL.

80. Voir F. PIRET, *op. cit.*, pp. 22 et 23 ; G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, pp. I.41 à I.43.

81. Art. L1531-2, § 5, du CWADEL.

82. C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 35 et 36. On citera par exemple l'article 14 de la loi du 21 février 1985 concernant l'indépendance du réviseur d'entreprises. Voir l'arrêt *Daerden* (C.E., 20 octobre 2010, n° 208.257) confirmant que le bourgmestre d'une commune membre d'une intercommunale ne peut exercer une mission de réviseur d'entreprise pour cette intercommunale, dès lors que « le contrôleur serait aussi un des gestionnaires du contrôlé ».

83. F. PIRET, *op. cit.*, p. 23.

84. F. PIRET, *ibid.*, p. 23 ; C.E., 18 avril 1997, S.A. 2000 Plus, n° 65.921 ; C.E., 30 juin 1995, Feldmann, n° 54.151.

85. Loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine (M.B., 26 juillet 1995). Voir G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, pp. I.9 à I.13 ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 103 et 104.

86. M. UYTENDAELE e.a., *Regards sur la démocratie locale en Wallonie. Les nouvelles règles applicables aux communes, aux CPAS et aux provinces*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 107 et s.

87. Cette disposition trouve son origine dans la loi du 4 mai 1999 limitant le cumul du mandat de bourgmestre et d'échevin avec d'autres fonctions (M.B., 28 juillet 1999).

88. C'est-à-dire, en vertu de l'article L5111-1 du CWADEL, le mandat de bourgmestre.

89. C'est-à-dire, en vertu de l'article L5111-1 du CWADEL, les fonctions exercées par le bourgmestre qui lui ont été confiées en raison de ce mandat de bourgmestre. Voir C.E., 3 mai 2012, Desama, n° 219.146.

90. C'est-à-dire, en vertu de l'article L5111-1 du CWADEL, les mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique qui ne s'analysent pas comme un mandat originaire ni un mandat dérivé.

91. La loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine (M.B., 26 juillet 1995) et la loi du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine (M.B., 30 juin 2004).



L5211-2 et suivants précisent l'obligation de déclaration des mandats⁹².

Le bourgmestre qui omet de déclarer certains mandats rémunérés ou qui dépose une fausse déclaration est déchu de son mandat de bourgmestre, au terme d'une procédure spécifique menée par le Gouvernement wallon⁹³. La sanction de la déchéance peut entraîner l'inéligibilité du bourgmestre pour une durée de six ans⁹⁴.

43. Outre les règles relatives aux revenus perçus par le bourgmestre, diverses législations fédérales mettent également en place des limitations de cumul de mandats au niveau des fonctions. Ainsi, un député ou sénateur fédéral ne peut pas cumuler son mandat avec « plus d'un mandat exécutif rémunéré », comme le mandat de bourgmestre⁹⁵. Il en est de même pour les parlementaires européens⁹⁶.

44. Par ailleurs, on l'a mentionné, le décret spécial du 9 décembre 2010⁹⁷ limite le cumul des mandats des parlementaires wallons et rend incompatible le cumul des mandats de membre du Parlement wallon et de membre d'un collège communal. Par exception à cette règle, le législateur wallon permet à un quart des parlementaires wallons de cumuler cette fonction avec celle de bourgmestre, échevin ou président du CPAS. Pour les trois quarts restants, ils devront renoncer à l'un ou l'autre de leurs mandats. Le décret spécial prévoit cependant une période de transition à ce régime assez strict, puisqu'entre 2012 et 2018, les mandataires concernés peuvent se déclarer « empêchés » pour l'un ou l'autre mandat incompatible⁹⁸. À partir de la législature de 2018, cependant, ils devront y renoncer.

II. Le régime disciplinaire du bourgmestre

A. Le fondement légal du régime disciplinaire

45. Le régime disciplinaire du bourgmestre est abordé de manière succincte à l'article L1123-6 du CWADEL. Cette disposition prévoit que le Gouvernement wallon ou son délégué est compétent pour sanctionner le

bourgmestre par une suspension de maximum trois mois ou une révocation, en cas d'inconduite notoire ou de négligence grave, après que le bourgmestre a été entendu. L'article précise que le bourgmestre révoqué ne peut être réélu au cours de la même législature. Il pourra donc l'être à la suivante.

La jurisprudence complète le prescrit de cette disposition, tant à propos de ce que constitue une « faute disciplinaire » que pour la procédure disciplinaire et la sanction infligée. Cette jurisprudence porte particulièrement sur l'article 82 de la nouvelle loi communale appliqué à l'ensemble des communes belges avant 2007⁹⁹ mais elle reste applicable au régime disciplinaire des bourgmestres en Région wallonne.

B. La faute disciplinaire

46. Une procédure disciplinaire à l'encontre d'un bourgmestre peut être engagée dans deux hypothèses : une négligence grave ou une inconduite notoire. Les faits en question doivent avoir été commis par l'intéressé après sa désignation comme bourgmestre¹⁰⁰.

La portée de ces deux hypothèses est illustrée dans la jurisprudence du Conseil d'État.

Il ressort de cette jurisprudence que l'« on admet que l'inconduite notoire se rapporte principalement aux faits de la vie privée et la négligence grave à des faits qui sont en rapport avec l'exercice de la fonction »¹⁰¹.

Le Conseil d'État a également indiqué que l'inconduite est « notoire » lorsqu'elle est « manifeste, publique, connue d'un grand nombre de personnes »¹⁰². Toutefois, la qualification de faits comme constituant une inconduite notoire ou une négligence grave relève de l'appréciation discrétionnaire, mais non arbitraire, du Gouvernement wallon¹⁰³.

Il importe peu que les faits donnent lieu à des poursuites ou sanctions pénales¹⁰⁴. En effet, un même comportement peut constituer à la fois une faute disciplinaire et une infraction pénale et peut déclencher « deux sortes de répression (...) sans que l'autorité

92. Voir également D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 63 ; G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, pp. 1.14 et s.

93. Art. L5431-1 du CWADEL. Voir F. PIRET, *op. cit.*, p. 25 ; D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, pp. 64 à 66.

94. Art. L4142-1, § 2, 8°, du CWADEL. Cette sanction de déchéance n'est cependant pas automatique. Le Gouvernement a en effet un pouvoir d'appréciation en la matière (C.C., 14 juin 2012, n° 79/2012 et C.E., 12 juillet 2012, Jacquemin, n° 220.306). Voir J. SOHIER, « La déchéance des conseillers communaux pour défaut de déclaration de leurs mandats publics : une sanction disproportionnée ? », note sous C.E., 10 novembre 2011, Jacquemin, n° 216.244 ; C.C., 14 juin 2012, n° 79/2012 et C.E., 12 juillet 2012, Jacquemin, n° 220.306, A.P.T., 2012, pp. 792 et s.

95. Art. 1^{er} quater de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des chambres législatives.

96. Art. 42, al. 1^{er}, de la loi relative à l'élection du Parlement européen.

97. Décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon (M.B., 22 décembre 2010).

98. Voir *supra*, pt. 28.

99. En vertu de l'article 40 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, le Roi était l'autorité disciplinaire des bourgmestres jusqu'au 31 décembre 2006.

100. C.E., 14 juillet 2008, Lenaerts, n° 185.384.

101. C.E., 15 mars 1994, Verleye, n° 46.516. Voir également C.E., 14 juillet 2008, Lenaerts, n° 185.384.

102. C.E., 11 juin 1997, Corneillie, n° 66.742.

103. C.E., 15 mars 1994, Verleye, n° 46.516 ; C.E., 11 juin 1997, Corneillie, n° 66.742.

104. C.E., 24 septembre 1991, Verleye, n° 37.716.

disciplinaire soit liée en principe par la décision du juge pénal¹⁰⁵ ».

47. En cas de recours contre la décision disciplinaire, le Conseil d'État vérifie si le Gouvernement a donné à l'article L1123-6 « une interprétation compatible avec la portée que le législateur a entendu réserver à cette disposition »¹⁰⁶. L'on retrouve donc dans la jurisprudence des exemples des deux hypothèses pouvant entraîner l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

Ainsi, le Conseil d'État a considéré que relevaient :

- de l'inconduite notoire ou de la négligence grave le fait pour le bourgmestre d'avoir, « en qualité de fonctionnaire public, plus particulièrement de bourgmestre, pris part ou accepté une part dans les opérations, adjudications, entreprises ou travaux en régie dont il avait en tout ou en partie la gestion ou la surveillance, ou d'avoir, en tant qu'autorité chargée de l'ordonnancement du paiement ou de la liquidation d'une affaire, pris part dans ces opérations, fait qui a donné lieu à une condamnation correctionnelle »¹⁰⁷ ;
- de la négligence grave le comportement de fraude du requérant lors d'un examen et d'immixtion dans les compétences du jury chargé d'attribuer la fonction de secrétaire communal¹⁰⁸.

Ne relève toutefois pas de la négligence grave le fait de ne pas vérifier, « pour toutes et chacune des factures faites à la commune, la concordance entre les fournitures et les factures lorsque ces dernières sont visées pour réception conforme par un échevin »¹⁰⁹.

Ne relèvent pas non plus de la négligence grave des « faits dont le gouvernement a eu connaissance à l'époque où ils ont été commis et qu'il n'a pas cru devoir réprimer »¹¹⁰. Par contre, de tels faits peuvent être sanctionnés si des faits nouveaux sont établis par l'autorité de tutelle, faits qui constituent, avec les faits antérieurs, « un ensemble de comportements de nature à justifier la mise en œuvre de son pouvoir disciplinaire »¹¹¹.

Relève enfin de la négligence grave ou de l'inconduite notoire l'utilisation, par le bourgmestre, du personnel communal pour des prestations à domicile ainsi que

d'un véhicule du CPAS pour ses vacances personnelles et d'un hangar communal pour ranger son bateau¹¹².

48. En toute hypothèse, les faits à la base d'une procédure disciplinaire dirigée contre un bourgmestre doivent être graves¹¹³.

C. La procédure disciplinaire

49. La procédure disciplinaire est dirigée par le Gouvernement wallon ou son délégué.

Si l'autorité disciplinaire a une marge de manœuvre importante pour apprécier les faits à l'origine de la procédure disciplinaire, celle-ci doit évidemment être menée dans le respect des droits de la défense du bourgmestre.

Le bourgmestre doit être entendu préalablement à l'adoption de la sanction¹¹⁴, afin qu'il puisse présenter ses arguments et moyens de défense. L'article L1123-6 du CWADEL n'impose cependant pas au Gouvernement wallon ou à son délégué d'entendre personnellement le bourgmestre, même si ce dernier le demande¹¹⁵.

Outre l'audition préalable, les droits de la défense doivent être respectés dans le cadre de la procédure disciplinaire. Ainsi, lors de sa convocation à l'audition, le bourgmestre doit être averti qu'il sera entendu pour des faits pouvant mener à une sanction disciplinaire¹¹⁶. Il doit ensuite pouvoir prendre connaissance des éléments de l'enquête, consulter le dossier, avoir le temps nécessaire pour préparer sa défense, avant d'être ensuite entendu sur les faits en question¹¹⁷. Il peut, s'il le souhaite, être accompagné d'un avocat. L'intéressé doit enfin se voir remettre le procès-verbal d'audition¹¹⁸.

D. La sanction disciplinaire

50. Les sanctions disciplinaires sont prévues à l'article L1123-6, alinéa 1^{er}, du CWADEL. Ces sanctions sont nécessairement graves. Il n'est en effet pas ques-

105. C.E., 11 mai 1971, Callens, n° 14.715.

106. C.E., 31 juillet 1957, Evrard, n° 5.791.

107. C.E., 11 mai 1971, Callens, n° 14.715.

108. C.E., 15 mars 1994, Verleye, n° 46.516. Voir aussi C.E., 30 juin 2005, Van Dooren, n° 147.129 ; C.E., 22 septembre 2005, Van der Cammen, n° 149.250.

109. C.E., 31 juillet 1957, Evrard, n° 5.791.

110. C.E., 12 janvier 1978, Nicks, n° 18.681.

111. C.E., 12 janvier 1978, Nicks, n° 18.681.

112. Arrêté du Gouvernement wallon du 2 octobre 2008, *Nandrin*.

113. C.E., 11 mai 1971, Callens, n° 14.715.

114. Art. L1123-6 du CWADEL.

115. C.E., 24 mai 1966, Oeyen, n° 11.828. Voir par exemple dans l'affaire *Mettens*, l'audition de l'intéressé était menée par le gouverneur de province et deux commissaires d'arrondissement (*infra*, pt. 79).

116. C.E., 11 juin 1997, Corneille, n° 66.742.

117. J. BOURTEMBOURG et A. VEULEMANS, « La responsabilité disciplinaire et politique des mandataires locaux », in *Droit de la démocratie provinciale et communale : La désignation et la responsabilité des mandataires* (dir. L. LE HARDY DE BEAULIEU), Namur, Presses universitaires de Namur, 2006, p. 68.

118. C.E., 11 mai 1971, Callens, n° 14.715. Pour un exemple récent de déroulement de la procédure disciplinaire, voir C.E., 21 juin 2013, *Mettens*, n° 224.021.



tion de simple « blâme »¹¹⁹. Cela explique bien entendu que les faits constitutifs d'une faute disciplinaire doivent être d'une certaine gravité.

51. Le bourgmestre peut être suspendu de ses fonctions, pour une période de trois mois maximum. Le Gouvernement wallon, ou son délégué, peut donc apprécier la durée de la suspension en fonction de la gravité du manquement invoqué.

La seconde sanction est la révocation pure et simple. L'article L1123-6, alinéa 2, du CWADEL précise que le bourgmestre révoqué ne peut plus être élu au cours de la même législature.

E. Les conséquences de la sanction disciplinaire

52. En cas de suspension ou de révocation, le bourgmestre doit cesser d'exercer ses fonctions de bourgmestre. L'intéressé conserve cependant ses fonctions de conseiller communal¹²⁰.

Il doit évidemment être remplacé, soit pour la période de suspension, soit, en cas de révocation, jusqu'à la prochaine législature.

53. Le bourgmestre suspendu est considéré comme empêché temporairement alors que le bourgmestre révoqué est considéré comme absent. Il doit être remplacé en conséquence¹²¹.

54. L'on notera que l'article L1123-6 du CWADEL empêche la désignation du bourgmestre révoqué au cours de la même législature. Le conseil communal ne pourrait donc pas le désigner à nouveau.

III. Le régime des sanctions politiques du bourgmestre

55. Depuis 2005¹²², le CWADEL met en place une procédure de mise en œuvre de la responsabilité du collège communal et de ses membres. L'article L1123-14¹²³ organise le régime des motions de méfiance constructive individuelles ou collectives adoptées par le conseil communal.

Comme le rappelle le Conseil d'État, « le principe de la responsabilité du collège devant le conseil tend à assurer l'harmonie entre les options politiques de l'assemblée et celles des organes représentatifs de la commune »¹²⁴.

56. Cette procédure est à distinguer de l'hypothèse de la démission collective énoncée à l'article 1123-1, § 5, du CWADEL dans laquelle tous les membres du collège communal, dont le bourgmestre, démissionnent volontairement¹²⁵.

Elle est aussi à distinguer de la pratique du retrait d'attributions, forme de sanction politique décidée par le collège communal contre un de ses membres, dont l'application au bourgmestre en place est néanmoins limitée. Cette pratique est examinée ci-dessous¹²⁶.

A. La responsabilité individuelle d'un membre du collège communal

57. La responsabilité individuelle d'un ou plusieurs membre(s) du collège communal, tel que le bourgmestre, peut être mise en cause par l'adoption d'une motion de méfiance individuelle constructive par le conseil communal¹²⁷.

La motion de méfiance individuelle est alors considérée comme un avenant au pacte de majorité¹²⁸.

58. La motion n'est recevable que si elle est constructive, c'est-à-dire si elle propose un successeur à chaque personne visée, par exemple le bourgmestre. Ce dernier devra être choisi conformément à l'article L1123-14, § 2, du CWADEL, c'est-à-dire dans le respect des règles prévues à l'article L1123-4 du CWADEL¹²⁹ concernant le remplacement du bourgmestre.

La motion de méfiance individuelle doit être déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité. L'opposition ne pourrait donc pas introduire seule une telle motion.

59. Vu la gravité de la mesure, le bourgmestre a la faculté de faire valoir ses observations devant le conseil communal avant le vote du conseil de la motion de

119. Il est cependant possible que l'autorité disciplinaire adopte certaines mesures d'ordre intérieur à l'attention du bourgmestre, afin d'améliorer ses prestations ou son comportement. Voir C.E., 19 octobre 1976, Geurts, n° 17.831 ; C.E., 4 novembre 1992, n° 40.960 ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 92.

120. C.E., 4 janvier 1954, Bael, n° 3.022.

121. Voir *supra*, pt. 31.

122. Décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B., 2 janvier 2006).

123. Sur le développement du principe de la responsabilité politique au niveau local en Région wallonne, voir D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, pp. 39 à 41 ; M. UYTENDAELE, « Quelques réflexions sur la motion de méfiance constructive et sur les tendances séditionnelles du Conseil d'État », in *Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation : enjeux et bilans politiques* (coord. A. L. DURVIAUX e.a.), Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 75 et s. ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant et Anthemis, 2014, pp. 273 et s.

124. C.E., 11 juillet 2011, Daerden, n° 214.529.

125. Voir C. HAVARD, *op. cit.*, p. 87.

126. Voir *infra*, C.

127. Une telle motion peut être déposée à l'encontre de plusieurs membres du collège, mais pas l'ensemble. Voir C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 117 et 118.

128. D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 43.

129. C. HAVARD, *op. cit.*, p. 119. Voir *supra*, pt. 15.

méfiance. Il doit disposer d'un délai suffisant pour préparer son argumentation¹³⁰.

Le législateur wallon a précisé en 2006 que le bourgmestre doit être entendu en personne¹³¹, ce qui implique, selon les travaux parlementaires, qu'il n'a pas la possibilité de « faire appel à un avocat ou à un représentant quelconque »¹³². Il s'agit d'une réaction à la jurisprudence du Conseil d'État qui avait jugé que le principe *audi alteram partem* impliquait le droit pour le membre du collège d'être accompagné par un avocat¹³³. La Cour constitutionnelle juge que cette spécificité ne constitue pas une différence de traitement discriminatoire par rapport aux personnes qui peuvent se faire assister par un avocat dans leurs rapports avec l'administration. Elle considère en effet que, dans le cas d'une motion de méfiance constructive, le débat mené devant le conseil est « axé sur la question de savoir si l'organe élu démocratiquement entend ou non maintenir sa confiance à l'organe exécutif ou à un membre de cet organe et suppose que celui qui porte une responsabilité politique se justifie en personne devant l'organe élu démocratiquement, même lorsque la question de confiance est dictée par son comportement personnel »¹³⁴.

60. Outre un recours possible devant l'autorité de tutelle¹³⁵, un recours contre une motion de méfiance individuelle peut être introduit devant le Conseil d'État¹³⁶. La décision du conseil communal est en effet un acte administratif, à portée individuelle, destiné à produire des effets juridiques et causant grief à un ou plusieurs intéressé(s)¹³⁷.

Dans le cadre du recours, le Conseil d'État peut vérifier la motivation *formelle* de l'acte, ainsi que le respect des droits de la défense de l'intéressé¹³⁸. À propos de la motivation *matérielle* de l'acte, par contre, il n'est pas question pour le Conseil d'État de se substi-

tuer au conseil communal et à l'appréciation politique de ce dernier¹³⁹. Le décret du 8 juin 2006 précise que le conseil communal apprécie « souverainement » les motifs qui fondent la motion¹⁴⁰, en vue de soustraire le contrôle de la motivation au Conseil d'État¹⁴¹. Dans un arrêt rendu un mois suivant cette modification décrétable, le Conseil d'État juge que cette modification « porte sur la motivation matérielle de l'adoption de la motion de méfiance, soit sur ses motifs, de sorte que cette modification décrétable n'exonère pas cette décision du conseil communal de l'exigence de motivation formelle »¹⁴². Conforté dans sa position par la Cour constitutionnelle¹⁴³, le Conseil d'État a réaffirmé sa compétence pour connaître des recours à l'encontre des motions de méfiance et en contrôler la motivation formelle¹⁴⁴.

B. La responsabilité collective du collège communal

61. La responsabilité collective du collège communal peut être mise en cause par l'adoption d'une motion de méfiance constructive par le conseil communal¹⁴⁵.

62. Pour être recevable, la motion de méfiance doit proposer une équipe pour succéder au collège et doit être déposée par la moitié, au moins, des conseillers de chaque groupe politique formant la majorité alternative. À la différence de la procédure décrite ci-avant, la motion collective peut donc être formée en partie par l'opposition. L'équipe proposée résulte d'un nouveau pacte de majorité.

En exigeant une motion de méfiance constructive, l'objectif du législateur wallon est donc d'éviter le blocage des institutions communales¹⁴⁶, tout en permettant que le collège communal soit tenu responsable et puisse être destitué le cas échéant.

130. C.E., 8 mars 2006, Brynaert, n° 156.078 ; C.E., 28 mars 2006, Vanbergen, n° 157.044.

131. Décret du 8 juin 2006 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B., 15 juin 2006).

132. Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Doc. parl., Parl. w., 2005-2006, 369/1, p. 3.

133. Voir C.E., 28 mars 2006, Vanbergen, n° 157.044.

134. C.C., 19 décembre 2007, 156/2007, B.11.

135. En vertu de l'article L3121-1 du CWADEL. À propos de la tutelle, voir A.-L. DURVIAUX et I. GABRIEL, « La tutelle sur les pouvoirs locaux », in *Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation : enjeux et bilans politiques* (coord. A. L. DURVIAUX e.a.), Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 45 et s.

136. C.E., 8 mars 2006, Brynaert, n° 156.078 ; C.E., 28 mars 2006, Vanbergen, n° 157.044 ; C.E., 17 mai 2006, Maniscalco, n° 158.939 ; D. RENDERS et T. BOMBOIS, « La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'État », *J.T.*, 2006, pp. 320 et s.

137. C. HAVARD, *op. cit.*, p. 118.

138. C.E., 14 mai 2007, Maniscalco, n° 171.147.

139. C.E., 14 mai 2007, Brynaert, n° 171.146. Voir également C.E., 17 mai 2006, Maniscalco, n° 158.939 dans lequel le Conseil d'État considère que « les motifs de la confiance ou de la méfiance qui peut régner entre les membres d'une assemblée ou d'un collège démocratiquement élu, tel un conseil communal ou un collège de bourgmestre et échevins, paraissent relever exclusivement de l'appréciation de ses membres [et] que l'examen des motifs de cette confiance ou de cette méfiance est étranger au contrôle de légalité que le Conseil d'État peut exercer sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 ».

140. Art. L1123-14, § 1^{er}, al. 9, du CWADEL.

141. Voir Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Doc. parl., Parl. w., 2005-2006, 369/1, p. 2. À ce sujet, voir J. SAUTOIS, « Pouvoirs locaux, motion de méfiance mixte et contrôle du Conseil d'État », note sous C.E., 11 juillet 2011, Daerden, n° 214.529, *A.P.T.*, 2011, pp. 315 et s. ; D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, pp. 48 à 50 ; D. RENDERS et T. BOMBOIS, « La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'État », *op. cit.*, pp. 322 et 323. Avant la modification apportée par le décret du 8 juin 2006, certains auteurs considéraient que le contrôle du Conseil d'État pouvait également porter sur la motivation matérielle de l'acte, mais de façon marginale en vérifiant l'absence d'erreur manifeste d'appréciation du conseil communal (D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 47 ; D. RENDERS et T. BOMBOIS, « La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 321).

142. C.E., 11 juillet 2006, Vanbergen, n° 161.253. À ce sujet, voir M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 276 et 277.

143. C.C., 19 décembre 2007, n° 156/2007, B.3-B.5.

144. C.E., 28 mai 2008, Vanbergen, n° 183.513. Sur l'obligation de motivation formelle de la motion, voir D. RENDERS, « Trois réflexions juridiques au sujet des motions de méfiance constructive provinciale et communale », in *Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation : enjeux et bilans politiques* (coord. A. L. DURVIAUX e.a.), Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 95 et 96.

145. Voir C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 120 et s.

146. D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 45.



63. Après le dépôt de la motion entre les mains du directeur général, le débat et le vote à son sujet sont inscrits à l'ordre du jour du prochain conseil communal et le texte de motion de méfiance est transmis, par le directeur général, aux membres du conseil et du collège. Il est également affiché à la maison communale afin d'être porté à la connaissance du public. Un délai minimum de sept jours francs doit être prévu entre le dépôt du texte auprès du directeur général et le prochain conseil communal au cours duquel il en sera débattu. Le directeur général se voit confier un rôle important puisqu'il doit apprécier la recevabilité de la motion avant d'en transmettre et afficher le texte¹⁴⁷.

64. Lors du vote de la motion, le conseil communal apprécie souverainement les motifs fondant celle-ci. Contrairement à ce qui est prévu pour la motion de méfiance individuelle, les membres du collège n'ont pas le droit d'être entendus¹⁴⁸.

La motion est examinée par le conseil communal en séance publique et elle est adoptée, à haute voix, à la majorité des membres du conseil. L'adoption de la motion a pour effet d'entraîner la démission d'office du collège et l'élection du nouveau collège.

65. L'article L1123-14, § 3, du CWADEL ajoute qu'une motion de méfiance collective ne peut être déposée à tout moment, afin de garantir une certaine stabilité de l'équipe en place¹⁴⁹. Ainsi, elle ne peut pas être déposée avant l'expiration d'un an et demi suivant l'installation du collège communal et, suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective, une nouvelle motion ne peut pas être déposée par le conseil avant l'expiration d'un délai d'un an. Il ne peut y avoir que deux motions de méfiance collective au cours d'une même législature communale. Enfin, aucune motion de méfiance collective ne peut être déposée après le 30 juin de l'année précédant les élections.

66. Quelle est la conséquence de l'adoption d'une motion de méfiance collective pour le bourgmestre ?

Faisant partie du collège communal visé par la mo-

tion de méfiance, le bourgmestre est, en principe, également démis de ses fonctions¹⁵⁰.

Il ressort de la jurisprudence récente du Conseil d'État que la motion de méfiance collective peut éventuellement – ou doit dans certains cas¹⁵¹ – être accompagnée d'une motion de méfiance individuelle spécifiquement dirigée contre le bourgmestre. Il s'agit alors d'une motion « mixte ». Une telle hypothèse est envisageable lorsque le bourgmestre élu de plein droit est empêché. Dans ce cas, la motion de méfiance collective concernera le collège communal, en ce compris le bourgmestre faisant fonction, mais une motion de méfiance individuelle dirigée à l'encontre du bourgmestre en titre, empêché, devra aussi être déposée, respectant les conditions particulières, sans que deux scrutins différents doivent être organisés¹⁵².

Cette hypothèse est aussi envisageable lorsque la nouvelle majorité alternative, désignée par la motion de méfiance collective, souhaite que le bourgmestre sortant ne soit plus pris en compte comme bourgmestre dans la majorité alternative¹⁵³. Deux motions de méfiance doivent être déposées dans le cas où, même après le vote de la motion de méfiance collective et la mise en place du nouveau pacte de majorité, c'est le bourgmestre sortant qui est toujours désigné de plein droit. Dans ce cas, une motion de méfiance individuelle, assortie des conditions particulières, doit être déposée par la nouvelle majorité, visant spécifiquement le bourgmestre sortant¹⁵⁴. Les deux motions devront être déposées en deux temps distincts. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une motion « mixte ».

67. Le nouveau bourgmestre doit être choisi dans le respect de l'article L1123-4 du CWADEL concernant le remplacement du bourgmestre¹⁵⁵. Sera désigné bourgmestre le conseiller communal qui – après l'ancien bourgmestre, si une motion mixte a été déposée – a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste ayant obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques formant le nouveau pacte de majorité.

68. Un recours contre la motion de méfiance collective est possible devant l'autorité de tutelle¹⁵⁶, ainsi

147. C. HAVARD considère cependant que le directeur général n'a pas la compétence de déclarer la motion irrecevable. Il s'agit d'une compétence exclusive du conseil communal. Le directeur général apprécie cependant la recevabilité en premier lieu, avant de transmettre et d'afficher le texte de la motion. Dès lors que le conseil communal constate l'irrecevabilité de la motion, celle-ci ne peut être soumise au vote. Si la motion est toutefois votée, elle pourra être annulée par l'autorité de tutelle ou par le Conseil d'État (C. HAVARD, *op. cit.*, p. 121). Voir par exemple C.E., 29 juillet 2014, Demet, n° 228.128.

148. Reste à voir cependant si le principe *audi alteram partem* ne devrait pas être respecté, dans le cas où la motion de méfiance collective peut être qualifiée de mesure grave, prise en fonction du comportement des intéressés (J. SAUTOIS, *op. cit.*, p. 321).

149. G. MATAGNE, E. RADOUX et P. VERJANS, *op. cit.*, p. 13.

150. C.E., 11 juillet 2011, Daerden, n° 214.529.

151. Voir *infra*.

152. C.E., 11 juillet 2011, Daerden, n° 214.529.

153. Sur l'hypothèse contraire, où le bourgmestre sortant est confirmé dans sa fonction suite à la motion de méfiance collective, voir D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 43. Ces auteurs considèrent qu'il est possible que la nouvelle majorité formée par le pacte de majorité propose le bourgmestre sortant à sa propre succession, dans l'hypothèse d'une motion de méfiance collective ayant donc pour but de modifier les majorités en place, mais pas d'exclure le groupe politique auquel appartient le bourgmestre. L'article L1123-14, § 2, du CWADEL n'est alors pas applicable. Voir également J. SAUTOIS, *op. cit.*, pp. 319 et 320.

154. C.E., 29 juillet 2014, Demet, n° 228.128 ; J. SOHIER, « Nouveau revirement sur la motion de méfiance constructive en Région wallonne : la procédure de motion mixte en question », note sous C.E., 29 juillet 2014, Demet, n° 228.128, *A.P.T.*, 2015, p. 138.

155. Art. L1123-14, § 2, du CWADEL. À propos du remplacement du bourgmestre, voir *supra*, pt. 15.

156. En vertu de l'article L3121-1 du CWADEL. Voir par exemple C.E., 11 juillet 2011, Daerden, n° 214.529 ; C.E., 29 juillet 2014, Demet, n° 228.128.



que devant le Conseil d'État dès lors qu'il s'agit d'un acte administratif unilatéral faisant grief à ses destinataires¹⁵⁷. Dans le cadre de ce recours, le contrôle du Conseil d'État porte sur la motivation *formelle* de la motion mais pas sur la motivation *matérielle*¹⁵⁸.

C. Le retrait d'attributions

69. Il faut également évoquer une autre forme de sanction politique qui n'est pas organisée expressément par le CWADEL. Il s'agit du retrait d'attributions¹⁵⁹, dont le principe est le suivant.

Le collège communal travaille de manière collégiale. Une répartition des tâches attribuées au collège¹⁶⁰ est cependant faite en pratique entre le bourgmestre et ses échevins¹⁶¹. En cas de désaccord politique à l'encontre d'un membre du collège, le collège communal peut décider de lui retirer les tâches expressément attribuées¹⁶².

70. Cette forme de sanction politique n'est pas complètement applicable au bourgmestre, puisque certains pouvoirs sont attribués à lui seul par la loi et ne peuvent lui être retirés¹⁶³.

L'on peut par contre imaginer que le bourgmestre exerce des tâches relevant des attributions du collège communal. Le cas échéant, ces attributions spécifiques pourront lui être retirées pour être confiées à un échevin.

71. La répartition des tâches entre les membres du collège communal constitue une mesure d'ordre intérieur¹⁶⁴. Leur retrait devrait l'être également, ce qui

justifie l'incompétence du Conseil d'État en présence d'une telle mesure¹⁶⁵. Il en va autrement lorsque le retrait d'attributions constitue une sanction déguisée, prise en raison du comportement de l'intéressé¹⁶⁶, ou lorsqu'il constitue une mesure « grave »¹⁶⁷.

Le contrôle du Conseil d'État porte alors, par exemple, sur la motivation formelle de la décision du collège¹⁶⁸. Il vérifie également si le retrait d'attributions ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée, dépassant donc les compétences du collège communal¹⁶⁹.

Le Conseil d'État juge par contre qu'il n'a pas à statuer sur un retrait d'attributions fondé sur des motifs politiques, ce qui entraîne l'irrecevabilité du recours¹⁷⁰.

IV. Le régime de responsabilité civile et pénale du bourgmestre

72. L'objectif n'est pas de présenter l'éventail des hypothèses de responsabilité pénale et civile spécifiques au bourgmestre. Nous renvoyons pour cela à d'autres contributions traitant spécifiquement de la matière¹⁷¹.

Nous abordons par contre les conséquences de la mise en cause de la responsabilité civile et, plus particulièrement, pénale du bourgmestre, sur l'exercice de son mandat. Il convient de distinguer l'impact de sa mise en cause pendant la procédure judiciaire et l'impact, ensuite, en cas de condamnation du bourgmestre.

157. D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 46 ; D. FISSE, *op. cit.*, p. 1930 ; D. RENDERS, « Trois réflexions juridiques au sujet des motions de méfiance constructive provinciale et communale », *op. cit.*, pp. 90 et 92.
158. Voir *supra*, pt. 60. Voir cependant M. UYTENDAELE, « Quelques réflexions sur la motion de méfiance constructive et sur les tendances séditionnelles du Conseil d'État », *op. cit.*, pp. 85 à 88 et M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 278 à 280, qui considère que, dans son arrêt *Daerden* (11 juillet 2011, n° 214.529), le Conseil d'État contrôle la validité des motifs fondant la motion de méfiance afin d'examiner le moyen invoquant un détournement de pouvoir, ce que l'auteur considère comme une intrusion « inadmissible » dans le champ politique. Voir également J. SAUTOIS, *op. cit.*, p. 318 ; *contra* : D. FISSE, *op. cit.*, p. 1932.
159. J. BOURTEMBOURG et A. VEULEMANS assimilent le retrait d'attributions à une sanction disciplinaire déguisée et rangent cette pratique dans le régime disciplinaire (voir J. BOURTEMBOURG et A. VEULEMANS, *op. cit.*, p. 70). Nous considérons cependant que ce type de sanction peut être assimilé à une sanction politique dès lors qu'elle constitue normalement une mesure fondée sur des motifs d'ordre politique. La distinction peut toutefois être tenue avec la sanction disciplinaire déguisée, dont le Conseil d'État pourrait connaître.
160. D. RENDERS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 86.
161. À ce sujet, voir notamment B. LOMBAERT, note sous C.E., 21 juin 2002, Alluin, n° 108.329, *Rev. dr. commun.*, 2003/1, pp. 48 et 49.
162. J. BOURTEMBOURG et A. VEULEMANS, *op. cit.*, p. 70. Voir par exemple concernant le retrait des attributions d'un échevin : C.E., 6 avril 2012, Frédéric, n° 218.836 et C.E., 8 octobre 2013, Frédéric, n° 225.018.
163. Voir par exemple les art. 125, al. 2, 134 et 134ter de la nouvelle loi communale. Voir C.E., 12 janvier 2005, Reinier, n° 139.158 ; D. RENDERS et T. BOMBOIS, « L'impossible existence des actes de Gouvernement : entre la sanction disciplinaire déguisée et la mesure grave », note sous C.E., 12 janvier 2005, Reinier, n° 139.158, *J.T.*, 2005, pp. 694 à 696 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, pp. 110 et s.
164. Voir notamment C.E., 6 juin 2000, Huygens, n° 87.854 ; B. LOMBAERT, note sous C.E., 21 juin 2002, Alluin, n° 108.329, *op. cit.*, pp. 48 et 49.
165. C.E., 12 janvier 2005, Reinier, n° 139.158.
166. C.E., 12 janvier 2005, Reinier, n° 139.158 ; C.E., 23 novembre 2004, Hondemarcq, n° 137.536 ; J. BOURTEMBOURG et A. VEULEMANS, *op. cit.*, p. 71.
167. Sur ce point, voir C.E., 1^{er} juillet 1997, Delwiche, n° 67.240 ; C.E., 21 juin 2002, Alluin, n° 108.329 ; B. LOMBAERT, note sous C.E., 21 juin 2002, Alluin, n° 108.329, *op. cit.*, pp. 48-49 ; D. RENDERS et T. BOMBOIS, « L'impossible existence des actes de gouvernement : entre la sanction disciplinaire déguisée et la mesure grave », *op. cit.*, pp. 695 et 696.
168. C.E., 23 novembre 2004, Hondemarcq, n° 137.536. Voir également C.E., 22 décembre 2004, Jacmin, n° 138.800 et C.E., 22 avril 2005, Jacmin, n° 143.575.
169. C.E., 22 avril 2005, Jacmin, n° 143.575.
170. C.E., 12 janvier 2005, Reinier, n° 139.158. Pour une analyse critique de cet arrêt, voir D. RENDERS et T. BOMBOIS, « L'impossible existence des actes de gouvernement : entre la sanction disciplinaire déguisée et la mesure grave », *op. cit.*, pp. 695 et 696. Voir également C.E., 1^{er} juillet 1997, Delwiche, n° 67.240 ; C.E., 21 juin 2002, Alluin, n° 108.329 ; J. BOURTEMBOURG et A. VEULEMANS, *op. cit.*, p. 72.
171. Voir notamment D. RENDERS et F. PIRET, « La responsabilité pénale et civile des mandataires provinciaux et communaux », in *Droit de la démocratie provinciale et communale : La désignation et la responsabilité des mandataires* (dir. L. LE HARDY DE BEAULIEU), Namur, Presses universitaires de Namur, 2006, pp. 83 à 128 ; A. MASSET, « La responsabilité pénale des mandataires communaux », in *Le droit communal. État des lieux*, coll. Éd. du Jeune Barreau de Liège, Limal, Anthemis, 2015, pp. 55 et s. ; D. RENDERS et A. MECHELYNCK, « La responsabilité civile extracontractuelle de la commune, de ses mandataires et de ses agents », in *Le droit communal. État des lieux*, coll. Éd. du Jeune Barreau de Liège, Limal, Anthemis, 2015, pp. 21 et s. ; C. BERTOUILLE et D. LAMBRICKX, *Mandataire public, un métier à risques ? La responsabilité pénale et civile des bourgmestre et échevins*, Courtrai, U.G.A., 2012.



A. Pendant la procédure judiciaire

73. En cas de poursuites judiciaires ou d'information, lancées à l'égard d'un bourgmestre pour des faits relativement graves, ce dernier peut décider de se déclarer volontairement empêché, dès lors qu'il considère qu'il ne jouit plus d'une autorité morale suffisante au sein de sa commune¹⁷². Lorsque la procédure judiciaire implique l'incarcération du bourgmestre, celui-ci est automatiquement déclaré empêché et est remplacé en conséquence¹⁷³.

Sans préjuger de l'issue de la procédure judiciaire, l'autorité disciplinaire peut également décider d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre du bourgmestre concerné, pour des faits qui, outre une infraction pénale, constitueraient également une faute disciplinaire¹⁷⁴. Le Conseil d'État juge en effet que, « dans le cas où un même comportement constitue à la fois un manquement à la discipline et une infraction pénale, les deux sortes de répression peuvent être mises en œuvre séparément sans que l'autorité disciplinaire soit liée en principe par la décision du juge pénal »¹⁷⁵.

Enfin, il est évident que le bourgmestre mis en cause peut décider de démissionner de ses fonctions de bourgmestre, afin que la procédure judiciaire en cours n'entrave pas la bonne gestion de la commune. Il sera fait application, dans ce cas, de l'article L1123-7 du CWADEL¹⁷⁶.

B. En cas de condamnation

74. En cas de peine de prison, le bourgmestre est automatiquement déclaré empêché et remplacé en conséquence¹⁷⁷.

En outre, suite à la condamnation du bourgmestre pour des faits pénalement répressibles, il n'est pas exclu qu'il soit également disciplinairement sanctionné pour les mêmes faits¹⁷⁸.

75. Il convient également de mentionner qu'à titre de peine accessoire, le bourgmestre peut être privé de son droit d'éligibilité¹⁷⁹. Dans ce cas, l'article L1122-5 du

CWADEL prévoit que le membre du conseil communal, et *a fortiori* le bourgmestre¹⁸⁰, qui perd une des quatre conditions d'éligibilité¹⁸¹ ne peut pas poursuivre l'exercice de ses fonctions et qu'il est déchu de plein droit de son mandat¹⁸². Un recours est possible à l'encontre de la décision de déchéance prise par le conseil communal, devant le Conseil d'État, dans les huit jours de la notification de la décision, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La disposition ajoute que l'intéressé est remplacé et que, s'il continue l'exercice de ses fonctions, malgré sa connaissance de la cause de la déchéance et même en l'absence de toute notification de la décision de déchéance, il est passible des peines prévues à l'article 262 du Code pénal.

V. Une illustration : les arrêts *Mettens*

76. Les arrêts *Mettens* rendus par le Conseil d'État¹⁸³ illustrent la difficulté de combiner les différents régimes applicables au bourgmestre.

77. Après avoir expliqué les faits ayant mené à la saisine du Conseil d'État, nous examinons le contenu des deux arrêts rendus d'abord en suspension, selon la procédure d'extrême urgence, en juin 2013, ensuite en annulation, en juin 2014. Les enseignements de ces deux arrêts sont enfin abordés.

A. Les faits

78. À l'époque, Philippe Mettens est président du comité de direction du SPF de Programmation politique scientifique (« SPP Politique scientifique »), depuis le 7 avril 2003¹⁸⁴. À la suite des élections communales du 14 octobre 2012, il est désigné bourgmestre de la commune de Flobecq, par application de l'article L1123-4 du CWADEL¹⁸⁵. Il prête serment le 3 décembre 2012.

L'article L1125-2, 4°, du CWADEL établit une incompatibilité entre un mandat au sein du collège communal et les fonctions des « fonctionnaires généraux soumis au régime du mandat au sein des services du

172. Circulaire du 2 décembre 1996 (« Fonctions de bourgmestre – Présentation d'un candidat ; demande de démission ; empêchements ; information et poursuites judiciaires ») ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 134.

173. Circulaire du 2 décembre 1996 ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 134.

174. Circulaire du 2 décembre 1996 ; G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, p. I.55.

175. C.E., 11 mai 1971, Callens, n° 14.715.

176. Voir *supra*, pt. 20. Voir également C. HAVARD, *op. cit.*, p. 74 ; G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, p. I.49.

177. Circulaire du 2 décembre 1996 ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 134.

178. C.E., 11 mai 1971, Callens, n° 14.715.

179. Art. 31 et s. C. pén.

180. En effet, l'article L1123-7 *in fine* indique que « le bourgmestre perd cette qualité s'il cesse de faire partie du conseil ».

181. Ces conditions sont énumérées par l'article L4121-1 du CWADEL.

182. C. HAVARD, *op. cit.*, p. 75 ; D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, pp. 66 et s. ; M. UYTENDAELE e.a., *Regards sur la démocratie locale en Wallonie. Les nouvelles règles applicables aux communes, aux CPAS et aux provinces*, *op. cit.*, p. 61.

183. C.E., 21 juin 2013, Mettens, n° 224.021 ; C.E., 10 juin 2014, Mettens, n° 227.659.

184. Voir l'exposé des faits résumé dans l'arrêt *Mettens* du 21 juin 2013 et dans le rapport de M. le Premier auditeur B. CUVÉLIER dont des extraits sont publiés (A.P.T., 2015, pp. 122 à 127).

185. Cette disposition porte sur la désignation du bourgmestre suite à la formation du pacte de majorité.

Gouvernement fédéral »¹⁸⁶. Suite à l'adoption du décret du 6 octobre 2010 introduisant cette incompatibilité dans le CWADEL, M. Mettens, concerné par l'incompatibilité¹⁸⁷, introduit un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Son recours est rejeté le 1^{er} mars 2012¹⁸⁸.

L'article 5 du décret précité impose aux mandataires concernés par cette incompatibilité d'y mettre fin pour le 31 décembre 2012. M. Mettens décide de ne pas renoncer à son mandat de bourgmestre mais bien de s'abstenir de siéger au collège communal à partir du 31 décembre 2012 et de déléguer ses compétences aux autres membres du collège, par application de l'article L1132-4 du CWADEL.

79. En janvier 2013, plusieurs courriers sont échangés entre la commune de Flobecq et le ministre wallon des Pouvoirs locaux, invitant la première à se conformer au droit en vigueur. Une mise en demeure est envoyée à M. Mettens, l'invitant à se conformer à l'article L1125-2 du CWADEL et à démissionner d'une de ses fonctions. Le 29 mars 2013, l'intéressé est informé qu'une procédure disciplinaire est entamée à son encontre pour négligence grave, vu son refus de respecter l'article L1125-2 et de choisir entre son mandat de bourgmestre et celui de président du comité de direction du SPP Politique scientifique. Une audition est organisée.

Le 6 juin 2013, le Gouvernement wallon décide de révoquer M. Mettens de son mandat de bourgmestre, pour négligence grave.

Cette sanction disciplinaire est attaquée immédiatement par l'intéressé par un recours en suspension d'extrême urgence et un recours en réformation de la décision fondé sur l'article 6, § 1^{er}, VIII, 5^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B. Les arrêts du Conseil d'État

80. Dans son arrêt du 21 juin 2013, le Conseil d'État ordonne la suspension de l'exécution de la décision de révocation de M. Mettens.

Le juge administratif considère que l'incompatibilité en cause vise l'exercice effectif de mandat de membre du collège communal et de la fonction de fonction-

naire général soumis au régime de mandat au sein des services du Gouvernement fédéral. Il en découle qu'un fonctionnaire général visé par l'incompatibilité précitée « peut être bourgmestre en Wallonie s'il n'en exerce pas effectivement la fonction »¹⁸⁹.

Et le Conseil d'État de souligner les efforts déployés par M. Mettens pour s'abstenir de participer aux réunions du collège communal et pour déléguer aux autres membres du collège communal la signature des documents communaux, permettant ainsi l'exercice effectif de leurs fonctions par les mandataires communaux, ainsi que le respect des objectifs du législateur wallon¹⁹⁰.

Après avoir défini la notion de « négligence »¹⁹¹, le Conseil d'État conclut qu'en veillant à « ce que la gestion de la commune ne soit pas entravée par son indisponibilité aussi longtemps que la cause d'incompatibilité subsiste », le comportement de M. Mettens n'est pas constitutif d'une négligence grave qui justifierait que la sanction disciplinaire la plus lourde, la révocation, lui soit infligée.

Le Conseil d'État va plus loin et ajoute que, si le CWADEL n'organise pas de procédure de déchéance spécifique pour les incompatibilités prévues à l'article L1125-2 frappant les membres du collège communal, cette circonstance ne permet pas au Gouvernement wallon d'utiliser une procédure disciplinaire, alors qu'il n'y a pas de négligence grave. Le Conseil d'État considère donc que la procédure prévue à l'article L1125-7 du CWADEL est uniquement applicable aux causes d'incompatibilités visant les conseillers communaux.

81. Dans un arrêt du 10 juin 2014, le Conseil d'État¹⁹² se prononce ensuite sur le recours en annulation¹⁹³ et annule la décision du 6 juin 2013.

Si le résultat semble entrer dans la logique de l'arrêt de suspension intervenu un an plus tôt, le raisonnement tenu va plus loin que le seul examen de la sanction disciplinaire. Le régime de l'incompatibilité est également examiné.

Le Conseil d'État rappelle d'abord l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} mars 2012, considérant que l'article 1125-2 en cause « restreint uniquement le

186. Voir *supra*.

187. Lors de l'adoption dudit décret et avant les élections d'octobre 2012, M. Mettens était en effet bourgmestre faisant fonction de Flobecq.

188. C.C., 1^{er} mars 2012, n° 27/2012.

189. C.E., 21 juin 2013, Mettens, n° 224.021. Le Conseil d'État renvoie sur ce point au raisonnement de la Cour constitutionnelle sur le recours en annulation introduit par M. Mettens contre l'article 1125-2, 4^e, du CWADEL (voir C.C., 1^{er} mars 2012, n° 27/2012).

190. Voir l'objectif du décret du 6 octobre 2010, rappelé dans la décision attaquée, 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 » (C.E., 21 juin 2013, Mettens, n° 224.021). Voir Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance au niveau local, *Doc. parl.*, Parl. w., 2009-2010, 216-1, p. 2.

191. Le Conseil d'État définit la négligence (mais pas la « négligence grave ») constitutive d'une faute disciplinaire) comme étant « 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 ».

192. Dans une composition tout à fait différente de celle de l'arrêt rendu en suspension d'extrême urgence.

193. Le Conseil d'État se prononce également sur le recours en réformation introduit, mais ce recours ne fait pas l'objet de la présente analyse.



droit d'exercer simultanément [les] deux fonctions, laissant à la personne concernée le droit de choisir laquelle elle exercera »¹⁹⁴.

Ensuite, le Conseil d'État souligne que l'intéressé a continué à exercer les fonctions de bourgmestre qui lui sont attribuées par la loi, mais a évité d'exercer celles qui lui étaient conférées en tant que membre du collège communal. L'intéressé soutenait que les incompatibilités énumérées à l'article L1125-2 ne concernent qu'une partie des fonctions du bourgmestre. Le Conseil d'État rejette un tel raisonnement. Il souligne, au contraire, que l'article L1125-2 vise le bourgmestre en tant que membre du collège communal et pas, comme suggéré par M. Mettens, le bourgmestre en tant qu'il participe aux réunions du collège communal uniquement¹⁹⁵. Le Conseil d'État en conclut qu'en restant bourgmestre en exercice, même en s'abstenant de participer aux réunions du collège communal et de prendre part à la préparation des décisions du collège, M. Mettens se trouvait en situation d'incompatibilité et qu'il aurait dû choisir entre sa fonction de bourgmestre et son mandat au SPP Politique scientifique, ce qu'il n'a pas fait.

Le Conseil d'État aborde ensuite la sanction disciplinaire adoptée par le Gouvernement wallon mais continue à développer le régime applicable des incompatibilités de l'article L1125-2 du CWADEL. Il rappelle que le CWADEL ne sanctionne pas de déchéance l'incompatibilité frappant l'intéressé. Il considère que M. Mettens ne devait pas forcément démissionner, comme le suggérait le Gouvernement, pour respecter le prescrit de l'article L1125-2, mais qu'il aurait suffi qu'il se déclare empêché, qu'il démissionne de l'une ou l'autre des fonctions incompatibles ou qu'il sollicite un congé politique de son mandat¹⁹⁶. Le Conseil d'État en conclut que, puisque l'article précité n'oblige pas l'intéressé en situation d'incompatibilité à démissionner, le refus de ce faire ne peut pas conduire à une sanction disciplinaire, surtout pas la plus lourde. Le

Conseil d'État juge donc que le Gouvernement wallon a illégalement sanctionné M. Mettens¹⁹⁷. Il annule la décision attaquée¹⁹⁸.

C. Commentaire des arrêts

82. Ces deux arrêts, ainsi que les faits qui y ont mené, étonnent à plusieurs égards.

83. Premièrement, dans ses deux arrêts, le Conseil d'État suit l'interprétation de la Cour constitutionnelle¹⁹⁹ considérant que les incompatibilités mises en place par l'article L1125-2 du CWADEL portent sur l'exercice d'une fonction au sein du collège communal, plutôt que sur la titularité d'une telle fonction²⁰⁰. C'est bien le droit d'exercer effectivement et simultanément les deux fonctions qui est en cause.

En revanche, la position du Conseil d'État sur la portée de l'incompatibilité diffère dans ses deux arrêts, à propos des fonctions exercées par le bourgmestre²⁰¹. Dans son arrêt en suspension, le Conseil d'État suggère que, pour éviter de se trouver en situation d'incompatibilité ou, en tout cas, pour éviter que son comportement ne constitue un cas de négligence grave, il suffit pour le bourgmestre de conserver l'exercice des seules fonctions légales et de déléguer les autres fonctions aux membres du collège communal²⁰². Dans son arrêt d'annulation, le Conseil d'État considère que l'incompatibilité vise l'ensemble des fonctions exercées par le bourgmestre et non pas uniquement celles que le bourgmestre exerce en tant que membre du collège communal.

Cette seconde interprétation est contestée par d'autres²⁰³, dès lors que l'article L1125-2 du CWADEL prévoit des incompatibilités applicables aux « membres du collège communal » en général, alors que d'autres articles font la distinction entre les membres du collège communal, en visant expressément les « échevins » ou le « bourgmestre »²⁰⁴. Il en

194. C.C., 1^{er} mars 2012, n° 27/2012, B.7. : « Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la disposition attaquée n'insère pas dans le Code de la démocratie locale une nouvelle cause d'inéligibilité : elle ne porte en rien atteinte à son droit de se porter candidat comme conseiller communal, à son droit d'être élu et même, le cas échéant, d'être élu bourgmestre selon le mécanisme établi par l'article L1123-4 de ce Code. La disposition attaquée n'empêche pas davantage les électeurs d'une commune wallonne de porter leur choix sur un candidat au conseil communal.

La disposition attaquée instaure une incompatibilité entre l'exercice d'une fonction au sein du collège communal et l'exercice d'une fonction de direction attribuée par un mandat, non électif, au sein d'une administration publique fédérale, régionale ou communautaire ou d'un organisme public qui en dépend. Elle restreint uniquement le droit d'exercer simultanément ces deux fonctions, laissant à la personne concernée le droit de choisir laquelle il exercera ».

195. Le Conseil d'État va ici à l'encontre du rapport du Premier auditeur (voir A.P.T., 2015, p. 126).

196. Au sujet du congé politique qui peut être demandé par les membres du personnel des services publics pour l'exercice d'un mandat de bourgmestre, voir la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics (M.B., 31 octobre 1986) et G. CUSTERS et M. HERBIET, *op. cit.*, pp. 158 et s.

197. La première branche du premier moyen soutenait que le Gouvernement avait érigé l'incompatibilité en une cause de cessation anticipée des fonctions de bourgmestre. La quatrième branche du premier moyen soutenait que la sanction infligée constituait un détournement de procédure car elle n'avait pas pour objet de sanctionner l'intéressé pour conduite notoire ou négligence grave, mais de le démettre de son mandat de bourgmestre pour cause d'incompatibilité.

198. *In fine*, M. METTENS n'a pas choisi de se déclarer empêché, mais il a pris un congé politique de son mandat au SPP Politique scientifique, afin d'exercer de façon effective sa fonction de bourgmestre de Flobecq quelques jours par semaine, comme le suggère également le Conseil d'État.

199. Voir *supra*, pt. 78 et note 194.

200. V. VANDER GEETEN, « Existe-t-il un statut de bourgmestre empêché 'Canada Dry' en Région wallonne ? », obs. sous C.E., 21 juin 2013, Mettens, n° 224.021, A.P.T., 2013/3, p. 327 ; V. VANDER GEETEN, « Être ou ne pas être en situation d'incompatibilité ? », obs. sous C.E., 10 juin 2014, Mettens, n° 227.659, A.P.T., 2015/1, p. 130.

201. On distingue les tâches expressément confiées par la loi au bourgmestre et celles confiées au collège communal dans son ensemble (sur l'attribution des fonctions au sein du collège communal, voir *supra*, pt. 69).

202. V. VANDER GEETEN, « Existe-t-il un statut de bourgmestre empêché 'Canada Dry' en Région wallonne ? », *op. cit.*, p. 327.

203. V. VANDER GEETEN, « Être ou ne pas être en situation d'incompatibilité ? », *op. cit.*, p. 130.

204. Voir par exemple les articles L1123-5 et L1123-10 du CWADEL. On notera que l'article L1125-3 concernant les incompatibilités familiales utilise la notion de « membre du corps communal », pour viser les membres du conseil communal, les membres du collège communal, le bourgmestre et le président du CPAS.

découlerait que le bourgmestre concerné par une telle incompatibilité pourrait exercer ses fonctions légales de bourgmestre, ainsi que celles du mandat incompatible, mais non celles découlant de son appartenance au collège communal. Il ne pourrait pas, par exemple, participer à l'adoption des décisions du collège communal, dont il est pourtant le président²⁰⁵.

Il nous semble, au contraire, que l'interprétation donnée par le Conseil d'État dans son arrêt d'annulation rencontre l'objectif clairement affirmé du législateur wallon de donner « aux mandataires la capacité, notamment temporelle, de s'investir pleinement dans les missions qui leur sont confiées »²⁰⁶. En outre, la situation d'incompatibilité partielle du bourgmestre proposée ci-avant entraînerait de nombreux problèmes d'organisation, de fonctionnement et surtout d'efficacité du collège communal²⁰⁷.

84. Deuxièmement, on peut s'étonner du fait que M. Mettens ait prêté serment comme bourgmestre, tout en occupant déjà la fonction incompatible au SPP Politique scientifique. À cet égard, le Conseil d'État exclut l'application des articles L1125-5, L1125-6 et L1125-7 du CWADEL aux incompatibilités spécifiques aux membres du collège communal. Il constate l'absence de procédure de déchéance ou de renonciation à la prestation de serment à la fonction de membre du collège communal en cas d'incompatibilité spécifique avec cette fonction.

Il confirme en revanche que l'existence d'une telle incompatibilité emporte toujours l'obligation pour l'intéressé de choisir entre l'une ou l'autre fonction et suggère que, faute de procédure de renonciation au serment et de déchéance, l'intéressé doit soit démissionner de l'une ou de l'autre fonction, soit solliciter un éventuel congé de son mandat, soit se déclarer empêché d'exercer les fonctions de bourgmestre, entraînant donc l'application de l'article 1123-5 du CWADEL²⁰⁸.

C'est sur la solution de l'empêchement qu'insiste le Conseil d'État. Ainsi, dans son arrêt d'annulation, le Conseil d'État rappelle que le bourgmestre en exercice est membre du collège communal – tout comme le bourgmestre empêché²⁰⁹ – et que M. Mettens aurait pu

se déclarer empêché pour se conformer au prescrit de l'article 1125-2, 4°, du CWADEL, sans pour autant démissionner, contrairement à ce que le Gouvernement wallon exigeait.

L'empêchement permet en effet l'exercice de toutes les fonctions du bourgmestre par une seule et même personne, tant celles spécifiquement attribuées par la loi que celles attribuées par le collège communal au bourgmestre.

La procédure d'empêchement est donc applicable dans d'autres hypothèses que celles expressément énoncées à l'article L1123-5 du CWADEL, à savoir celles du bourgmestre exerçant « la fonction de Ministre, de Secrétaire d'État, de membre d'un Gouvernement ou de Secrétaire d'État régional » ou de député du Parlement wallon²¹⁰, ainsi que le bourgmestre prenant un congé parental.

Cependant, l'application de la procédure d'empêchement, plutôt que celles de la déchéance et de la renonciation à la prestation de serment, a pour effet qu'une fois la cause d'incompatibilité arrivée à son terme, le membre du collège communal récupère automatiquement son mandat politique²¹¹.

Les incompatibilités applicables spécifiquement aux membres du collège communal ne sont-elles donc que des incompatibilités temporaires et non pas des incompatibilités permanentes comme les autres causes d'incompatibilité²¹² ? C'est en tout cas ce que suggère le Conseil d'État lorsqu'il indique que, par son comportement, l'intéressé avait veillé à ce que « la gestion de la commune ne soit pas entravée par son indisponibilité aussi longtemps que la cause d'incompatibilité subsiste »²¹³. Cette observation semble pourtant peu conciliable avec l'intention du législateur wallon d'établir une nouvelle cause d'incompatibilité permanente et non d'empêchement²¹⁴.

À suivre la jurisprudence du Conseil d'État, l'intéressé aura donc intérêt à se déclarer empêché plutôt que de démissionner de l'une ou l'autre des fonctions incompatibles. Conformément aux règles applicables au remplacement du bourgmestre empêché, celui-ci doit ensuite désigner un échevin pour le remplacer, ou à

205. Art. L1123-19 du CWADEL.

206. Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance au niveau local, *Doc. parl.*, Parl. w., 2009-2010, 216/1, p. 2.

207. Art. L1123-19 du CWADEL.

208. Cette disposition vise l'empêchement du bourgmestre. Pour un échevin, c'est l'article L1123-10 du CWADEL qui est d'application.

209. Voir *supra*, pt. 32. Le bourgmestre empêché, demeurant membre du collège communal, est en situation d'incompatibilité. Celle-ci semble toutefois strictement théorique car l'intéressé n'exerce pas effectivement ses fonctions. Or, selon la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, l'exercice effectif des fonctions est un élément déterminant pour l'application de ce régime d'incompatibilités.

210. Art. L1123-5, § 1^{er}, du CWADEL.

211. Voir *supra*, pt. 34.

212. V. VANDER GEETEN, « Existe-t-il un statut de bourgmestre empêché 'Canada Dry' en Région wallonne ? », *op. cit.*, p. 328.

213. C.E., 21 juin 2013, Mettens, n° 224.021.

214. Projets de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance au niveau local et modifiant certaines dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'Action sociale en vue de renforcer la gouvernance au niveau local, Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires intérieures et du Tourisme, *Doc. parl.*, Parl. w., 2009-2010, 216-3 et 217-3, pp. 4 et 5. À la suite d'une question posée par un député wallon à propos du caractère temporaire ou permanent de l'incompatibilité, le ministre confirme qu'« il est ici question d'incompatibilité et non d'empêchement ».



défaut, c'est l'échevin de nationalité belge, premier en rang à la suite du bourgmestre empêché, qui le remplace²¹⁵.

Se profile alors une différence de traitement peu justifiable entre le bourgmestre en situation d'incompatibilité sur base des causes d'incompatibilités applicables aux conseillers communaux et celui concerné par une cause d'incompatibilité spécifique aux membres du collège communal. Alors que le premier, si sa fonction incompatible prend fin, devra attendre d'être à nouveau officiellement désigné comme bourgmestre lors de la législature suivante, le second pourra aisément mettre fin à sa délégation à l'échevin le remplaçant²¹⁶ et ainsi récupérer son mandat en cours de législature. Les deux bourgmestres se trouvent pourtant dans une même situation : celle d'avoir choisi le mandat incompatible plutôt que de répondre aux attentes de leurs électeurs.

Contrairement aux hypothèses d'empêchement énumérées à l'article L1123-5 du CWADEL, le caractère temporaire des incompatibilités n'est ici pas justifié par le choix de l'électeur²¹⁷. En outre, en permettant au bourgmestre empêché de désigner un échevin pour le remplacer, lequel ne sera pas toujours le premier en rang, le choix de l'électeur est alors doublement perturbé.

85. Enfin, troisièmement, c'est l'utilisation de la procédure disciplinaire comme procédure de contrôle des incompatibilités par le Gouvernement wallon qui étonne.

On l'a dit, les incompatibilités prévues à l'article L1125-2 du CWADEL ne font pas l'objet d'un contrôle organisé et les articles L1125-5 à L1125-7 du CWADEL n'y sont donc pas applicables.

Afin de rétablir une situation qu'il jugeait illégale, le Gouvernement wallon a donc décidé de lancer une procédure disciplinaire pour négligence grave, menant à la révocation de l'intéressé.

Quelle est l'approche du Conseil d'État à l'égard du recours au régime disciplinaire ?

Dans l'arrêt en suspension, le Conseil d'État juge que les faits reprochés à M. Mettens, à savoir « la méconnaissance consciente et persistance » du devoir du bourgmestre de respecter la loi²¹⁸, ne sont pas constitutifs d'une négligence grave justifiant qu'une sanction disciplinaire lui soit infligée. C'est donc sous l'angle de la faute disciplinaire que le Conseil d'État analyse la décision attaquée.

Dans l'arrêt d'annulation, le Conseil d'État n'évoque par contre pas la notion de « négligence grave », mais il considère que la sanction adoptée, par ailleurs la plus lourde, ne peut se fonder sur le refus de l'intéressé de démissionner, dès lors qu'aucune disposition légale ne le lui impose et qu'il aurait pu se déclarer empêché pour se conformer au CWADEL. C'est « dans cette mesure »²¹⁹ que le Conseil d'État fait droit au moyen, considérant que l'acte attaqué instituait l'incompatibilité en cause de cessation anticipée des fonctions de bourgmestre et qu'il constituait un détournement de procédure.

Peut-on suggérer que le recours à la procédure disciplinaire serait justifié si le bourgmestre refusait de démissionner, de se déclarer empêché ou éventuellement même, pour suivre l'enseignement du Conseil d'État, de prendre un congé politique ? Qu'une sanction plus légère, soit la suspension pour une durée de trois mois maximum, aurait été admise ? Ou bien les incompatibilités spécifiques aux membres du collège communal sont-elles vouées à n'être soumises à aucun mécanisme de contrôle, même pas au disciplinaire, ce qui déforçerait évidemment leur efficacité et leur respect ?

86. Au final, les arrêts *Mettens* suscitent bien des questions qui restent encore, à ce stade, sans réponse.

Conclusion

87. Les différents régimes mis en place par le législateur wallon poursuivent plusieurs objectifs distincts.

L'objectif de renforcer la bonne gouvernance et la transparence au niveau local, ainsi que de moraliser la vie politique locale, se retrouve dans les régimes de limitation du cumul des mandats et des incompatibilités fonctionnelles et familiales, dans le régime disciplinaire dont le Gouvernement wallon reste en charge, ainsi que dans le régime de responsabilité politique devant les instances locales.

L'objectif de renforcer le rôle du citoyen dans la désignation des mandataires locaux et, plus singulièrement, celle du bourgmestre, ainsi que celui de respecter le choix fait par l'électeur, sont rencontrés dans le régime spécifique de l'empêchement dans certains cas, dans les conditions particulières entourant la mise en cause du mandataire et dans les conditions de recevabilité des motions de méfiance collective et individuelle, qui doivent être constructives.

215. V. VANDER GEETEN, « Être ou ne pas être en situation d'incompatibilité ? », *op. cit.*, p. 131.

216. Voir *supra*, pt. 31 ; C.E., 11 juillet 2011, Daerden, n° 214.529.

217. Voir *supra*, pt. 35.

218. Voir l'extrait de la décision attaquée reproduite dans C.E., 21 juin 2013, Mettens, n° 224.021.

219. C.E., 10 juin 2014, Mettens, n° 227.659.



Enfin, il faut également garantir la stabilité des institutions communales et la continuité du service public. Cet objectif se trouve dans les règles applicables au remplacement du bourgmestre, ainsi que dans l'exigence de motion de méfiance constructive, dont la mise en œuvre doit être limitée à certaines périodes déterminées.

88. En revanche, qu'en est-il de l'objectif plus général du législateur wallon d'apporter de la cohérence, de la simplification et de l'efficacité aux anciennes dis-

positions de la nouvelle loi communale²²⁰ et de renforcer la démocratie, la clarté et l'efficacité dans l'organisation et le fonctionnement des instances locales ?

Manifestement, à la lecture des arrêts *Mettens*, ces objectifs ne peuvent pas encore être atteints par les textes actuellement en vigueur.

Une clarification et une simplification de la législation s'imposent.

220. D. DÉOM et T. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 24 ; F. PIRET, *op. cit.*, p. 17.