

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.082 du 14 novembre 2019

A. 228.662/XV-4151

En cause : **DEWEZ** Marielle,
ayant élu domicile
rue des Fonds 77
5170 Lustin,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 juin 2019, Marielle DEWEZ demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2019 décidant de son inéligibilité pour une période de six ans en raison de l'absence de déclaration de mandats pour l'exercice 2017.

II. Procédure

Le dossier de l'affaire a été déposé.

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

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 5 de l'arrêté royal du 25 avril 2014 déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 15 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 novembre 2019.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

La requérante et M^e Sébastien DEPRÉ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante était conseillère communale à Yvoir lors de la précédente législature communale.

Elle indique avoir siégé pour la dernière fois en cette qualité, en décembre 2016, ayant remis sa démission à la suite de son déménagement dans une autre commune. Elle précise que le jeton de présence relatif à cette dernière séance a été payé en janvier 2017.

La partie adverse fait, pour sa part, observer que, selon les données officielles disponibles au registre institutionnel wallon, le mandat de conseiller communal de la requérante a effectivement pris fin le 6 février 2017.

2. Le 25 septembre 2018, la direction du contrôle des mandats adresse un courrier recommandé à la requérante, constatant qu'elle n'a pas fait parvenir sa déclaration de mandats pour l'exercice 2017, laquelle devait pourtant lui être transmise pour le 31 juillet 2018.

Il est précisé dans ce courrier que, conformément au Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDEL), la requérante dispose d'un délai de 15 jours francs pour rentrer sa déclaration. Ce courrier attire également l'attention de la requérante sur les conséquences et particulièrement les sanctions qui peuvent être prises en l'absence de déclaration de mandats.

3. Par un second courrier recommandé du 28 novembre 2018, la direction du contrôle des mandats constate que la requérante n'a pas donné suite au premier avis d'absence de déclaration de mandats pour l'exercice 2017. Elle précise que ce courrier constitue la décision visée à l'article L5421-2, § 1^{er}, du CWaDEL, laquelle est susceptible de recours devant le Conseil d'État, sur la base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La requérante n'a introduit aucun recours contre cette décision.

4. Par un courrier recommandé du 16 avril 2019, la direction du contrôle des mandats notifie à la requérante la décision prise le 21 mars 2019 par le Gouvernement wallon de poursuivre la procédure à son encontre pour absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2018 (exercice 2017). Elle notifie les faits de nature à entraîner l'inéligibilité au conseil communal, provincial et de l'action sociale ainsi qu'une interdiction d'être titulaire de mandat et précise que la requérante peut demander à être entendue, conformément à l'article L5431-1 du CWaDEL.

5. La requérante indique avoir bien reçu les "rappels" et, à la suite de la notification spécifiant les conséquences qu'elle risquait de subir, avoir pris contact par téléphone avec la direction du contrôle des mandats.

Elle ne conteste pas qu'elle n'a pas demandé à être entendue ni qu'elle n'a pas transmis sa déclaration de mandats et de rémunérations pour l'exercice 2017.

6. Le 6 juin 2019, le Gouvernement wallon adopte un arrêté rédigé comme suit :

" [...]

Considérant qu'en ne remettant pas sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération, l'intéressée rend impossible le contrôle démocratique relatif au cumul des mandats et aux plafonds de rémunération tels que prévus par les articles L5311-1 et L5321-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et l'article 38 §§ 2 et 3 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976;

Dès lors, compte tenu de ce qui précède;

Sur proposition de la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives;

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er}. Conformément à l'article L5431-1, § 2, 1^o du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et à l'article 38, § 6 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, Madame Marielle DEWEZ est inéligible aux fonctions de conseiller communal, provincial et de l'action sociale

pour une durée de 6 ans prenant cours le lendemain de la notification du présent arrêté.

Article 2. Conformément à l'article L5431-1, § 2, 2° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et à l'article 38, § 6 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, Madame Marielle DEWEZ est soumise à l'interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1 9° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation pour une durée de 6 ans prenant cours le lendemain de la notification du présent arrêté.
[...]"

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel a été notifié à la requérante par un courrier recommandé du 13 juin, réceptionné le 19 juin 2019.

IV. Recevabilité ratione temporis

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse fait observer que l'acte attaqué a été adressé à la requérante par un courrier recommandé du 13 juin 2019, dont elle a pris connaissance le 19 juin. À son estime, la requérante disposait jusqu'au 4 juillet 2019, de la possibilité d'introduire le recours en réformation visé à l'article L5431-1 du CWaDEL. Or, elle constate que le cachet apposé par le greffe du Conseil d'État sur la requête en réformation qui lui a été notifiée, porte la date du 23 juillet 2019. Elle en déduit que la requête a vraisemblablement été adressée au Conseil d'État bien au-delà du délai de quinze jours fixé par l'article L5431-1, § 3, alinéa 5, du CWaDEL.

La requérante se limite, dans son mémoire en réplique, à s'en référer à la sagesse du Conseil d'État sur la recevabilité du recours. Elle précise toutefois avoir rédigé son courrier à l'attention du Conseil d'État, le 27 juin 2019.

IV.2. Appréciation

L'article L5431-1, § 3, alinéa 5, du CWaDEL prévoit qu'un recours fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État est ouvert contre la décision du gouvernement visée au § 2 de ce même article, lequel doit être introduit dans les quinze jours de la notification de ladite décision.

En l'espèce, la décision litigieuse a été notifiée par un courrier recommandé du 13 juin, réceptionné le 19 juin 2019, de sorte que la requérante disposait jusqu'au 4 juillet 2019 inclus pour introduire un recours en réformation.

La requérante a introduit sa requête en réformation, par un courrier recommandé du 28 juin 2019, soit dans le respect du délai précité.

Par un courrier du greffe référencé "GAD 100951", envoyé par recommandé à la poste le 3 et réceptionné le 6 juillet 2019, la partie requérante a été invitée à régulariser sa requête en ce qu'elle ne comportait pas d'élection de domicile, d'inventaire numéroté des pièces jointes et en ce que les pièces jointes n'étaient pas numérotées conformément à l'inventaire. Cette régularisation devant intervenir dans les quinze jours de la réception de ce courrier, la requérante a transmis, par un courrier recommandé du 20, réceptionné le 23 juillet 2019 par le greffe, les éléments nécessaires à la régularisation de son recours.

Si la copie conforme qui en fut notifiée à la partie adverse, porte un cachet du greffe daté du 23 juillet 2019, c'est parce qu'il s'agit d'un exemplaire du recours renuméroté et transmis, lors de l'envoi de régularisation intervenu par un courrier recommandé du 20 juillet 2019, en application et dans le respect de l'article 3bis du règlement général de procédure (applicable au contentieux de pleine juridiction conformément à l'article 3, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 25 avril 2014 déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de la pleine juridiction).

Conformément à l'article 3bis, dernier alinéa, précité, la requête régulièrement régularisée est censée avoir été introduite à la date de son premier envoi, soit le 28 juin 2019.

La requête en réformation de la requérante est, en conséquence, recevable *ratione temporis*.

V. Recevabilité de la requête

V.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une seconde exception d'irrecevabilité du recours en raison de l'absence d'un exposé des moyens susceptibles de conduire à la réformation de l'acte attaqué.

Elle observe que l'arrêté royal du 25 avril 2014, précité, renvoie, dans son article 3, aux mentions obligatoires visées à l'article 2, § 1^{er}, 2^o à 4^o, du règlement général de procédure. Selon elle, ces mentions, parmi lesquelles figure un exposé des moyens de droit, doivent également se retrouver dans la requête en réformation.

Elle soutient qu'en l'espèce, la requête n'identifie aucune règle de droit qui aurait été violée par l'acte attaqué ni, en conséquence, la manière dont cette règle aurait été violée, la requérante se limitant à invoquer l'indulgence du Conseil d'État pour ne pas subir la mesure d'inéligibilité de six ans qui découle de l'acte attaqué, sans que la légalité de cet acte ne soit mise en cause.

La requérante se limite, dans son mémoire en réplique, à s'en référer à la sagesse du Conseil d'État, sur cette question de recevabilité de son recours.

V.2. Appréciation

L'arrêté royal du 25 avril 2014, précité, prévoit en son article 3, alinéa 2, que "la requête contient, outre l'intitulé «requête en réformation», les mentions visées à l'article 2, § 1^{er}, 2° à 4° et, le cas échéant, § 2 du règlement général de procédure". Or, en vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3°, la requête doit contenir "l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et des moyens".

Au vu des spécificités du contentieux de pleine juridiction, le Conseil d'État ne peut connaître des éventuelles irrégularités de procédure et de forme qui ont affecté la décision visée par le recours en réformation. Dès lors que dans ce type de contentieux, le Conseil d'État ne se limite pas à déterminer si la décision attaquée est affectée d'une illégalité, mais qu'il lui incombe de réexaminer l'affaire et de porter sur celle-ci une nouvelle appréciation pour déterminer si la décision prise doit effectivement être maintenue, il lui revient de se prononcer en exerçant le même pouvoir d'appréciation que l'autorité qui a pris la décision contestée de sorte que le vice de motivation formelle qui affecterait, par exemple, cette dernière sera en tout état de cause couvert par l'arrêt du Conseil d'État.

Seuls les arguments susceptibles d'influencer le sens de la décision et induire la réformation de l'acte attaqué sont dès lors pertinents et admissibles.

En l'espèce, les éléments avancés dans la requête ne visent pas expressément une règle de droit qui aurait été méconnue. Toutefois, la requérante se défend seule, sans l'aide d'un avocat, et les éléments qu'elle met en exergue peuvent avoir une incidence sur le sens de la décision attaquée. Si elle ne remet pas en cause l'exactitude des motifs de fait, elle conteste cependant la conséquence qui en est tirée. Ainsi, admettant avoir été négligente, elle fait cependant valoir qu'elle n'aurait, en aucune façon, été de mauvaise foi de sorte qu'une sanction d'inéligibilité de 6 ans lui semble trop lourde.

Une lecture bienveillante de la requête permet dès lors d'y voir une invitation à réapprécier non l'exactitude des faits en tant que telle, puisqu'ils ne sont pas contestés, mais bien la conséquence qui en est tirée et donc d'y déceler une critique quant à la proportionnalité de la sanction infligée. Par ailleurs, il y a lieu de constater que la partie adverse a été en mesure, même si elle le fait à titre subsidiaire, d'examiner le fond du recours.

Dans cette mesure, la seconde exception d'irrecevabilité du recours doit également être rejetée.

VI. Examen du fond

VI.1. Thèses des parties

La requête de la requérante est rédigée comme suit :

" [...] Par la présente, je demande l'indulgence du Conseil d'État face à la négligence dont j'ai fait preuve en ne communiquant pas la déclaration de mandats pour l'année 2017. Si je ne peux que reconnaître mes torts dans cette situation, je tiens à vous expliquer que ma volonté n'était pas de dissimuler quelque mandat que ce soit. Je souhaite vous faire part de la situation dans laquelle je me trouvais. En décembre 2016, j'ai presté en tant que conseillère communale dans la commune d'Yvoir pour la dernière fois. En effet, j'ai remis ma démission suite à mon déménagement dans une autre commune. Pour moi, il n'y avait donc pas lieu de déclarer des mandats pour l'année 2017 étant donné [que] je n'avais pas participé au Conseil Communal durant cette année. J'ai bien reçu les rappels de la cellule des Mandats mais j'ai pensé qu'il s'agissait là d'une procédure automatique de l'administration, qu'ils n'étaient pas au courant de ma démission en tant que conseillère en décembre 2016. Lorsque j'ai contacté la cellule des mandats par téléphone suite à la notification spécifiant les conséquences que je risquais de subir, j'ai appris que le jeton de présence payé en janvier 2017 pour le conseil de décembre 2016 imposait une déclaration de mandats. J'étais donc censée déclarer le revenu que j'ai perçu. Il s'agit d'un montant de 61.84 euros. Les semaines se sont passées et j'avoue avoir oublié d'écrire à la cellule des mandats pour expliquer la situation et fournir les informations demandées. Je suis navrée de me retrouver dans cette situation. Je n'ai pour l'instant pas l'ambition de me présenter à nouveau aux prochaines élections communales. Toutefois, j'apprécierais ne pas subir une inéligibilité durant 6 ans. C'est la raison pour laquelle, j'espère de tout cœur bénéficier de votre clémence. [...]"

Commençant par un rappel des dispositions pertinentes du CWaDEL, la partie adverse relève que la requérante reconnaît avoir omis de transmettre sa déclaration de mandats pour l'exercice 2017, malgré les nombreux rappels envoyés par la direction du contrôle des mandats. Elle en déduit que la requérante ne conteste pas le fondement de l'acte attaqué mais sa conséquence, à savoir son inéligibilité

imposée par le Gouvernement wallon sur la base de l'article L5431-1, § 2, 1° et 2°, du CWaDEL.

Elle observe que la requérante n'apporte aucune explication relevant de la force majeure de nature à justifier la négligence dont elle a fait preuve, malgré les rappels envoyés par la direction du contrôle des mandats, l'invitant à procéder au dépôt de sa déclaration pour l'exercice 2017. Selon elle, la persistance de cette négligence est d'autant plus frappante que la requérante admet avoir pris contact avec la direction précitée, par téléphone, et avoir compris la portée de son obligation, sans toutefois avoir réservé la moindre suite à ce contact. Elle estime que c'est donc en connaissance de cause que la requérante n'a, d'une part, pas fourni d'explications à la direction du contrôle des mandats, et, d'autre part, pas transmis sa déclaration de mandats pour l'exercice 2017.

Elle souligne que, comme le juge de manière constante le Conseil d'État, "en ne remettant pas sa déclaration de mandats et de rémunération, le requérant a rendu impossible le contrôle démocratique relatif au cumul des mandats et aux plafonds de rémunération tel que prévu par l'article L1123-17 du CWaDeL".

Elle fait également valoir que la proportionnalité de la sanction de l'inéligibilité imposée par le gouvernement sur la base de l'article L5431-1, § 2, du CWaDEL ne se mesure pas par rapport au montant des rémunérations perçues en contrepartie des mandats originaires et dérivés exercés, mais bien par rapport au comportement qui est reproché au mandataire public et qu'en l'espèce, en ne donnant pas une suite aux rappels et courriers adressés par la direction du contrôle des mandats, la requérante a rendu impossible le contrôle démocratique organisé par le Code précité. Elle en conclut que la sanction de l'inéligibilité prononcée pour une durée de six ans, sur la base de l'article L5431-1, § 2, 1° et 2°, du CWaDEL, dès lors que la requérante n'exerce plus de mandat originaire dont elle pourrait être déchue, est proportionnée.

La requérante se limite, dans son mémoire en réplique, à s'en référer à la sagesse du Conseil d'État sur le fondement du recours.

VI.2. Appréciation

Conformément à l'article L5431-1, § 1^{er}, du CWaDEL, le gouvernement peut constater la déchéance de mandats originaires et dérivés, au terme de la procédure organisée par le même article, lorsque la personne concernée n'a pas

déposé de déclaration, a établi sciemment une fausse déclaration ou a omis de rembourser les sommes indûment perçues dans le délai qui lui est imparti.

Si au terme de la procédure, la personne concernée n'est plus titulaire d'un mandat pour lequel le gouvernement peut constater la déchéance, l'article L5431-1, § 2, du CWaDEL prévoit qu'il peut prononcer, pour une période de 6 ans, une inéligibilité au conseil communal, provincial et de l'action sociale ainsi qu'une interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9°, du CWaDEL.

Pour encourir la sanction de la déchéance de mandat - et par voie de conséquence celle prévue lorsque la personne concernée n'est plus titulaire d'un mandat au terme de la procédure -, il n'est pas requis que le mandataire ait sciemment cherché à éluder le contrôle prévu par le décret. L'organe de contrôle et, ensuite, le Conseil d'État saisi du recours en réformation, disposent d'un pouvoir d'appréciation pour décider si l'attitude du mandataire appelle ou non une telle sanction.

En l'espèce, la requérante ne conteste pas les faits ni d'avoir bien reçu les différents courriers prévus par les dispositions précitées du CWaDEL. Elle admet également ne pas avoir demandé à être entendue, même lorsqu'un contact téléphonique lui a permis de mieux cerner ce qui était en cause et le risque encouru. Enfin, il y a lieu de constater qu'elle n'a déposé, à aucun moment, sa déclaration relative à l'année 2018, pour l'exercice 2017.

Ainsi, la requérante reconnaît sa négligence mais fait valoir qu'elle n'est pas de mauvaise foi.

La procédure prévue par le CWaDEL a été respectée et les courriers y afférents contenaient toutes les indications de nature à attirer l'attention de son destinataire quant aux sanctions encourues et aux attitudes attendues.

La requérante ne fait état d'aucun élément relevant de la force majeure qui aurait pu expliquer son inaction.

Si, compte tenu de sa démission en décembre 2016, elle a pu se méprendre, dans un premier temps, quant à l'applicabilité des obligations de déclaration de mandats à sa situation, pour l'exercice 2017, force est de constater que, dans un second temps, elle n'a fait preuve d'aucune diligence en ne répondant pas aux courriers de la partie adverse alors qu'elle indique elle-même s'être finalement renseignée et avoir perçu les obligations lui incombant avant l'adoption

de l'acte attaqué, sans toutefois demander une audition et surtout sans rentrer sa déclaration.

Or, le législateur wallon a choisi de sanctionner avec rigueur les manquements aux obligations de déclaration de mandat et/ou de rémunération, qu'il en aille de la mauvaise foi ou d'une simple négligence, s'agissant de rendre possible le contrôle démocratique, dans un contexte politique parfois tendu, étant entendu que la procédure y relative contient des garanties pour le mandataire dont plusieurs rappels attirant son attention sur ses obligations légales.

Si la requérante semble critiquer la proportionnalité de la sanction qui lui est infligée, le CWaDEL ne laisse cependant guère de choix au gouvernement dès lors que l'inéligibilité de six ans est la conséquence automatique du prononcé de la déchéance de mandat ou, lorsqu'il n'y a plus de mandat exercé, comme en l'espèce, la seule sanction prévue (combinée à l'interdiction d'exercer certains mandats).

En d'autres termes, c'est le choix du législateur décréteil que la requérante remet ainsi en cause. Or, la Cour constitutionnelle, sur renvoi préjudiciel, a décidé dans l'arrêt n° 79/2012 du 14 juin 2012 que "compte tenu du caractère limité dans le temps de l'inéligibilité et de l'existence d'une procédure contradictoire interne et, le cas échéant, d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État", les dispositions assortissant la sanction de déchéance d'une inéligibilité pour 6 ans n'ont pas d'effets disproportionnés.

Même si en l'espèce, seul un montant de 61,84 euros aurait dû être déclaré, il n'en reste pas moins que la requérante ne s'est pas soumise à la procédure de vérification en cause et qu'elle n'a jamais déposé la déclaration lui incombant. Or, comme l'expose la partie adverse et comme il ressort des développements qui précèdent, la proportionnalité de la sanction doit s'apprécier au regard du comportement de la personne concernée par cette procédure et non au vu des montants qui auraient dû être déclarés.

Dans ces circonstances, il n'apparaît pas justifié de revenir sur la décision attaquée qu'il y a, par conséquent, lieu de maintenir.

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure liquidée au montant de base de 700 euros.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante requiert la réduction de l'indemnité de procédure à son montant minimal, à savoir 140 euros, dès lors que l'affaire n'est, selon elle, aucunement complexe, ne sollicitant que la clémence du Conseil d'État.

Si la présente affaire ne présente aucune complexité particulière, elle n'en est pas pour autant simple, au point de réduire l'indemnité de procédure au montant minimal. La partie adverse a, en effet, déposé un mémoire en réponse, le seul écrit de procédure qui lui incombe dans le contexte de la présente procédure, et a eu recours aux services d'un avocat pour se faire représenter lors de l'audience.

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de réduire l'indemnité de procédure.

Il convient dès lors de faire droit à la demande de la partie adverse et de lui accorder une indemnité de procédure fixée au montant de base de 700 euros.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2019 pris sur le fondement des articles L5431-1, § 2, 1° et 2° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et 38, § 6 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, décidant de l'inéligibilité de Marielle DEWEZ, pour une période de six ans, en raison de l'absence de déclaration de mandats pour l'exercice 2017, est maintenu.

Article 2.

La partie requérante supporte l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
quatorze novembre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT