

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.365 du 21 avril 2021

A. 232.305/XV-4604

En cause : **HENRY** Joëlle,
ayant élu domicile chez
M^e Raphaël ADAM, avocat,
rue de la Reine 8
5600 Philippeville,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 novembre 2020, Joëlle Henry demande la réformation de « l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2020 arrêtant :

- Que la requérante est déchue de son mandat originaire de conseillère communale de Doische ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés
- Que la requérante 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 de l'arrêté attaqué
- Que la requérante 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 de l'arrêté attaqué ».

II. Procédure

La partie adverse a communiqué le dossier de l'affaire.

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

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 5, alinéa 1^{er}, 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.

Par une ordonnance du 25 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 avril 2021.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

La partie requérante et M^e Marie Lambert de Rouvroit, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu 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. Lors des élections communales du 14 octobre 2018, la requérante est élue conseillère communale de la commune de Doische.

2. Par un courrier du 26 septembre 2019, adressé par un pli recommandé le même jour, la direction du contrôle des mandats du Service public de Wallonie Intérieur et Action sociale écrit à la requérante afin de lui indiquer qu'aucune déclaration de mandats, de fonctions et de rémunérations reprenant les mandats et fonctions exercés en 2018 et les rétributions qui y sont éventuellement liées, n'a été communiquée à la date du 1^{er} juin 2019. Cette dernière est invitée à régulariser sa situation dans un délai de 15 jours francs à partir de la notification de ce courrier. Ce courrier précise les conséquences d'une absence de déclaration et la requérante n'y réserve aucune suite.

3. Par un courrier du 6 décembre 2019, adressé par un pli recommandé le même jour, la direction du contrôle des mandats constate qu'aucune déclaration 2019 n'a été déposée par la requérante, malgré le courrier du 26 septembre 2019.

Cette lettre précise qu'elle « vaut décision telle que prévue à l'article L5421-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation » et que le gouvernement est informé de cette décision « en vue de l'application des sanctions prévues à l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». Il est également fait état dans cette lettre des conséquences d'une décision d'absence de déclaration, ainsi que de l'existence d'un recours en annulation contre celle-ci au Conseil d'État. La requérante ne réserve également aucune suite à ce courrier.

4. Le 17 septembre 2020, le Gouvernement wallon décide de poursuivre la procédure prévue en cas d'absence de déclaration de mandats et rémunérations pour l'année 2019 à l'encontre de la requérante.

5. Par un courrier du 29 septembre 2020, adressé par un pli recommandé déposé auprès des services postaux le même jour, la direction du contrôle des mandats informe la requérante de la décision du 17 septembre 2020.

6. Le 29 octobre 2020, le Gouvernement wallon prend une décision de déchéance de mandat et d'inéligibilité à l'encontre de la requérante. Cette décision est motivée comme suit :

« Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'article L5431-1, modifié par le décret du 29 mars 2018;

Considérant le mécanisme de déclaration annuelle de mandats, de fonctions et de rémunération imposé aux mandataires communaux, provinciaux et de CPAS;

Considérant que la déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération devait être adressée à l'organe de contrôle au plus tard le 1^{er} juin 2019;

Considérant que Madame Joëlle Henry, conseillère communale de Doische, est restée en défaut de rentrer sa déclaration 2019 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2018) au 1^{er} juin 2019;

Considérant qu'en application des articles L5421-1 et L5421-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'organe de contrôle a adressé à Madame Joëlle Henry, par envoi recommandé du 26 septembre 2019, un avis constatant qu'elle n'a pas déposé la déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération comme prévu aux articles L5211-1 et L5211-2 dudit Code;

Considérant que l'intéressée n'a pas fait valoir, par courrier recommandé adressé à l'organe de contrôle, ses observations ou sa déclaration, dans un délai de quinze jours à partir de la notification de l'avis constatant l'absence de déclaration, tel que le prévoit l'article L5421-1, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant qu'en application de l'article L5421-1, § 4, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, a été notifiée à Madame Joëlle Henry, par envoi recommandé du 6 décembre 2019, la décision prévue par l'article L5421-1 qui constate que l'intéressée n'a pas déposé la déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération tel que prévu aux articles L5211-1 et L5211-2 du Code de la

démocratie locale et de la décentralisation et qui signale à l'intéressée que le Gouvernement wallon est informé de cette décision en vue de l'application de l'article L5431-1, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant la décision du Gouvernement wallon du 17 septembre 2020 d'entamer la procédure de sanction prévue à l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant qu'en application de l'article L5431-1, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Direction du contrôle des mandats a notifié à Madame Joëlle Henry, par envoi recommandé du 29 septembre 2020, les faits de nature à entraîner la déchéance de ses mandats originaires et dérivés;

Considérant que l'intéressée n'a pas sollicité, par courrier adressé au Ministre des Pouvoirs locaux dans un délai de huit jours à dater de la réception de la notification, une audition, tel que le prévoit l'article L5431-1, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

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;

Considérant les pouvoirs prévus à l'article L5431-1, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, applicables 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;

Considérant qu'en vertu de l'article L4142-1, § 2, 8°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ne sont pas éligibles ceux qui ont été déchus de leur mandat en application de l'article L5431-1, cette inéligibilité cessant six ans après la notification de la décision du Gouvernement ou de son délégué constatant la déchéance;

Sur la proposition du Ministre des Pouvoirs locaux;

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er}. Madame Joëlle Henry est déchue de son mandat originaire de conseillère communale de Doische ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés.

Art. 2. Madame Joëlle Henry 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.

Art. 3. Madame Joëlle Henry 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.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation de l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWADeL) et du principe de proportionnalité.

La requérante indique que l'exercice d'un mandat politique, ses implications et contraintes dérivées constituent un monde neuf pour elle, sachant qu'elle n'a jamais antérieurement été confrontée à l'invitation d'opérer une déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération en application du CWADeL. Elle soutient avoir cru que l'interpellation de la direction du contrôle des mandats concernait uniquement sa déclaration à l'impôt des personnes physiques, en sorte qu'elle n'a pas rentré de déclaration de mandats. Elle indique s'être finalement rendue chez son comptable qui a procédé, le 9 novembre 2020, à l'envoi de la déclaration attendue, en utilisant toutefois le formulaire pour l'année 2019 dès lors que celui relatif à l'année 2018 n'était plus en ligne. Elle précise que son comptable a également contacté la direction du contrôle des mandats le 10 novembre 2020 pour expliquer sa démarche. Elle expose n'avoir jamais eu l'intention de rendre impossible le contrôle démocratique relatif au cumul et au plafond de rémunération ni d'avoir évité de faire une déclaration aux fins d'échapper au remboursement de sommes éventuellement indûment perçues. Elle souligne que ses mandats n'impliquent que la perception de jetons de présence en qualité de conseiller communal, soit des sommes annuelles réduites ne l'exposant pas au dépassement des plafonds de rémunération. Elle fait valoir que l'exercice de son mandat de conseiller communal est principalement un investissement personnel pour sa commune. Elle relève que l'article L5431-1 du CWADeL n'emporte pas une déchéance automatique du simple fait du non-envoi de la déclaration mais qu'il impose au contraire de procéder à une appréciation au cas par cas au regard de toutes les circonstances de la cause. Elle relève que ce même pouvoir d'appréciation est dévolu au Conseil d'État dans le cadre d'un recours en réformation introduit par le mandataire déchu. Elle est d'avis que le principe de proportionnalité commande que la décision n'induisse pas des effets disproportionnés par rapport à l'importance et à la gravité de l'omission dans les circonstances propres à la cause. Elle indique que la procédure de déclaration de mandats et le texte légal qui l'organise ont pour esprit un contrôle du cumul des mandats exercés et des plafonds de rémunération et que l'article L5431-1, précité, ne peut s'appliquer que lorsqu'il existe une intention du mandataire d'échapper au contrôle dans le but de ne pas s'exposer aux règles du

cumul et de plafond. Elle estime qu'il existe des circonstances qui expliquent que la déclaration de mandats n'a pas été rentrée dans le délai, que l'intention visée par la disposition précitée n'existe pas dans son chef et que, dans ces circonstances, la déchoir de tous ses mandats et la rendre inéligible serait disproportionné.

Dans son mémoire en réplique, elle maintient que la seule circonstance que la déclaration n'a pas été déposée dans les délais indépendamment de la force majeure ne doit pas nécessairement entraîner l'infliction de la sanction. Elle soutient que le langage administratif ou juridique n'est pas clairement compréhensible, même pour les élus. Elle souligne avoir finalement donné suite, le 9 novembre 2020, à la demande de déclaration, par l'intermédiaire de son comptable et après avoir été alertée par la presse. Elle estime que cette déclaration tardive constitue la preuve de sa bonne foi. Elle fait valoir que rendre justice comporte une dimension d'humanité et que lorsqu'il y a lieu d'appliquer une sanction, il convient d'individualiser la « peine » en prenant en considération la bonne foi laquelle peut atténuer la gravité de l'erreur commise même en cas de négligence. Elle expose, à titre infiniment subsidiaire, que si le Conseil d'État devait juger que la sanction de déchéance doit néanmoins s'appliquer, il ne serait pas déraisonnable de la limiter à ses seuls mandats dérivés.

IV.2. Appréciation

Les articles L5421-1 et L5431-1 du CWaDeL disposent ce qui suit :

« Art. L5421-1.

§ 1^{er}. Lorsque, dans l'exercice de ses missions, l'organe de contrôle constate l'absence de déclaration alors que celle-ci était requise, relève une anomalie ou suspecte une irrégularité, il établit un avis dans lequel figurent les manquements qui sont susceptibles d'être reprochés à la personne concernée. Par personne concernée, on vise, selon le cas le mandataire, la personne non élue ou le titulaire de la fonction dirigeante locale.

Cet avis est notifié par courrier recommandé.

§ 2. La personne concernée dispose d'un délai de quinze jours francs à partir de la notification de l'avis pour faire valoir, par courrier recommandé adressé à l'organe de contrôle, ses observations ou sa déclaration rectifiée, accompagnée d'une éventuelle demande d'audition.

§ 3. L'audition, si elle est sollicitée, a lieu dans un délai de quarante jours francs à partir de la date de réception par l'organe de contrôle du courrier recommandé visé au § 2. La personne concernée peut être assistée d'un conseil.

Un procès-verbal de l'audition est établi et communiqué dans les huit jours francs suivant l'audition, par courrier recommandé, à la personne concernée. Celle-ci dispose d'un délai de trois jours francs à dater de la réception du procès-verbal

pour faire valoir ses observations par pli recommandé. À défaut, le procès-verbal est considéré comme définitif.

§ 4. L'organe de contrôle rend sa décision :

- dans les septante-cinq jours francs de la notification de son avis si la personne concernée n'y a pas réagi;
- dans les septante-cinq jours francs de la réception des observations ou de la déclaration rectifiée du mandataire s'il n'y pas eu d'audition de la personne concernée;
- dans les septante-cinq jours francs de l'établissement définitif du procès-verbal de l'audition si celle-ci a eu lieu.

La décision de l'organe de contrôle est adressée par lettre recommandée à la personne concernée.

Un recours, fondé sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est ouvert contre cette décision.

§ 5. L'organe de contrôle adresse l'avis visé au paragraphe 1^{er}, dans les onze mois suivant la réception de la déclaration. La déclaration est présumée conforme aux dispositions du présent Code pour l'année de référence si l'organe de contrôle n'a pas adressé l'avis visé au paragraphe 1^{er} dans le délai.

Art. L5431-1

§ 1^{er}. 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 le Gouvernement, au terme de la procédure décrite au paragraphe 3, peut constater la déchéance :

1° des mandats originaux, en ce compris les mandats exécutifs originaux, et des mandats dérivés de tout mandataire communal ou provincial;

2° des mandats confiés à des personnes non élues dans une personne morale de droit privé ou de droit public par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

- a) d'une commune;
- b) d'une province;
- c) d'un centre public d'action sociale;
- d) d'une intercommunale;
- e) d'une régie communale ou provinciale autonome;
- f) d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;
- g) d'une société de logement;
- h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées;

3° des mandats qui sont la conséquence de la fonction dirigeante locale.

Pendant une période de 6 ans prenant court le lendemain de la notification de la décision du Gouvernement constatant la déchéance :

1° le titulaire d'un mandat original ou la personne non élue ne pourra plus être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9°;

2° le titulaire de la fonction dirigeante locale ne pourra plus représenter une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, une société à participation publique locale significative.

§ 2. Si au terme de la procédure décrite au paragraphe 3, la personne concernée n'est plus titulaire d'un mandat pour lequel le Gouvernement peut constater la déchéance, le Gouvernement peut prononcer, pour une période de 6 ans après la notification de sa décision :

1° une inéligibilité au conseil communal ou provincial pour la personne concernée qui était titulaire d'un mandat originaire ainsi qu'une interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9°;

2° une interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9° pour la personne non élue;

3° une interdiction de représenter une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, une société à participation publique locale significative pour la fonction dirigeante locale.

§ 3. L'organe de contrôle communique à l'intéressé par recommandé une notification des faits de nature à entraîner la déchéance ou la décision du Gouvernement telle que prévue au paragraphe 2.

Vingt jours au plus tôt après la transmission de la notification, et après avoir entendu si elle en a fait la demande dans un délai de huit jours à dater de la réception de la notification la personne concernée éventuellement accompagnée du conseil de son choix, le Gouvernement peut constater la déchéance ainsi que prévue au paragraphe 1^{er} ou, si la personne concernée n'est plus titulaire d'un mandat pour lequel le Gouvernement peut constater la déchéance, prononcer une décision telle que prévue au paragraphe 2.

La décision du Gouvernement intervient dans un délai d'un mois maximum qui suit le terme de la procédure décrite aux alinéas 1 et 2.

Cette décision est notifiée à la personne concernée.

Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est ouvert contre cette décision. Il est introduit dans les quinze jours de sa notification.

En cas de déchéance des mandats, la décision est également notifiée à l'organe dans lequel la personne concernée exerce les mandats qui ont fait l'objet de la déchéance.

Si, ayant connaissance de la cause de sa déchéance suite à la réception de la notification visée à l'alinéa 3 du paragraphe 3, l'intéressé continue l'exercice de ses fonctions, il est passible des peines commuées par l'article 262 du Code pénal ».

Conformément à ces dispositions, le gouvernement peut constater la déchéance de mandats originaires et dérivés, au terme de la procédure organisée par

le même article, lorsque le mandataire concerné 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.

Pour encourir la sanction de la déchéance de mandat, il n'est pas requis que le mandataire ait sciemment cherché à éluder le contrôle prévu par le Code. L'organe de contrôle, le gouvernement 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. Enfin, il y a lieu de constater qu'elle n'a envoyé sa déclaration relative aux déclarations de mandats, de fonctions et de rémunérations reprenant les mandats et fonctions exercés en 2018 que le 9 novembre 2020, soit après l'adoption de l'acte attaqué.

Ainsi, la requérante reconnaît sa négligence mais fait valoir qu'elle n'est pas de mauvaise foi et n'a commis aucune fraude. Elle indique qu'elle aurait confondu la déclaration des mandats, des fonctions et des rémunérations avec la déclaration à l'impôt des personnes physiques.

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. L'existence d'une erreur invincible n'est pas établie. Par ailleurs, à supposer que la requérante ait effectivement interprété le premier courrier de la direction du contrôle des mandats comme visant une déclaration fiscale, cette circonstance ne permet pas d'expliquer l'absence de réponse à ce courrier et à tous les courriers ultérieurs.

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

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. En cas d'absence de

déclaration, ni la mauvaise foi ni l'intention frauduleuse ne sont des conditions d'appréciation de la sanction.

Enfin, la demande subsidiaire formulée pour la première fois dans le mémoire en réplique est tardive. Par ailleurs, la requérante ne fait pas état qu'elle serait titulaire de mandats dérivés.

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

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande que lui soit allouée une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la requérante.

Il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2020 pris sur le fondement des articles L5431-1, § 2, 1^o et 2^o du Code de la démocratie locale et de la décentralisation décidant que Joëlle Henry est déchue de son mandat originaire de conseillère communale de Doische ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés, qu'elle est inéligible aux fonctions de conseiller communal, provincial et de l'action sociale pour une durée de 6 ans et qu'elle est soumise à l'interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9^o, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation pour une durée de 6 ans, 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 21 avril 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht