

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.740 du 31 mai 2021

A. 232.477/XV-4625

En cause :

PIRET Caroline,
ayant élu domicile
rue de Fleurus 4
6211 Mellet,

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 25 novembre 2020, Caroline Piret demande la réformation de :

- « l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2020 (notifié le 12 novembre 2020), arrêtant [...] les mesures suivantes :
- La déchéance de son mandat original de conseillère communale des Bons Villers ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés;
 - L'inéligibilité 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 la décision;
 - 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 décision" ».

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 5 mai 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 mai 2021.

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

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

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

Mme Gaëlle Werquin, auditeur adjoint au Conseil d'État, 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 est élue conseillère communale de la commune des Bons Villers, à l'issue des élections communales du 14 octobre 2018.

2. Le 1^{er} octobre 2019, la direction du Contrôle des mandats adresse un courrier recommandé à la requérante, constatant qu'aucune déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération ne lui est parvenue de sa part pour les mandats et fonctions exercés en 2018, alors que cette déclaration devait lui être transmise le 1^{er} juin 2019 au plus tard.

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, à partir de la notification de cet avis, pour rentrer sa déclaration, soit par un envoi recommandé, soit par la voie électronique. 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.

Ce courrier est envoyé par un recommandé à la poste à l'adresse de la requérante.

3. La requérante réceptionne le courrier du 1^{er} octobre 2019. Elle expose dans sa requête avoir alors pris contact, le 2 octobre 2019, avec la direction du Contrôle des mandats par téléphone pour l'aider à remplir sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'exercice 2018.

4. Le même jour, la requérante remplit, sur la plateforme électronique de la partie adverse, le formulaire de déclaration 2018, qui est « validé ». Elle omet toutefois de soumettre électroniquement ce formulaire de déclaration.

5. Par un courrier recommandé du 6 décembre 2019, la direction du Contrôle des mandats constate que la requérante n'a pas déposé de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération dans le délai imparti. Elle précise que ce courrier constitue la décision constatant l'absence de déclaration visée à l'article L5421-2, § 1^{er}, du CWaDeL et qu'elle en informe le Gouvernement wallon en vue de l'application des sanctions prévues à l'article L5431-1 du CWaDeL. Ce courrier explicite les conséquences d'une décision d'absence de déclaration, ainsi que l'existence d'un recours en annulation devant le Conseil d'État sur la base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Ce courrier est déposé par la partie adverse auprès des services postaux afin d'être adressé par un pli recommandé à l'adresse de la requérante le 6 décembre 2019. Il ressort toutefois d'un courriel de Bpost du 31 mars 2021 que ce pli n'a pas été réceptionné par la requérante.

6. Par un courrier recommandé du 29 septembre 2020, la direction du Contrôle des mandats notifie à la requérante la décision, prise le 17 septembre 2020 par le Gouvernement wallon, de poursuivre la procédure à son encontre pour absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'exercice 2018. Elle notifie les faits de nature à entraîner la déchéance des mandats originaires et des mandats dérivés, l'inéligibilité aux fonctions de conseiller communal, provincial et de l'action sociale pour une durée de six ans et l'interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9^o du CWaDeL pour une durée de six ans. Ce courrier précise que la requérante peut demander à être entendue, conformément à l'article L5431-1 du CWaDeL. La requérante n'y réserve pas de suite et ne demande pas à être entendue.

7. Le 29 octobre 2020, le Gouvernement wallon adopte un arrêté rédigé 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 Caroline Piret, conseillère communale des Bons Villers, 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 Caroline Piret, par envoi recommandé du 1^{er} octobre 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 Caroline Piret, 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 Caroline Piret, 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 Caroline Piret est déchue de son mandat originaire de conseillère communale des Bons Villers ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés.

Art. 2. Madame Caroline Piret 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 Caroline Piret 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. Cette décision est notifiée à la requérante par un courrier adressé par un pli recommandé le 10 et réceptionné le 12 novembre 2020.

8. Le 9 novembre 2020, la requérante adresse sa déclaration de mandats pour l'exercice 2018 à la direction du contrôle des mandats.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que 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, en sorte qu'aucun moyen n'est soulevé. Sur la base d'une lecture bienveillante de cette requête rédigée par la requérante sans avocat, elle estime toutefois que trois critiques distinctes sont discernables.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante se réfère à l'enseignement de l'arrêt n° 246.082 du 14 novembre 2019. Elle relève qu'à l'instar des faits propres à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt précité, elle se défend seule. Elle soutient qu'étant donné que la partie adverse a été en mesure d'examiner son recours en réalisant d'initiative une « lecture bienveillante » de la requête, il y a lieu de conclure que les conditions requises par l'article 2, § 1^{er}, 2° à 4°, du règlement général de procédure sont respectées.

IV.2. Appréciation

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 visent expressément, outre la bonne foi, les principes de légitime confiance et de proportionnalité. 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. Par ailleurs, il y a lieu de constater que la partie adverse a été en mesure d'examiner le fond du recours.

Le recours est dès lors recevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

La requérante soutient être de bonne foi. Elle confirme avoir été informée de la nécessité de remplir sa déclaration. Elle expose avoir mis tout en œuvre afin de respecter cette obligation, compte tenu de ses compétences limitées en

informatique. Elle précise que, lorsqu'elle a rempli sa déclaration en 2019, c'était la première fois qu'elle se rendait sur le portail de la partie adverse. Elle indique avoir surtout été attentive au contenu des informations qu'elle donnait. Elle écrit que ce qu'il lui est essentiellement reproché est d'avoir cependant omis de soumettre les informations introduites.

Elle souligne que, dès qu'elle a reçu le premier rappel du 1^{er} octobre 2019, elle s'est empressée de prendre contact avec l'autorité afin de comprendre l'origine du problème. Elle tire du relevé des prestations effectuées sur son profil que le formulaire a été validé le lendemain, soit le 2 octobre 2019, juste après le premier contact téléphonique avec l'organe de Contrôle des mandats. Elle indique que, constatant que son interlocuteur avait accès à toutes ses informations, elle lui a expressément demandé de l'avertir si son dossier n'était pas en ordre. Elle souligne que sa déclaration 2019 est d'ailleurs datée du 2 octobre 2019. Elle fait valoir que si son interlocuteur lui avait précisé qu'après avoir « validé » son dossier, il fallait encore le « soumettre », elle aurait certainement mené la procédure de déclaration jusqu'à son terme à ce moment. Elle estime que l'historique joint à sa requête démontre qu'elle n'a jamais eu l'intention de se soustraire à ses obligations, ni d'ignorer les rappels envoyés par l'autorité.

Si elle conteste avoir été négligente pour introduire les données relatives à ses mandats, elle admet qu'elle aurait dû s'inquiéter davantage lorsqu'elle a reçu le dernier envoi recommandé lui indiquant l'intention du gouvernement d'entamer la procédure de déchéance. Elle indique que la décision intermédiaire du 6 décembre 2019 de la direction du contrôle des mandats ne lui est jamais parvenue. Elle reconnaît qu'en l'absence de réaction écrite de sa part, la partie adverse ne pouvait faire autrement que suivre la procédure légale en la matière.

Elle rappelle qu'elle débute son premier mandat politique et que ce type de procédures ne lui est pas du tout familier. Elle précise n'avoir jamais cru qu'une sanction aussi lourde pourrait réellement être prononcée, ni devoir introduire un recours auprès du Gouvernement wallon pour une simple « erreur de clic ».

Elle estime avoir été induite en erreur par l'administration. Elle soutient que, n'ayant jamais rempli de déclaration auparavant, le fait d'avoir vu sa déclaration « validée » et le dossier qualifié de « complet » le 2 octobre 2019, elle pouvait légitimement croire que sa situation était régularisée. Elle fait valoir que si un message avait attiré son attention sur le fait que sa déclaration devait encore être soumise, elle aurait certainement effectué cette dernière opération.

Elle fait valoir que, consciente de ses lacunes en informatique, elle a cru pouvoir s'appuyer sur les compétences de son interlocuteur téléphonique le 2 octobre 2019 auquel elle avait demandé de l'avertir en cas de problème, étant donné que ce dernier pouvait consulter son dossier. Sans vouloir mettre en cause la responsabilité de son interlocuteur, elle estime avoir pu légitimement croire que l'administration reprendrait contact avec elle en cas de problème, et donc en déduire que la situation était régularisée étant donné que ce contact n'a pas eu lieu.

Selon elle, le fait d'avoir indiqué, dans son dossier en ligne, que la déclaration était validée et que le dossier était complet, ainsi que le fait que son interlocuteur ne l'a pas rappelée alors qu'elle lui avait demandé de le faire en cas de problème, constituent des éléments qui ont suscité de sa part une attente légitime.

Elle s'étonne de la gravité des sanctions infligées par l'acte attaqué qui donne l'impression qu'elle est une personne foncièrement malhonnête qui a sciemment caché les informations requises afin d'échapper à un contrôle d'une rémunération importante au vu d'un grand nombre de cumuls. Elle considère que ces sanctions sont disproportionnées au regard du seul oubli d'avoir cliqué sur un bouton « soumettre » pour finaliser un dossier qui était pourtant déjà déclaré « complet » et « validé ».

Elle estime que, même si l'article L5431-1 du CWaDeL ne le précise pas, il convient de distinguer la situation d'un élu « débutant », ayant totalement involontairement omis de cliquer sur un bouton de celle d'un élu bénéficiant d'une expérience de plusieurs mandats, et ayant intentionnellement renseigné des informations erronées afin d'éviter tout contrôle de la part de l'autorité.

Elle observe que la sanction de déchéance n'est pas une sanction automatique et que tant le gouvernement que le Conseil d'État disposent d'un pouvoir d'appréciation à cet égard, comme l'indiquent la jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour constitutionnelle.

Elle relève que, pendant la période de référence, en 2018, elle n'a été titulaire que d'un seul mandat (mandat originaire de conseillère communale), que la durée entre l'installation du conseil communal et la fin de l'année n'est que de 28 jours, durant lesquels deux conseils communaux ont eu lieu et aucun jeton de présence n'a été perçu. Elle en déduit qu'elle n'a donc pu, durant cette période, contrevenir ni à la législation en matière de cumul, ni à celle relatives aux plafonds de rémunération.

Elle considère que la compétence de réformation du Conseil d'État doit permettre de s'assurer de la proportionnalité de la sanction qui, non seulement, met fin à son mandat actuel mais également à la possibilité de se présenter aux prochaines élections communales. Si elle reconnaît le but légitime d'une telle sanction, elle soutient que cette double sanction, qui porte atteinte à l'un de ses droits fondamentaux, constitutif de la citoyenneté politique, est disproportionnée au regard des faits de l'espèce.

Elle estime avoir été sanctionnée une première fois par le biais de la publication, dans la presse, de la liste des personnes sanctionnées pour défaut de déclaration, avant même d'avoir reçu la notification de l'acte attaqué. Elle ajoute que le président du conseil communal a dû faire état de cette situation en séance publique qui a été diffusée, en raison des mesures sanitaires, sur les réseaux sociaux le 16 novembre 2020 dans une vidéo qui avait déjà été visionnée plus de 2800 fois en une semaine. À son estime, la sanction que cette publicité lui a infligée est déjà suffisante au regard de la seule erreur qui peut lui être reprochée, à savoir une mauvaise manipulation informatique.

Elle souligne encore que, malgré le but légitime poursuivi, infliger de telles sanctions dans des situations comme la sienne est de nature à décourager les personnes simplement désireuses de s'engager dans la politique de leur commune. Elle relève que certains de ces citoyens sont parfois, comme elle, fort éloignés des milieux politiques et administratifs mais souhaitent apporter leur pierre à l'édifice pour contribuer, à leur niveau, à faire évoluer la société. Il lui semble essentiel qu'ils puissent également accéder à des mandats publics afin de garantir une meilleure diversité du paysage politique local.

Elle sollicite que le Conseil d'État réforme l'acte attaqué en se substituant à cette décision et dise pour droit qu'aucune sanction ne lui est infligée. À titre subsidiaire, elle demande de limiter la sanction de déchéance à ses mandats dérivés.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse constate que la sanction de la déchéance prévue par l'article L5431-1, § 1^{er}, du CWaDeL peut être décidée par le gouvernement « lorsque la personne concernée n'a pas déposé de déclaration », sans que la mauvaise foi de la personne et son intention d'échapper volontairement au contrôle démocratique ne doivent être établis. Elle souligne que la requérante ne démontre pas que l'absence de déclaration de ses mandats pour l'exercice 2018 découle d'une situation de force majeure, plutôt que de sa négligence, voire de sa mauvaise volonté, à donner suite aux courriers recommandés

de la direction du Contrôle des mandats et à respecter ses obligations de déclaration de mandats. Elle indique que la requérante admet ne pas avoir soumis sa déclaration des mandats pour l'exercice 2018 pour l'échéance du 1^{er} juin 2019.

Si elle reconnaît que la requérante a entrepris certaines démarches afin de régulariser la situation, elle relève que cette dernière n'a pas été jusqu'au bout de ses démarches et n'a pas soumis sa déclaration pour l'exercice 2018 avant le 9 novembre 2020. Elle observe que la requérante reconnaît que, lors de son appel à la direction du Contrôle des mandats, son interlocuteur lui a précisé qu'il restait des démarches à effectuer pour finaliser sa déclaration. Elle soutient que la requérante est donc restée en défaut d'avoir respecté son obligation de déclaration de mandats. Elle constate que c'est parce que la requérante était toujours en défaut de respecter l'obligation de déclaration de ses mandats exercés pendant l'exercice 2018 que la procédure prévue par les articles L5421-1 et suivants du CWaDeL s'est poursuivie et qu'elle a reçu d'autres rappels de la part de la direction du Contrôle des mandats.

Au sujet de l'affirmation de la requérante selon laquelle elle n'aurait pas reçu le courrier recommandé envoyé le 6 décembre 2019 par la direction du Contrôle des mandats, elle met en exergue le fait que ce courrier n'est pas revenu à la direction du Contrôle des mandats. Elle en déduit que ce courrier a été réceptionné, en principe par son destinataire. Elle relève d'ailleurs que, dans sa requête, la requérante fait référence au contenu de ce courrier du 6 décembre 2019 lorsqu'elle admet ne pas avoir « introduit le recours proposé dans le courrier », faisant vraisemblablement référence au recours en annulation devant le Conseil d'État que peut introduire le mandataire contre la décision de la direction du Contrôle des mandats constatant l'absence de dépôt de la déclaration de mandats dans le délai imparti, prise sur la base de l'article L5421-2, § 1^{er}, du CWaDeL et communiquée le 6 décembre 2019. Elle en déduit que la requérante a donc vraisemblablement bien reçu le courrier du 6 décembre 2019 lui transmettant la décision constatant l'absence de dépôt de déclaration des mandats pour l'exercice 2018.

Elle expose qu'en toute hypothèse, la requérante ne conteste pas avoir bien reçu le courrier recommandé du 29 septembre 2020, mais admet ne pas y avoir prêté suffisamment attention. Elle souligne que la requérante reconnaît elle-même qu'en l'absence de justification de sa part, la sanction de déchéance devait nécessairement être infligée. Elle relève que la requérante n'a pas demandé à être entendue, comme le permettait ce courrier, ce qui aurait permis au gouvernement de prendre éventuellement une autre décision que la décision contestée. Elle constate que la procédure établie par les articles L5421-1 et suivants du CWaDeL a été suivie

et que la requérante a bénéficié de plusieurs occasions pour régulariser sa situation ou pour s'expliquer. Elle est d'avis que si la requérante a démontré une certaine bonne foi, dans un premier temps, pour régulariser sa situation, elle n'a pas été jusqu'au bout des démarches permettant de soumettre sa déclaration valablement auprès de la direction du Contrôle des mandats. Elle estime que le comportement de la requérante dans la suite des événements et circonstances au cours de la procédure ayant abouti à la décision contestée de déchéance, ne démontre pas de la bonne foi dans son chef, mais, au contraire, une certaine négligence et une mauvaise volonté de donner une suite aux rappels de la direction du Contrôle des mandats.

Elle fait valoir que la requérante n'est pas davantage de bonne foi lorsqu'elle tente de rejeter la responsabilité de l'absence de déclaration pour l'exercice 2018 sur la direction du Contrôle des mandats. Elle rappelle que cette direction, si elle est en effet disponible pour assister et aider les mandataires dans le dépôt de cette déclaration, ne peut pas le faire à leur place. Elle observe qu'il appartient aux mandataires eux-mêmes de compléter les données dont ils disposent, de télécharger les documents dans le dossier en ligne, de valider leur déclaration pour enfin la soumettre. Selon elle, les agents de la direction du Contrôle des mandats n'ont pas accès aux dossiers personnels des mandataires, bien qu'ils essaient de les aider, par téléphone, en simulant sur leur plateforme personnelle le dépôt d'une déclaration de mandats afin de guider, pas à pas, étape par étape, le mandataire. Les agents de la direction du Contrôle des mandats n'ont donc pas accès au dossier de déclaration des mandats avant que celui-ci soit soumis par le mandataire. Elle en conclut que l'entière responsabilité de la transmission de la déclaration de mandats repose sur le mandataire et donc, sur la requérante.

Elle ajoute qu'il ressort, par ailleurs, du processus de transmission de la déclaration de mandats que la requérante ne pouvait pas ignorer que des démarches devaient encore être effectuées après que son dossier a été complété, comme le lui a vraisemblablement rappelé l'agent de la direction du Contrôle des mandats que la requérante a contacté. Ainsi, dès la création d'une nouvelle déclaration de mandat, les étapes de la procédure sont rappelées à droite de l'écran dont la deuxième étape relative à la « soumission du dossier ». Après avoir complété sa déclaration de mandats, il est proposé au mandataire de valider sa déclaration et il est déjà indiqué qu'« une fois que vous aurez cliqué sur le bouton "Soumettre le dossier", il ne sera plus possible de modifier les données du formulaire ». Une fois le contenu de la déclaration validée, il est ensuite expressément proposé au mandataire de soumettre son dossier, dans une bulle de couleur jaune qui ressort pour attirer l'attention de l'intéressé. Le mandataire peut alors soumettre son dossier et reçoit un courriel de confirmation. Si le mandataire ne soumet pas son dossier, cela ressortira de l'écran

d'accueil de son espace personnel, d'une part, par une indication que la déclaration reste « à soumettre », d'autre part, par un point rouge attirant l'attention du mandataire sur la déclaration restant à soumettre. Elle souligne que la requérante a parfaitement réussi à remplir, finaliser et soumettre sa déclaration de mandats pour l'exercice 2019, ce qui démontre que l'exécution des différentes démarches était tout à fait à sa portée.

Elle rappelle que, si le dépôt électronique était trop compliqué pour la requérante, elle avait toujours la possibilité de remplir à la main le formulaire de déclaration de mandats et de l'envoyer par courrier à la direction du Contrôle des mandats, même après le 2 octobre 2019. Elle estime, dès lors, que la requérante n'est donc pas de bonne foi lorsqu'elle suggère que la transmission électronique de sa déclaration était extrêmement compliquée et que rien ne lui permettait de savoir et de comprendre qu'elle n'était pas en ordre pour sa déclaration de mandats pour l'exercice 2018. Elle expose que la requérante a également fait preuve d'une passivité négligente face aux rappels envoyés par la direction du Contrôle des mandats.

Elle indique qu'il n'y a eu aucune promesse, ni assurance donnée à la requérante que cette dernière avait bien régularisé sa situation et correctement soumis sa déclaration de mandats pour l'exercice 2018. Elle soutient qu'aucune promesse ni information en ce sens ne peut être déduite du fonctionnement de la plateforme électronique de dépôt et de soumission de la déclaration d'exercice de mandat. Elle fait valoir, par ailleurs, que les rappels envoyés, invitant la requérante à régulariser sa situation et à transmettre sa déclaration de mandats pour l'exercice 2018, sous peine d'être sanctionnée, suffisent à contredire toute attente que pouvait entretenir la requérante à l'égard de sa situation. Elle y voit la preuve que, contrairement à ce que soutient la requérante, son administration a bien « pris contact avec elle en cas de problème ». Elle conclut que la requérante ne pouvait pas légitimement croire que sa déclaration de mandats avait été correctement soumise alors que la partie adverse lui signalait le contraire. Pour le surplus, elle souligne que la direction du Contrôle des mandats ne prend jamais contact par téléphone avec les mandataires défaillants pour leur rappeler leurs obligations de déclaration puisque le CWaDeL prévoit que ces rappels sont effectués par un envoi de courriers recommandés. Elle en déduit que le principe de légitime confiance n'a pas été méconnu.

Elle rappelle que la décision de déchoir un mandataire de ses mandats originaires et dérivés et de décider de son inéligibilité pour ces mandats pour les six prochaines années peut être prise à l'encontre de tous les mandataires soumis aux

obligations de déclaration prévues aux articles L5111-1 du CWaDeL et n'est pas réservée aux seuls mandataires cherchant sciemment à échapper au contrôle de ses mandats et rémunération. Elle relève que, la requérante n'ayant pas transmis sa déclaration de mandats pour l'exercice 2018, le gouvernement pouvait décider de prendre à son encontre les sanctions prévues par l'article L5431-1 du CWaDeL. Elle soutient que la requérante n'est pas sanctionnée uniquement pour avoir oublié de « cliquer sur le bouton 'soumettre' » mais qu'elle est déchue de ses mandats car elle n'a pas soumis sa déclaration de mandats pour l'exercice 2018, malgré les rappels envoyés par la direction du Contrôle des mandats et parce qu'elle n'a réservé aucune suite à ces rappels que ce soit en contestant la décision de la direction du Contrôle des mandats constatant l'absence de déclaration ou en demandant à être auditionnée avant que soit prise la décision de déchéance. Elle fait valoir que, par le non-respect de son obligation de déclaration, elle a rendu impossible le contrôle démocratique relatif au cumul des mandats et aux plafonds de rémunération tel que prévu par l'article L5321-1 du CWaDeL, manquement qui est sanctionné avec rigueur par le législateur wallon.

Elle estime qu'il est malvenu pour la requérante de minimiser son manquement à ses obligations en tant que mandataire originaire. En réponse à la distinction opérée par la requérante entre les nouveaux élus et les élus ayant plus d'expérience, elle rappelle que toutes les personnes visées par l'article L5211-2 du CWaDeL sont soumises à l'obligation de déclaration et qu'il n'y a pas lieu de réserver les sanctions de déchéance aux élus ayant « une expérience de plusieurs mandats » et ayant l'intention de se soustraire aux règles. Elle souligne que la circonstance que la requérante exerce son premier mandat ne l'a pas empêchée de soumettre, dans les délais impartis et de manière complète, sa déclaration de mandats pour l'exercice 2019.

Même si la requérante n'était titulaire en 2018 que d'un seul mandat et qu'elle n'a perçu des jetons de présence que pour deux séances du conseil communal, elle expose que ces circonstances ne lui permettent pas d'échapper au contrôle démocratique mis en place par le législateur au sujet de l'obligation de déclaration des mandats. Elle relève que le Conseil d'État a déjà jugé que 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.

En ce qui concerne l'argument pris d'une sanction suffisante liée à la publicité donnée à la décision contestée dans la presse et lors du conseil communal, elle rappelle que cette « publicité » ne relève pas de sa responsabilité et que la

requérante peut adresser des reproches aux personnes concernées. Elle souligne que cette « publicité » est due au mandat public que la requérante a décidé d'assumer en se présentant aux dernières élections communales et en acceptant d'exercer un mandat de conseiller communal. À son estime, il n'y a pas lieu de réformer la décision contestée sur la base des retentissements qu'aurait eus la décision dans la presse.

Quant à l'argument selon lequel la sanction prise par la décision contestée est de nature à décourager les citoyens à s'engager en politique, elle considère qu'il ne peut être raisonnablement suivi. Elle fait valoir que l'engagement politique s'accompagne d'obligations strictes, dans le respect de la législation que tout élu doit respecter en début de mandat lorsqu'il prête serment. Elle observe que la procédure menant *in fine* à la déchéance de mandats est jalonnée de garanties pour le mandataire, afin de lui permettre de régulariser sa situation et d'échapper à la sanction prévue par le législateur à l'article L5421-2 du CWaDeL, que ce mandataire soit proche ou éloigné « des milieux politiques et administratifs ». Elle est d'avis que les sanctions infligées par l'acte attaqué sont proportionnée aux manquements reprochés.

En ce qui concerne la demande subsidiaire de la requérante de limiter sa sanction de déchéance à ses mandats dérivés, et de lui permettre de continuer à exercer son mandat originaire, elle constate que la requérante exerce trois mandats dérivés qu'elle a omis de déclarer dans ses déclarations de mandats pour les exercices 2018 et 2019. Si elle reconnaît que l'arrêt n° 220.306 du 12 juillet 2012 a jugé qu'il était possible, par application du principe de proportionnalité et dans certaines circonstances, de limiter la sanction de la déchéance aux seuls mandats dérivés, permettant au requérant de conserver son mandat originaire tout en étant sanctionné pour le non-respect de son obligation de déclaration, elle soutient que cette faculté, déjà contestée, est contredite par les termes de l'article L5431-1 du CWaDeL et des travaux parlementaires qui prévoient une déchéance des mandats originaires et des mandats dérivés. Elle ajoute que, dans le cadre de la réforme apportée aux dispositions pertinentes du CWaDeL en 2018, le législateur wallon n'a pas souhaité consacrer cette jurisprudence du Conseil d'État et permettre une déchéance partielle, d'une partie des mandats détenus par le mandataire. Elle rappelle encore les spécificités propres à l'arrêt précité, qui ne lui paraissent pas comparable à la situation d'espèce. Elle conclut que le recours en réformation doit être rejeté.

V.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 original 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 des mandats originaux et dérivés, au terme de la procédure organisée par ces mêmes articles, 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 a sciemment cherché à éluder le contrôle prévu par le CWaDeL. 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, il n'est pas contesté que la requérante n'avait pas déposé sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'exercice 2018, le 1^{er} juin 2019, en sorte qu'elle a été informée, par un courrier du 1^{er} octobre 2019 de la direction du Contrôle des mandats, qu'un délai de 15 jours francs lui était accordé pour régulariser sa situation.

Après avoir reçu ce rappel, la requérante s'est connectée à la plateforme le 2 octobre 2019 en vue de rentrer sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération reprenant les mandats et fonctions exercés en 2018. L'historique du dossier électronique de cette déclaration mentionne ce qui suit :

«

09/11/2020 13:48	Agent traitant	Dossier récupéré	1923883-585052
09/11/2020 09:48	Caroline Piret	Dossier soumis	1923883-585052 I Version 1
02/10/2019 12:05	Caroline Piret	Dossier complet	1923883-585052

02/10/2019 12:05	Caroline Pire	Génération de PDF	CCM - Déclaration des mandats
02/10/2019 12:05	Caroline Piret	Formulaire validé	CCM - Déclaration des mandats
02/10/2019 11:57	Caroline Piret	Formulaire initialisé	CCM - Déclaration des mandats
02/10/2019 11:57	Caroline Piret	Dossier en préparation	1923883-585052

».

Cet historique fait apparaître que, comme l'indique la requérante, elle a initialisé un formulaire de déclaration, lequel a été validé puis généré sous la forme d'un fichier au format pdf, en manière telle que le dossier avait été considéré comme complet, même s'il n'a finalement été « soumis » que le 9 novembre 2020.

La requérante a, par conséquent, bien accompli une démarche en vue de remplir son obligation de déclaration dans le délai imparti même si cette initiative n'a pas été couronnée de succès en raison d'une confusion dans son esprit entre un dossier complet dont le formulaire a été validé et un dossier « soumis » par l'utilisation du bouton adéquat, situation qui peut s'expliquer par la circonstance que c'est la première fois qu'elle est confrontée à une telle obligation de déclaration et qu'elle est, selon ses explications, peu familiarisée avec l'usage de formulaires en ligne. En l'absence d'un rapport d'entretien téléphonique ou d'un mode d'emploi dans le dossier administratif, il y a lieu de s'en tenir à la version de la requérante selon laquelle les informations qu'elle a obtenues par téléphone ne lui ont pas permis d'avoir une vision complète des démarches à suivre.

Par ailleurs, elle produit, en annexe à son mémoire en réplique, un courriel émanant de Bpost attestant qu'elle n'a jamais reçu l'envoi recommandé lui notifiant la décision de la direction du Contrôle des mandats au sujet de son absence de déclaration. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, le « recours » auquel fait référence improprement la requérante dans sa requête n'est pas le recours en annulation auprès du Conseil d'État contre cette décision mais bien la demande d'audition au Gouvernement wallon. Croyant avoir correctement rempli son obligation de déclaration, la requérante n'avait par conséquent aucune raison de consulter la liste des mandataires défaillants publiée au Moniteur belge et elle a pu ignorer, jusqu'à la réception de la décision du Gouvernement wallon décidant d'entamer la procédure de déchéance, qu'elle n'était pas en ordre en ce qui concerne cette obligation.

Enfin, si elle n'a effectivement pas demandé à être entendue par le gouvernement, cette circonstance n'est pas de nature à influencer l'appréciation de la proportionnalité de la sanction de déchéance qui n'est pas liée à la façon dont la requérante décide d'exercer ou non ses droits de la défense.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que même si la requérante a effectivement rempli son obligation de déclaration de manière tardive, le 9

novembre 2020, elle a effectué les démarches préliminaires dans le délai requis, le 2 octobre 2019, elle a pu croire, d'une manière excusable, avoir accompli son obligation et a régularisé sa situation dans un délai raisonnable après avoir pris conscience de son erreur, en manière telle que lui infliger la sanction prévue par l'article L5431-1 du CWaDeL serait disproportionné en l'espèce.

Dans cette mesure, le moyen unique est fondé et il y a lieu de réformer la décision attaquée et de ne déchoir la requérante d'aucun de ses mandats.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2020 décidant de la déchéance de la requérante de son mandat originaire de conseillère communale des Bons Villers ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés, de même que de l'inéligibilité de la requérante aux fonctions de conseiller communal, provincial et de l'action sociale et de 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 est réformé.

Article 2.

La requérante n'est déchue d'aucun de ses mandats.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 31 mai 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