

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XV<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 250.916 du 15 juin 2021

A. 232.499/XV-4627

En cause : **POUILLE** Lucien,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Isabelle van CRANENENBROECK, avocat,  
avenue de l'Europe, 32  
7330 Saint Ghislain,

contre :

**la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Sébastien DEPRÉ et  
Marie LAMBERT DE ROUVROIT, avocats,  
place Flagey, 7  
1050 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 24 novembre 2020, Lucien Pouille demande la réformation de « l'Arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2020 qui l'a déclaré inéligible aux fonctions de conseiller communal, provincial et de l'action sociale pour une durée de six ans prenant cours le lendemain de la notification du présent arrêté et qui, en outre, en son article 2 lui interdit d'être titulaire d'un mandat visé à l'article 5111-1, 9° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation pour une durée de six ans prenant cours le lendemain de la notification du présent arrêté ».

*II. Procédure*

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

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

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 17 mai 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 juin 2021.

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

M<sup>me</sup> Pascale Vandernacht, Président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Isabelle van Cranenbroeck, avocat, comparaissant pour le requérant et M<sup>e</sup> Marie Lambert De Rouvroit, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier 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. Le requérant expose qu'il a été conseiller communal de la commune de Honnelles et qu'il a exercé, à ce titre, des mandats dans différentes institutions pendant plus de vingt ans. Il précise qu'il n'a pas été réélu, en octobre 2018, lors des dernières élections communales.

2. Par un courrier recommandé du 1<sup>er</sup> octobre 2019, la direction du Contrôle des mandats informe le requérant que, sauf erreur, aucune déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération, pour l'exercice 2018, ne lui est parvenue au 1<sup>er</sup> juin 2019. Ce courrier l'invite à régulariser la situation, dans un délai de 15 jours francs, conformément au Code de la démocratie locale et de la décentralisation et l'informe des conséquences d'une absence de déclaration.

3. Par un courrier recommandé du 6 décembre 2019, la même direction constate que le requérant n'a déposé aucune déclaration malgré le courrier de rappel du 1<sup>er</sup> octobre 2019, et précise que ce courrier « vaut décision telle que prévue à l'article L5421-2, § 1<sup>er</sup>, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation » et « qu'elle informe le Gouvernement wallon 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 ». Ce courrier expose les conséquences d'une absence de déclaration et la possibilité d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État.

4. Le 17 septembre 2020, le Gouvernement wallon décide de poursuivre la procédure à l'encontre du requérant pour absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2019 (exercice 2018) et le requérant en est informé par un courrier recommandé du 29 septembre 2020.

5. Par un arrêté du 29 octobre 2020, le Gouvernement wallon prend à l'égard du requérant une décision d'inéligibilité. Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié au requérant par un courrier recommandé du 10, réceptionné le 12 novembre 2020, et qui est rédigé comme suit :

« Le Gouvernement wallon,  
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<sup>er</sup> juin 2019 ;  
Considérant que Monsieur Lucien Pouille était conseiller communal de Honnelles en 2018 et qu'à ce titre, il était tenu de rentrer sa déclaration 2019 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2018) ;  
Considérant que Monsieur Lucien Pouille est resté en défaut de rentrer sa déclaration 2019 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2018) au 1<sup>er</sup> juin 2019 ;  
Considérant qu'en application des articles L5421-1 et L5421-2, § 1<sup>er</sup>, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'organe de contrôle a adressé à Monsieur Lucien Pouille, par envoi recommandé du 1<sup>er</sup> octobre 2019, un avis constatant qu'il 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'intéressé 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 Monsieur Lucien Pouille, par envoi recommandé du 6 décembre 2019, la décision prévue par l'article L5421-1 qui constate que l'intéressé 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'intéressé 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 L5451-1 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 Monsieur Lucien Pouille, par envoi recommandé du 29 septembre 2020, les faits de nature à entraîner l'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 Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;  
Considérant que l'intéressé n'a pas sollicité, par courrier adressé au Ministre des Pouvoirs locaux dans le 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'intéressé rend impossible le contrôle démocratique relatif au cumul des mandats et aux plafonds de rémunération tel que prévu 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 ;

Sur la proposition du Ministre des Pouvoirs locaux ;

Après délibération,

Arrête :

Article 1<sup>er</sup>. Monsieur Lucien Pouille 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. 2. Monsieur Lucien Pouille est soumis 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,

[...] ».

6. Le 25 novembre 2020, la direction du Contrôle des mandats réceptionne la déclaration pour l'exercice 2018 et, le 8 décembre 2020, celle pour l'exercice 2019.

#### *IV. Recevabilité du recours*

L'article L5431-1, § 3, alinéa 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que le recours fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, doit être introduit dans les quinze jours de la notification de l'acte attaqué. Ce délai de recours est mentionné dans le courrier de notification.

L'article L6111-3 du même Code précise que « Les dispositions du présent Code s'appliquent sans préjudice des dispositions fédérales relatives à l'organisation et à la compétence des juridictions administratives ».

L'article 2 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 prévoit que les règles qu'il énonce, s'appliquent à toutes les procédures concernant ce type de contentieux, à défaut de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques.

L'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État précise que les recours, autres que ceux visés aux alinéas 1 à 3, doivent, à peine de nullité, être introduits dans les délais déterminés par les dispositions légales et réglementaires qui les concernent.

Au vu de ces dispositions, il y a lieu de considérer qu'en cas de non-respect du délai de 15 jours prévu à l'article L5431-1, § 3, alinéa 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le recours doit être déclaré irrecevable.

En l'espèce, l'acte attaqué a été notifié par un pli recommandé, livré au requérant, le 12 novembre 2020. La lettre accompagnant la notification de l'acte attaqué rappelle au requérant qu'il a la possibilité d'attaquer la décision devant le Conseil d'État, dans un délai de 15 jours à compter de la notification, et lui indique comment ce recours doit être introduit.

Le requérant a adressé, dans un premier temps, son recours par la voie d'un courrier recommandé du 24 novembre 2020. Par une lettre recommandée du 10 décembre 2020, le greffe du Conseil d'État l'a invité à régulariser son recours, lui octroyant un délai de 15 jours pour ce faire. Le conseil du requérant a déposé une nouvelle requête, le 17 décembre 2020, sur la plateforme électronique du Conseil d'État.

Il ressort de cette chronologie que, dès lors que la requête initiale a été régularisée dans le délai de 15 jours précité, elle est censée avoir été introduite à la date de son premier envoi, conformément à l'article 3bis, alinéa 3, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, rendu applicable par l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 avril 2014, précité.

Il s'ensuit que le présent recours est recevable.

## *V. Moyen unique*

### *V.1.Thèse de la partie requérante*

Le requérant prend un moyen unique « de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de proportionnalité ».

Il expose que l'article L5431-1, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDEL) prévoit que le gouvernement peut décider de la sanction de l'inéligibilité. Il en déduit que cette sanction est une possibilité et non une obligation. Il relève que la non-communication de sa déclaration résulte d'une négligence en ce qu'il n'a pas réussi à déposer les documents de manière électronique et que sa femme a eu des ennuis de santé. Il rappelle qu'il est âgé de 73 ans et qu'il a été impliqué dans la vie de sa commune pendant plus de 20 ans.

Il estime, au vu de ces éléments, que la sanction est disproportionnée, car il a précédemment rempli ses obligations et qu'il n'a eu aucune intention de cacher ses mandats dont la rémunération est faible.

En réplique, il souligne que la sanction de l'inéligibilité alors qu'il n'a plus de mandat, est une sanction nouvelle qui n'existait pas auparavant et que, dans l'arrêt n° 240.628 du 31 janvier 2018, des circonstances familiales qui ne relèvent pas de la force majeure mais qui contribuent à conclure à une négligence plutôt qu'à une mauvaise volonté, ont été relevées pour estimer qu'une sanction de déchéance de mandat apparaissait exagérément sévère.

## *V.2. Appréciation*

Il résulte des termes de l'article L5431-1, § 1<sup>er</sup>, du CWaDEL que la sanction qu'il instaure n'est pas automatique et que le Gouvernement wallon dispose d'un pouvoir d'appréciation pour constater ou non la déchéance des mandats d'une personne qui 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.

Ce pouvoir d'appréciation implique non seulement de ne pas constater la déchéance lorsque le mandataire peut se prévaloir d'un cas de force majeure, mais également de vérifier si cette sanction est proportionnée au regard des circonstances propres au cas d'espèce. Il incombe au Conseil d'État de réexaminer l'affaire et de porter sur celle-ci une nouvelle appréciation, en vue de décider si la sanction doit être infligée, le législateur ayant cependant voulu sanctionner avec une certaine rigueur le fait de ne pas remplir cette obligation. En ne remettant pas sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération, le mandataire rend impossible le contrôle démocratique relatif au cumul des mandats et aux plafonds de rémunération prévu par les articles L5411-1 à L5421-2 du CWaDEL, étant entendu que la procédure y relative contient cependant des garanties pour le mandataire dont plusieurs rappels attirant son attention sur ses obligations légales. Pour encourir la sanction de la déchéance de mandat, il n'est, par ailleurs, pas requis que le mandataire ait sciemment cherché à éluder le contrôle prévu par le Code précité.

En l'espèce, le requérant n'invoque pas la force majeure, mais des circonstances qui, selon lui, justifient que l'inéligibilité ne soit pas prononcée. Or, d'une part, comme le relève la partie adverse, la proportionnalité de la sanction doit s'apprécier au regard de son comportement et non au vu des montants qui auraient dû être déclarés et, d'autre part, les difficultés alléguées ne sont ni démontrées ni

détaillées. Le requérant n'expose pas en quoi elles seraient susceptibles de justifier le manquement alors qu'il est établi qu'il a bien disposé de toutes les possibilités pour régulariser sa situation ou exposer d'éventuelles difficultés tout au long de la procédure. Enfin, le requérant peut se prévaloir d'une expérience significative comme mandataire local et était donc informé des obligations liées à l'exercice d'un tel mandat.

Par conséquent, il n'y a pas lieu de réformer l'acte attaqué.

#### *VI. Indemnité de procédure et dépens*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Le greffe du Conseil d'État a réclamé au requérant les droits prévus pour l'introduction d'un recours en annulation alors qu'il s'agit, en l'espèce, d'un recours de pleine juridiction. Il en va de même de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. Il y a lieu de les lui rembourser.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

L'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2020 qui a déclaré Lucien Pouille inéligible aux fonctions de conseiller communal, provincial et de l'action sociale pour une durée de six ans prenant cours le lendemain de la notification du présent arrêté et qui, en son article 2, lui interdit d'être titulaire d'un mandat visé à l'article 5111-1, 9°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation pour une durée de six ans, est maintenu.

#### **Article 2.**

Le montant de 220 euros indûment versé par le requérant lui sera remboursé par le service désigné au sein du Service public fédéral des finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

**Article 3.**

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<sup>e</sup> chambre, le 15 juin 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