

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.892 du 31 mai 2022

A. 235.415/XV-4938

En cause : **DIFFOUM** Diane,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas CARIAT
et Bruno LOMBAERT, avocats,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 7 janvier 2022, Diane Diffoum demande « la réformation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2021 portant décision de :

- la déchoir de son mandat originaire de conseillère communale à Flobecq et de ses mandats dérivés ;
- la déclarer inéligible aux fonctions de conseillère communale, provinciale et de l'action sociale (pour une durée de 6 ans) ;
- lui interdire d'exercer (pour une durée de 6 ans) tout mandat visé à l'article L5111-1, 9°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) ».

II. Procédure

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

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

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section 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 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 mai 2022.

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

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

M^e Nicolas Cariat, avocat, comparaisant pour la requérante et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, 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 a été élue conseillère communale de la commune de Flobecq en décembre 2018. Une déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération devait être communiquée à l'organe contrôle des mandats pour le 1^{er} juin 2019 (exercice 2018).

2. Le 26 septembre 2019, la direction du contrôle des mandats notifie à la requérante, par un courrier recommandé, un avis d'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'année 2019 (exercice 2018), à l'adresse Puvinage 14/A à Flobecq.

3. Le 6 décembre 2019, la direction du contrôle des mandats notifie à la requérante une décision d'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'année 2019 (exercice 2018), conformément aux articles L5421-1, § 4, et L5421-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDel), à la même adresse.

4. Le 11 août 2020, la requérante envoie, par un pli recommandé à la poste, la déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'année 2019

(exercice 2018) à la direction du contrôle des mandats, qui réceptionne le pli le lendemain.

5. À la même date (le 11 août 2020), la requérante complète en ligne une déclaration pour l'année 2020, pour l'exercice 2019 (la déclaration devait en principe être communiquée à l'organe contrôle pour le 1^{er} juin 2020). Il ressort de ce document qu'elle est titulaire d'un mandat originaire pour lequel elle a perçu une rémunération, d'un mandat dérivé (société terrienne de crédit social du Hainaut) pour lequel elle a aussi perçu une rémunération (outre des avantages en nature), de deux mandats dérivés (Intercommunale de développement des arrondissements de Tournai, d'Ath et des communes avoisinantes et ASBL Notélé) non rémunérés et trois autres fonctions dirigeantes non rémunérées (ASBL Crescendo Dance Theater, ASBL ASFE et Agence locale pour l'emploi de Flobecq).

6. Le 13 août 2020, le SPW-Espace personnel lui adresse le courriel suivant :

« Bonjour,

Nous vous rappelons que votre dossier n° 1163182-620096 introduit pour la formalité DCM – Déclaration de mandats est complet et peut donc être soumis auprès de l'administration.

[...] ».

7. Le 4 janvier 2021, la requérante, jusqu'alors domiciliée à Flobecq, Puvinage, 14/A déménage à Flobecq, Place 7.

8. Le 23 avril 2021, l'organe de contrôle adresse à la requérante un avis recommandé d'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'année 2020 (exercice 2019).

Le pli lui est notifié à son ancienne adresse.

Aucune suite n'est réservée à ce courrier.

9. Le 8 juin 2021, la direction du contrôle des mandats notifie par recommandé à la requérante une décision d'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'année 2020 (exercice 2019) à son ancienne adresse.

La décision ne fait l'objet d'aucune contestation.

10. Le 24 septembre 2021, l'organe de contrôle adresse à la requérante un avis recommandé d'absence de déclaration 2021 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2020).

Le pli lui est cette fois notifié à sa nouvelle adresse.

11. Le 17 novembre 2021, la requérante déménage à Flobecq, Place 61.

12. Le 18 novembre 2021, le Gouvernement wallon prend la décision d'entamer la procédure de sanction prévue à l'article L5431-1 du CWaDel (déclaration 2020 - exercice 2019).

13. Le 19 novembre 2021, l'organe de contrôle notifie par un pli recommandé à la requérante les faits de nature à entraîner la sanction pour absence de déclaration de mandats et fonctions 2020 (exercice 2019).

Le pli lui est notifié à sa toute première adresse.

14. Le 26 novembre 2021, l'organe de contrôle prend et notifie par un pli recommandé une décision d'absence de déclaration 2021 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2020).

Le pli est notifié à sa deuxième adresse.

15. Le 15 décembre 2021, la partie adverse réceptionne le pli recommandé du 19 novembre 2021 qui lui est retourné avec la mention « non réclamé ».

16. En sa séance du 16 décembre 2021, le Gouvernement wallon prend la décision de déchoir la requérante du mandat originaire de conseillère communale et des mandats dérivés en application de l'article L5431-1, § 1^{er}, du CwaDel (déclaration 2020 - exercice 2019), de la déclarer inéligible aux fonctions de conseillère communale, provinciale et de l'action sociale (pour une durée de 6 ans) et de lui interdire d'exercer (pour une durée de 6 ans) tout mandat visé à l'article L5111-1, 9°, du même Code.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est rédigé comme il 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^{er} juin 2020 ;

Considérant que [la requérante], conseillère communale à Flobecq, est restée en défaut de rentrer sa déclaration 2020 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2019) au 1^{er} juin 2020 ;

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 [la requérante], par envoi recommandé du 22 avril 2021, 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 [la requérante], par envoi recommandé du 8 juin 2021, 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 prévue 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 18 novembre 2021 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 [la requérante], par envoi recommandé du 19 novembre 2021, les faits de nature à entraîner la déchéance de ses mandats originaux et dérivés ;

Considérant que l'intéressée n'a pas sollicité, 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}. [La requérante] est déchue de son mandat originaire de conseillère communale à Flobecq ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés.

Art. 2. [La requérante] est inéligible aux fonctions de conseillère communale, provinciale et de l'action sociale pour une durée de 6 ans prenant cours le lendemain de la notification du présent arrêté.

Art. 3. [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 du présent arrêté.

Art. 4. Le présent arrêté est notifié, par envoi recommandé à [la requérante] et à l'organe dans lequel elle exerce ses mandats originaires et dérivés.

Art. 5. Le ministre qui a les Pouvoirs locaux dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

17. Par un pli recommandé du 23 décembre 2021, la direction de Contrôle des mandats notifie à la requérante la décision du Gouvernement wallon du 16 décembre 2021. Le pli est notifié à sa toute première adresse.

18. À la même date (le 23 décembre 2021), cette décision est notifiée à la commune de Flobecq.

19. Le 28 décembre 2021, la requérante « soumet » à l'administration, via la plateforme électronique, le formulaire de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération (année de déclaration 2020 - exercice 2019) accompagné des fiches fiscales.

20. Le 28 décembre 2021, la partie adverse réceptionne le pli notifié à la requérante le 23 décembre 2021 qui lui est retourné avec la mention « ne reçoit plus le courrier à l'adresse indiquée ».

21. Le 29 décembre 2021, les conseils de la requérante adressent à la direction de contrôle des mandats et au ministre des Pouvoirs locaux un courrier accompagné d'annexes. Ils précisent dans ce courrier :

* que leur cliente a rempli et transmis de bonne foi sa déclaration en 2020 (fût-ce de manière imparfaite en la forme) ;

* que les différents rappels et courriers qui lui auraient été adressés par le SPW ne lui sont jamais parvenus (pas plus que l'acte attaqué dont elle a pris connaissance via la commune) ;

* qu'elle a en conséquence été privée des garanties procédurales prévues par le CwaDel : elle n'a pas eu son attention attirée sur l'éventuelle incomplétude de son dossier, ne s'est pas vue adresser un rappel/avertissement quant à ses éventuels manquements et n'a pas été invitée à présenter sa défense préalablement à une décision extrêmement défavorable et qui préjudicie ses intérêts personnels, professionnels et politiques;

* que la décision matérielle prise à son encontre apparaît à la fois affectée de nombreuses irrégularités de procédure et est en toute hypothèse disproportionnée compte tenu de l'ensemble des circonstances de fait ainsi décrites ;

* que leur cliente sollicite en conséquence que la partie adverse :

- lui confirme sans délai (et au plus tard le 3 janvier 2022) que son dossier (tel que complété le 28 décembre 2021) est désormais complet et conforme ou, à défaut, lui indique sans délai quels éléments seraient encore éventuellement manquants ;

- lui communique sans délai (et au plus tard le 3 janvier 2022) une copie des courriers recommandés qui lui auraient été adressés les 22 avril, 8 juin et 19 novembre 2021, accompagnés des preuves d'envoi (ainsi que toute autre communication qui lui aurait été adressée) ;

- lui communique sans délai (et au plus tard le 3 janvier 2022) une copie du courrier de notification de l'arrêté attaqué qui lui aurait été adressé (accompagnée des preuves d'envoi) ;

- procède au retrait ou à la réformation de l'acte attaqué, qui est manifestement non fondé et disproportionné.

22. Par un pli recommandé du 11 janvier 2022, une nouvelle notification de la décision de déchéance prise en séance du 16 décembre 2021 est adressée à la requérante.

Le pli lui est notifié à sa toute dernière adresse.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation « du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, en particulier de ses articles L5421-1, L5421-2 et L5431-1, des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes de transparence, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination, du principe selon lequel une autorité administrative doit faire reposer ses

appréciations sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, de l'obligation de motivation formelle et de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Selon la requérante, la déchéance de ses mandats, son inéligibilité à certaines fonctions et l'interdiction d'exercer certains mandats sont des sanctions qui ne paraissent pas fondées et qui sont, en toute hypothèse, disproportionnées.

Elle soutient, d'abord, à l'appui de la pièce n° 1 de son dossier, qu'elle a complété et communiqué au service public Wallonnie (SPW), le 11 août 2020, sa déclaration relative aux mandats exercés en 2019 et les rémunérations associées, ce qui démontre sa bonne foi, sa volonté de se conformer à ses obligations, ainsi que l'absence de toute infraction aux règles matérielles justifiant le contrôle mis en oeuvre.

Elle affirme, ensuite, à l'appui de la pièce n° 2 de son dossier, avoir reçu un courriel automatique du SPW, le 13 août 2020, lui annonçant le caractère « complet » de son dossier, ce qui a renforcé sa croyance qu'elle s'était valablement acquittée de ses obligations.

Elle ajoute qu'elle n'a jamais reçu d'avertissement, de rappel ou de courrier du SPW et considère qu'aucune faute ou négligence ne peut lui être reprochée à cet égard, puisqu'il apparaît en effet que les trois envois du SPW ont été « mal adressés », ce qui peut, selon elle, être analysé, le cas échéant, comme un cas de force majeure et qui distingue son cas d'autres affaires dans lesquelles le Conseil d'État s'est refusé à réformer les décisions attaquées.

Elle est d'avis que même si, dans le cadre du contentieux de pleine juridiction, une irrégularité de procédure ne suffit pas *ipso facto* à établir l'irrégularité de l'acte attaqué, les circonstances particulières de l'espèce (envoi irrégulier de tous les rappels) l'ont privée non seulement de toute information quant au caractère éventuellement incomplet de ses déclarations (qui lui aurait permis de les rectifier), mais aussi de l'ensemble des garanties légales qui doivent, conformément au CwaDel, précéder et permettre d'éviter toute décision de déchéance des mandats par le Gouvernement wallon. Elle est d'avis que ces éléments doivent être pris en compte par le Conseil d'État dans le cadre de l'évaluation du caractère non fondé et disproportionné des sanctions infligées par l'acte attaqué, d'autant plus qu'elle a complété son dossier avec les informations nécessaires (le 28 décembre 2021), soit dès qu'elle a pris connaissance du caractère incomplet du dossier déposé (le 24 décembre 2021, par l'entremise de la commune).

Elle soutient que la décision de déchéance des mandats apparaît manifestement disproportionnée compte tenu de l'ensemble des circonstances de fait suivantes :

- sa bonne foi manifeste,
- l'absence de violation des règles en matière de mandats et de rémunération justifiant le contrôle,
- les irrégularités dont s'est rendue coupable la Région wallonne dans la conduite de la procédure et qui l'ont privée des garanties légales applicables qui lui auraient permis d'attirer son attention sur le problème et de rectifier les choses de manière à éviter les sanctions qui lui sont infligées par l'acte attaqué,
- la mise en ordre rapide de son dossier dès la prise de connaissance du problème.

Elle se réfère à la jurisprudence de l'arrêt n° 250.740 du 31 mai 2021 qui décide de la réformation, en raison de son caractère disproportionné, d'une décision de déchéance de mandats d'une conseillère communale et qu'elle estime transposable en l'espèce.

Elle sollicite en conséquence la réformation de la décision entreprise, concernant chacune des trois sanctions infligées, et en particulier la sanction de déchéance de ses mandats.

La partie adverse répond tout d'abord que l'argumentation de la requérante repose sur une confusion qui lui est entièrement imputable entre ses obligations de déclaration pour l'exercice 2018, et ses obligations de déclaration pour l'exercice 2019.

Elle soutient que la requérante omet de préciser qu'elle a complété deux déclarations le 11 août 2020 (une déclaration pour l'exercice 2018 et une autre pour l'exercice 2019), mais qu'elle n'en a communiqué qu'une seule par la voie postale (la déclaration portant sur l'exercice 2018), la seconde (la déclaration portant sur l'exercice 2019) a été enregistrée sur l'outil en ligne de la partie adverse mais n'a pas été « soumise » en utilisant le bouton adéquat, raison pour laquelle un courriel de rappel lui a été adressé pour lui signaler que sa déclaration de mandats était complète et qu'elle pouvait donc être « soumise » auprès de l'administration. Elle souligne que la requérante ne conteste pas avoir reçu et lu ce rappel qui ne pouvait concerner que la déclaration complétée en ligne (soit celle portant sur l'exercice 2019) et qui appelait sans aucun doute possible une action de sa part.

Elle relève que la déclaration de l'exercice 2018 aurait dû être soumise pour le 1^{er} juin 2019 au plus tard, que plusieurs rappels ont été adressés à la requérante, dont l'un consistant en une décision formelle, datée du 6 décembre 2019,

d'absence de déclaration 2019 de mandats, de fonctions et de rémunération. Elle indique que l'envoi du 11 août 2020 constituait déjà un manquement de la part de la requérante et qu'elle a choisi, compte tenu de son pouvoir d'appréciation à cet égard, de ne pas le sanctionner.

Elle expose que la déclaration de l'exercice 2019 aurait dû être soumise pour le 1^{er} juin 2020 au plus tard, ce que confirment le rappel adressé à la requérante le 22 avril 2021, la décision d'absence de déclaration notifiée le 8 juin 2021, la notification du 19 novembre 2021, ainsi que l'acte attaqué.

Elle considère que la prétendue confusion entre les deux déclarations complétées le 11 août 2020 par la requérante, dont elle tente de se prévaloir pour justifier la négligence ayant mené à l'adoption de l'acte attaqué, lui est donc entièrement imputable et qu'elle ne peut s'en prévaloir pour contester la proportionnalité de l'acte attaqué.

Elle rappelle que l'article L5211-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation énonce clairement que les titulaires d'un mandat originaire, comme la requérante, doivent soumettre une déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération « au plus tard le 1^{er} juin de chaque année ».

Elle soutient encore que les éléments mis en avant par la requérante pour contester la proportionnalité de la sanction sont insuffisants, compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur wallon :

- Premièrement, s'agissant tout d'abord de la confusion entre l'action de « compléter » et celle de « soumettre » la déclaration 2020 (exercice 2019) et qui démontrerait la bonne foi de la requérante, elle constate que la requérante ne se plaint pas d'une lacune informatique particulière, qu'elle a par ailleurs librement choisi la voie informatique pour remplir sa déclaration 2020 plutôt que la voie postale (choisie le même jour pour la déclaration 2019), qu'il ressort en outre de la capture d'écran reproduite au point 8 de la requête qu'un certain nombre d'étapes – dont la soumission de la déclaration – devaient encore être effectuées jusqu'à la clôture du dossier, et qu'un rappel en ce sens a été adressé à la requérante via un courriel du 13 août 2020 qu'elle reconnaît avoir reçu. Elle estime qu'une personne normalement prudente et diligente ne se serait pas, dans ce contexte, désintéressée de son dossier et que ces faits sont de nature à mettre en doute la bonne foi de la requérante et attestent, à tout le moins, d'une négligence coupable dans son chef.

Elle ajoute qu'en toute hypothèse, « la bonne foi » ne suffit pas à se prémunir contre toute sanction en cas de non-respect des obligations de transparence

imposées par le législateur wallon, ce que rappelle la jurisprudence du Conseil d'État.

Elle précise qu'une déclaration simplement « complétée » n'est pas accessible par la direction du contrôle des mandats et que le fait de ne pas « soumettre » sa déclaration fait ainsi obstacle au contrôle démocratique institué par le législateur wallon. Selon elle, « le manque de connaissances en informatique ne justifie pas non plus de ne pas déposer sa déclaration, dès lors que celle-ci peut être transmise par un courrier recommandé adressé à la direction des mandats ».

- Deuxièmement, s'agissant de l'absence de réception, par la requérante, elle expose que des rappels ont été adressés par des courriers recommandés du 22 avril 2021 et du 8 juin 2021, et qu'ils n'ont pas été retournés à la partie adverse. Elle estime que la requérante était informée des obligations annuelles de transparence qui lui incombait en tant que titulaire d'un mandat originaire, et de la manière de les remplir effectivement, puisqu'elle avait soumis sa déclaration 2019 sans problème et que si elle n'a pas renouvelé l'exercice en 2020, ce n'est pas en raison d'une circonstance particulière, mais en raison de sa propre négligence.

- Troisièmement, la circonstance que la requérante a finalement soumis sa déclaration 2020, le 28 décembre 2021, soit plus d'un an après le délai qui lui est imposé et, surtout, après avoir pris connaissance de l'acte attaqué, ne peut pas être prise en compte, selon elle, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de la sanction au regard de la jurisprudence du Conseil d'État.

- Enfin, elle insiste sur le fait que plusieurs différences essentielles distinguent le cas d'espèce des circonstances qui ont mené à l'arrêt de réformation n° 250.740 du 31 mai 2021 dont se prévaut la requérante. Elle observe que cet arrêt concernait une mandataire qui, contrairement à la requérante, remplissait pour la première fois ses obligations de transparence, et qui avait sollicité l'aide téléphonique de l'administration pour utiliser correctement l'outil en ligne, compte tenu de ses lacunes informatiques manifestes. Par ailleurs, elle note que l'intéressée n'avait, à la suite de ces démarches informatiques, reçu aucun rappel de la part de la partie adverse de « soumettre » son dossier et que le courriel automatique qu'a reçu la requérante, le 13 août 2020, est un outil qui a été créé par la suite par la partie adverse en vue d'éviter, précisément, ce type de confusion.

Elle soutient que la proportionnalité de la sanction prononcée par l'acte attaqué est confirmée, en dernière analyse, à la lumière du comportement de la requérante et sa négligence caractérisée à l'égard de ses obligations de transparence puisque ses déclarations de mandats, de fonctions et de rémunération 2019, 2020 et

2021 n'ont jamais été remises dans le délai légal et qu'elle ne démontre pas les difficultés qui l'auraient empêchée de remplir ses obligations.

IV.2. Appréciation

Les articles L5421-1 et L5421-2 du CwaDel disposent comme il 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 75 cinq jours francs de la notification de son avis si la personne concernée n'y a pas réagi.

[...]

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.

[...]

Art. L5421-2. § 1^{er}. La décision de l'organe de contrôle porte sur l'existence et la conformité des déclarations aux dispositions du présent Code qui ont fait l'objet de la procédure visée à l'article L5421-1 [...] ».

L'article L5431-1 du CwaDel dispose comme suit :

« Art. L534-1, §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 ;

[...]

- 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 ».

Il résulte des termes de l'article L5431-1, § 1^{er}, 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 si le mandataire peut se prévaloir d'un cas de force majeure, mais également de vérifier si la déchéance est une sanction proportionnée au regard des circonstances de l'espèce.

S'agissant d'un contentieux de pleine juridiction, il incombe au Conseil d'État de réexaminer l'affaire, de porter sur celle-ci une nouvelle appréciation et de décider si la sanction doit être infligée.

Le législateur wallon a choisi de sanctionner avec rigueur les manquements aux obligations de déclaration de mandats, de fonctions et 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.

La proportionnalité de la sanction doit s'apprécier au regard du comportement de la personne concernée et non au vu des montants qui auraient dû être déclarés.

En l'espèce, une déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération devait être communiquée par la requérante à l'organe de contrôle des mandats pour le 1^{er} juin 2020 (exercice 2019).

La requérante soutient, dans sa requête, qu'elle a « transmis au SPW », le 11 août 2020, au moyen d'un formulaire papier envoyé par la poste, sa déclaration

« pour l'année 2019 », se référant à la pièce n° 1 de son dossier (la déclaration de l'année 2020 - exercice 2019). Elle précise un peu plus loin dans sa requête qu'elle pensait de bonne foi qu'elle avait valablement soumis sa déclaration pour l'année 2020 par courrier, ce qui, de prime abord, semble signifier qu'elle l'aurait envoyée par la voie électronique.

Dans son mémoire en réplique, elle expose cette fois qu'elle a envoyé, le 11 août 2020, par un courrier postal, sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération de l'année 2019 (exercice 2018) et qu'elle a communiqué, à la même date, sa déclaration relative aux mandats, fonctions et rémunérations de l'année 2020 (exercice 2019) par la voie électronique.

Il n'est pas contesté que, le 11 août 2020, la requérante a effectivement transmis, par la voie électronique, la déclaration pour l'année 2020 (exercice 2019), ni que c'est la première fois que la requérante remplissait un formulaire de déclaration de mandats en ligne.

Si cette déclaration a été communiquée à l'organe de contrôle, certes avec deux mois de retard, il n'en demeure pas moins qu'elle l'a été d'initiative par la requérante, avant l'envoi d'un quelconque avis recommandé d'absence de déclaration pour l'année 2020 (exercice 2019).

Elle a réceptionné, le 13 août 2020, un courriel du SPW « Espace personnel » (le guichet en ligne qui permet aux citoyens et aux entreprises de gérer leurs démarches administratives, suivre leur état d'avancement et échanger avec l'administration de manière rapide et sécurisée). Ce courriel précise que le dossier de déclaration de mandats de la requérante est complet, ce qui semble signifier que les fiches fiscales ont bien été jointes à la déclaration. Il précise en outre que le dossier « peut donc être soumis auprès de l'administration ».

Tel que formulé, ledit courriel ne permet pas de déterminer si le dossier complet sera automatiquement soumis, par les services de l'administration, à l'organe de contrôle des mandats, ou si c'est au déclarant qu'il appartient d'effectuer une démarche en ce sens, et, dans l'affirmative, de quelle manière. Le courriel n'invite pas l'intéressée à consulter la plateforme en ligne.

Il peut par conséquent être admis que ce courriel est susceptible d'avoir induit en erreur la requérante et qu'elle a pu penser de bonne foi avoir régulièrement communiqué sa déclaration en ligne.

Elle précise qu'elle s'est connectée à la plateforme, le 27 décembre 2021, après avoir été informée, par la commune, de la sanction prise à son égard.

Il ressort de la capture d'écran insérée dans sa requête et reproduite ci-dessous (les renseignements auxquels elle a pu avoir accès en ligne le 27 décembre 2021) qu'à cette date, le formulaire de déclaration était rempli, la fiche fiscale était « à joindre », et que l'intéressée était invitée à « soumettre » le dossier à l'administration (via un clic sur le bouton « soumettre le dossier »).

Espace Citoyen | Diane Diffoum
DCM - Déclaration de mandats
<Pas de référence>

Formulaires

✓ DCM - Déclaration de mandats **Rempli**

Documents

Fiche fiscale À joindre

<Pas de référence>

Fiche fiscale À joindre

<Pas de référence>

N° de dossier : 1163182-620096
A l'ors du contact avec nos agents

1 Constitution du dossier
08/11/2020 12:06

2 Soumission de dossier
SOUMETTEZ VOTRE DOSSIER À L'ADMINISTRATION.

3 Réception du dossier

4 Traitement du dossier

5 Clôture du dossier

Vous avez constitué votre dossier, veuillez le soumettre

Transférer Gérer le partage du dossier Soumettre le dossier

Il est ainsi établi que la requérante n'a pas effectué la dernière démarche consistant à soumettre le dossier pour communiquer de manière régulière sa déclaration pour l'année 2020 - exercice 2019.

Il ressort des dispositions visées au moyen que, dans l'hypothèse où une déclaration n'est pas communiquée ou est communiquée de manière irrégulière à l'organe de contrôle, ce dernier doit notifier à la personne concernée un avis recommandé exposant les manquements reprochés, de manière à lui permettre de faire valoir ses observations et régulariser sa situation. L'organe de contrôle doit, par ailleurs, adresser sa décision d'absence de déclaration, par une lettre recommandée, à la personne concernée qui peut introduire un recours en annulation au Conseil d'État contre cette décision. Il appartient, enfin, à l'organe de contrôle de notifier, par un pli recommandé, les faits de nature à entraîner la sanction, l'intéressé pouvant alors demander à être entendu.

En l'espèce, la partie adverse a notifié les plis recommandés suivants à la requérante :

- le 23 avril 2021 : un avis d'absence de déclaration pour l'année 2020 (exercice 2019) ;
- le 8 juin 2021 : une décision d'absence de déclaration (exercice 2019) ;
- le 19 novembre 2021 : la notification des faits de nature à entraîner la sanction (exercice 2019) ;
- le 23 décembre 2021 : la sanction de déchéance des mandats.

La requérante soutient qu'elle n'a pas réceptionné ces différents envois.

Il ressort du dossier administratif que ces quatre plis ont été envoyés à l'adresse suivante : Flobecq, Puvinage, 14/A.

Ces notifications ne sont valables que si elles ont été envoyées à l'adresse de la destinataire, laquelle est établie par l'inscription dans les registres de la population.

La requérante produit, à son dossier de pièces, un historique des adresses qui a été délivré par la commune de Flobecq. Il ressort de ce document que la requérante a changé d'adresse à plusieurs reprises. Ainsi, elle a été domiciliée :

- du 2 juillet 2008 au 3 janvier 2021 : Puvinage, 14/A à Flobecq ;
- du 4 janvier 2021 au 16 novembre 2021 : place 7 à Flobecq ;
- depuis le 17 novembre 2021 : place 61 à Flobecq.

Les quatre plis recommandés des 23 avril, 8 juin, 19 novembre et 23 décembre 2021 ont donc été envoyés à l'ancienne adresse de la requérante (Puvinage, 14/A) alors qu'elle n'était plus domiciliée à cette adresse depuis le 4 janvier 2021.

Or, il s'avère que l'organe de contrôle avait connaissance du changement d'adresse de la requérante – à tout le moins dès le 24 septembre 2021 –, puisqu'un avis d'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'année 2021 - exercice 2020) lui a été notifié, à cette date, à sa nouvelle adresse (place 7), de même qu'une décision d'absence de déclaration de mandats (pour l'année 2021 - exercice 2020) communiquée le 26 novembre 2021.

Il n'est pas établi, ni du reste prétendu, que la requérante aurait réceptionné les plis des 23 avril, 8 juin, 19 novembre et 23 décembre 2021. La circonstance qu'ils n'ont pas été retournés à l'administration ne permet pas, à elle seule, d'établir qu'elle les aurait bien reçus.

Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que la requérante a communiqué d'initiative sa déclaration de mandats 2020 (exercice

2019) en ligne, le 11 août 2020, soit avec un peu plus de deux mois de retard et qu'elle a pu croire de bonne foi, en l'absence de réception des courriers de la partie adverse que cette communication était régulière.

Au vu de ces circonstances, il peut être considéré que la requérante n'a pas eu la possibilité de régulariser sa situation comme le prévoit la procédure prévue par le législateur.

Enfin, il convient aussi d'observer que la requérante a régularisé sa situation en « soumettant » son dossier sur la plateforme électronique, le 28 décembre 2021, soit juste après avoir pris connaissance de la sanction par l'intermédiaire de la commune, et constaté sur la plateforme en ligne qu'elle n'avait pas régulièrement communiqué sa déclaration (via un « clic » sur le bouton « soumettre le dossier »).

Pour le surplus, il n'y a pas lieu d'avoir égard à une éventuelle absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'année 2021 (exercice 2020) et au sujet de laquelle il appartiendra, le cas échéant, au gouvernement, de se prononcer.

Au vu des circonstances de la cause, il apparaît que la requérante n'a pas adopté un comportement témoignant d'une négligence ou d'une mauvaise foi qui aurait pu justifier les sanctions attaquées en l'espèce.

Le moyen est ainsi fondé en tant qu'il dénonce la disproportion de la sanction. Il convient en conséquence de réformer la décision entreprise et de ne pas déchoir la requérante de ses mandats.

V. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la requérante demande une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2021 décidant, à l'encontre de Diffoum Diane, de :

- la déchoir de son mandat originaire de conseillère communale à Flobecq et de ses mandats dérivés ;
- la déclarer inéligible aux fonctions de conseillère communale, provinciale et de l'action sociale (pour une durée de 6 ans) ;
- lui interdire d'exercer (pour une durée de 6 ans) tout mandat visé à l'article L5111-1, 9°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, est réformé.

Article 2.

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

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 31 mai 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht