

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.893 du 31 mai 2022

A. 235.418/XV-4939

En cause : **FERRARI Érine**,
ayant élu domicile chez
M^e Augustin DAOÛT, avocat,
rue de Stassart, 99
1050 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, Érine Ferrari demande « la réformation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 décembre 2021, portant déchéance de son mandat de conseillère communale ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés ».

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 Augustin Daoût, avocat, comparaissant pour la requérante et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant 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 est élue en qualité de membre du conseil communal de la commune de Colfontaine à la suite des élections communales du 14 octobre 2018.

À ce titre, elle est également titulaire d'un mandat dérivé de membre du conseil de la zone de police Boraine de l'arrondissement de Mons (Boussu/Colfontaine/Frameries/Quaregnon/Saint-Ghislain) depuis le 16 janvier 2019.

2. Par un courrier recommandé du 22 avril 2021 mais envoyé le 23 avril 2021, la direction du contrôle des mandats notifie à la requérante l'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2020 pour les mandats et fonctions exercés en 2019.

Le pli est transmis à l'adresse de la requérante sise place Émile Zola, n° 21 à 7340 Colfontaine.

Aucune suite n'est réservée à ce courrier.

3. Le 8 juin 2021, l'organe de contrôle adopte et notifie une décision d'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2020 (exercice 2019). Ce pli est envoyé à la requérante à la même adresse précitée.

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

4. Le 18 novembre 2021, le Gouvernement wallon prend la décision d'entamer la procédure de sanction prévue à l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CwaDel).

5. Le 19 novembre 2021, la partie adverse notifie par un pli recommandé à la requérante les faits de nature à entraîner la sanction pour absence de déclaration 2020 portant sur les mandats et fonctions exercés en 2019.

Ce pli est toujours envoyé à l'adresse précitée mais il est retourné avec la mention « non réclamé » à la direction de contrôle des mandats qui le réceptionne le 10 décembre 2021.

6. Le 1^{er} décembre 2021, à 10h57, la requérante envoie à la direction du contrôle des mandats un courriel rédigé comme suit :

« Bonjour je suis désolée pour ce malentendu, j'avais envoyé mes documents en juin pour la date, à mon avis il a eu un [sic] je vous renvoie les documents signés [sic] la date d'hier pour être sûre ».

Le courriel est accompagné du formulaire de déclaration de mandats 2021 (exercice 2020) établi par le parti politique de la requérante (distinct du formulaire de déclaration de mandats établi par l'organe de contrôle) et complété par elle le 21 octobre 2021.

7. Le même jour, à 13h47, les services de la partie adverse lui adressent le courriel suivant :

« Bonjour Madame Ferrari,

Nous faisons suite à votre mail de ce jour.

La Direction du contrôle des mandats n'est pas habilitée à recevoir des déclarations de mandats en pièce jointe de mail. De plus, conformément à l'article L 5211-1, § 5, du CDLD, le modèle de la déclaration est établi par l'organe de contrôle, à savoir la Direction du contrôle des mandats. Le modèle à utiliser est donc différent de celui de votre parti.

De plus, vous n'avez pas rentré de déclaration pour l'exercice 2019 ainsi que pour l'exercice 2020.

En conséquence, nous vous remercions de bien vouloir imprimer les formulaires qui se trouvent en annexe, de les remplir, les dater, les signer et les renvoyer par recommandé à la Direction du contrôle des mandats [...].

Il vous est également possible de déposer vos déclarations par voie électronique en vous connectant sur la plate-forme Mon Espace via le lien suivant :

<https://interieur.wallonie.be/institutionnel/mandataires/declaration-mandats/138975>. En passant par cette voie, vous ne devez pas adresser de formulaire papier par recommandé.

Nous restons à votre disposition pour toutes questions complémentaires. ».

8. Toujours le 1^{er} décembre 2021, à 17h01, la requérante adresse le courriel suivant à la direction du contrôle des mandats :

« Bonjour, ma déclaration de mandat 2019 a été déposée car j'ai reçu un remboursement de leur part... je vous envoi[e] de suite celle de 2020 désolé de l'erreur ».

9. Le 16 décembre 2021, le Gouvernement wallon prononce une sanction de déchéance et d'interdiction à l'égard de la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué rédigé en ces termes :

« 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 Colfontaine, 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 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 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 originaire 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 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 ;

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 Colfontaine 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 originaire et dérivés.

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

10. Le 17 décembre 2021, la requérante adresse le courriel suivant aux services de contrôle des mandats : « Bonjour, avez-vous bien reçu mes documents de déclaration de mandants car on me dit que non ? ».

11. Le 21 décembre 2021, à 9h42, la partie adverse lui adresse le courriel suivant :

« Chère Madame,

Nous avons reçu vos déclarations de mandats 2020 et 2021 (exercices 2019 et 2020) ce lundi 20 décembre 2021.

Meilleures salutations ».

12. Le 21 décembre, à 11h32, la requérante adresse le courriel suivant aux services de la direction de contrôle des mandats :

« Bonjour, oui je les ai renvoyé [sic] vendredi en urgence vu que j'avais reçu un appel qu'ils [sic] étaient pas rentré[s]. Tout est en ordre alors ?

Merci bonne journée ».

13. Le 21 décembre 2021, à 11h50, la partie adverse lui répond comme suit :

« Chère Madame,

Malheureusement, vos déclarations nous sont parvenues après que le Gouvernement wallon a, en sa séance du 16 décembre 2021, prononcé une sanction de déchéance et d'interdiction à l'égard des mandataires qui étaient toujours en défaut de déclaration 2020 (exercice 2019).

L'arrêté adopté par le Gouvernement wallon vous sera prochainement notifié officiellement par courrier recommandé. Le courrier vous indiquera la voie de recours possible et ses modalités.

[...] ».

La requérante interroge la partie adverse le même jour, à 14h46, sur ses possibilités de recours. Cette dernière lui répond à 16h24 qu'un courrier de notification lui serait envoyé dans le courant de la semaine.

14. Le 23 décembre 2021, la partie adverse notifie à la requérante et à la commune de Colfontaine l'arrêté du 16 décembre 2021 prononçant la déchéance.

15. Le 29 décembre 2021, la requérante adresse le courriel suivant à l'organe de contrôle :

« Bonjour, je n'ai toujours pas reçu de courrier de votre part pour effectuer mon recours est-il normal [sic] ?

Merci ».

16. Le jeudi 30 décembre 2021, à 10h32, la requérante adresse le courriel suivant à l'organe de contrôle :

« Bonjour, je n'ai toujours rien dans ma boîte aux lettres... je vais aller voir à la poste... merci bien à vous ».

17. Le 30 décembre 2021, à 12h28, l'organe de contrôle lui répond comme suit :

« Chère Madame,

Le courrier vous a été adressé le 24 décembre et un avis a été déposé dans votre boîte aux lettres. D'après les informations de la poste, le recommandé est disponible au bureau de poste de Wasmes rue de Maubeuge.

Meilleures salutations ».

Ce courriel est accompagné d'un document informant la requérante que le pli recommandé peut être récupéré au bureau de poste de Wasmes rue de Maubeuge jusqu'au mardi 11 janvier 2022 avant 18 heures :

Recommandé : 010541288500452621220260304284

Disponible au Bureau de Poste

Disponible jusqu'au

mardi 11 janvier, 18:00

Le facteur n'a pas pu livrer le recommandé le vendredi 24 décembre à 10:19 à votre adresse. Vous pouvez récupérer votre recommandé au Bureau de Poste WASMES RUE DE MAUBEUGE avant le mardi 11 janvier 18:00.



De quoi avez-vous besoin pour retirer votre colis ?
Soit vous prenez l'avis de passage que le facteur a déposé dans votre boîte, soit vous présentez le code-barres sur votre smartphone ou vous l'imprimez sur papier.

Point d'enlèvement
Bureau de Poste - WASMES RUE DE MAUBEUGE

🕒 Heures d'ouverture

Informations à propos votre recommandé

Plus d'informations sur votre recommandé.

Activité Track & Trace

Voir tout l'historique de votre recommandé.

- Envoi disponible au Point d'enlèvement
lundi 27-12-2021 | 09:01
- Tentative de livraison sans succès. Avis laissé dans la boîte aux lettres
vendredi 24-12-2021 | 10:19
- Tentative de livraison sans succès. Avis laissé dans la boîte aux lettres
vendredi 24-12-2021 | 10:13
- Envoi en route pour distribution
vendredi 24-12-2021 | 08:35

18. Le mardi 4 janvier 2022, à 10h53, le conseil de la requérante adresse le courriel suivant aux services de l'organe de contrôle :

« Chère Madame,

Je fais suite à notre agréable entretien téléphonique.

Je vous contacte en ma qualité de conseil de M^{me} Érine Ferrari, conseillère communale au sein de la commune de Colfontaine.

Madame Ferrari a fait l'objet d'un arrêté du Gouvernement wallon de déchéance de mandat. Celui-ci est daté du 16 décembre 2021.

Madame Ferrari est à l'étranger. L'envoi ayant été effectué pendant les vacances de ma cliente, nous ne disposons pas de la date exacte de la notification.

Dès lors, pourriez-vous nous envoyer, de toute urgence, le dossier administratif relatif à cet arrêté ?

[...] ».

19. Le 4 janvier 2022, à 15h27, M^{me} [C.N.] de l'organe de contrôle transmet le dossier administratif au conseil de la requérante.

20. Le 7 janvier 2022, le conseil de la requérante dépose une plainte auprès de Bpost, rédigée notamment comme suit :

« Ma cliente n'a pas reçu plusieurs courriers recommandés qui lui ont été adressés, lésant ses intérêts dans le cadre d'une procédure judiciaire en cours.

Ces recommandés sont au moins au nombre de trois : le premier concerne une décision du 22 avril, un second concerne une décision du 8 juin, et enfin le troisième aurait tenté d'être livré le vendredi 24 décembre. Les deux premiers ont dû être envoyés dans les jours suivants la décision.

Nous ne disposons pas des numéros des deux premiers recommandés. Le troisième porte le numéro : [s'ensuit un nombre de 30 chiffres].

Dans les trois cas, ma cliente n'a pas été avisée du passage du facteur. Aucun avis de passage n'a été déposé.

Par la présente, ma cliente souhaite déposer plainte à vos services quant au traitement de son courrier.

Par ailleurs, je vous remercie de me communiquer toute information dont vous pourriez disposer quant à ces envois ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris « de la violation des articles L5421-1 et L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur sur les motifs de fait et de droit et du principe de proportionnalité ».

La requérante se réfère à l'arrêt n° 236.122 du 14 octobre 2016 et observe qu'en l'espèce, l'acte attaqué indique que deux courriers recommandés de constatation de l'absence de dépôt de déclarations de mandats lui ont été notifiés respectivement le 22 avril 2021 et le 8 juin 2021.

Elle allègue qu'elle n'a « pas réceptionné » ces courriers recommandés et qu'elle n'a pas non plus reçu d'avis de passage. Elle soutient que « cette absence de notification » l'a gravement préjudiciée, puisqu'elle n'a pu ni introduire un recours en annulation contre l'avis de manquement comme le prévoit pourtant l'article L5421-1 du CwaDel, ni se rendre compte de son manquement plus tôt, alors qu'elle pouvait toujours déposer la déclaration litigieuse.

Elle souligne que ce moyen est pris, à titre conservatoire, dans l'attente de l'avancée de la plainte auprès de Bpost et de la réception du dossier administratif.

En réplique, elle maintient son premier moyen. Elle répète que si Bpost prétend, à la suite de sa plainte, que les deux premiers courriers recommandés ont été régulièrement distribués, elle ne les a cependant pas reçus. Elle ajoute qu'elle a demandé à Bpost de lui communiquer les preuves de la réception des deux courriers et que Bpost a refusé de produire une quelconque pièce. À l'argument de la partie adverse selon lequel le fait de ne pas avoir été chercher le recommandé du 19 novembre 2021 suffit à établir sa négligence, elle répond que les rappels sont des garanties procédurales accordées aux élus communaux et que le fait que Bpost l'a privée de celles-ci, constitue une circonstance de nature à atténuer sa responsabilité et à affecter la proportionnalité de la sanction infligée.

IV.2. Appréciation

L'article 5421-1 du CwaDel dispose comme 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. A 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'Etat, est ouvert contre cette décision.

[...] » .

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 originaire ainsi qu'une interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9° ;

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

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

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

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

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

Cette décision est notifiée à la personne concernée.

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

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

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

Conformément aux dispositions précitées du CwaDeL, le Gouvernement wallon 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. Cette sanction n'est pas automatique et le Gouvernement wallon dispose d'un pouvoir d'appréciation pour constater ou non la déchéance des mandats dans les cas visés. 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.

Le législateur wallon a instauré un mécanisme de déclaration de mandats, fonctions et rémunérations ainsi qu'une procédure de contrôle des déclarations et a institué un organe de contrôle afin de vérifier la conformité de toutes les déclarations et de veiller à ce que les obligations en matière de plafonds de rémunération et de montants de rémunération et d'avantages en nature prévus par le CwaDeL soient respectées. Il a choisi de sanctionner avec rigueur les manquements aux obligations de déclaration de mandat et/ou de rémunération, qu'il en aille de la mauvaise foi ou d'une simple négligence, s'agissant de rendre possible le contrôle démocratique, dans un contexte politique parfois tendu, étant entendu que la procédure y relative contient des garanties pour le mandataire dont plusieurs rappels attirant son attention sur ses obligations légales. Ce mécanisme et ces procédures supposent que les personnes soumises à cette obligation introduisent leur déclaration dans les délais impartis.

S'agissant d'un contentieux de pleine juridiction, le Conseil d'État ne se limite pas à déterminer si la décision attaquée est affectée d'une illégalité, mais 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 les vices de procédure ou de forme qui affecteraient cette dernière seront en tout état de cause couverts par l'arrêt du Conseil d'État. Seuls les arguments susceptibles d'influencer le sens de la décision et d'induire la réformation de l'acte attaqué sont dès lors pertinents et admissibles. Ainsi, la circonstance que des difficultés de communication sont apparues, avec comme conséquence que le requérant n'a pas été en mesure de demander à être entendu, à la suite de la notification des faits de nature à entraîner la déchéance de son mandat, n'est pas de nature à avoir une influence sur le sens de la décision à prendre par le Conseil d'État. Le requérant a la possibilité de présenter, au cours de la procédure devant le Conseil d'État, tous les éléments qu'il juge utiles afin d'assurer sa défense.

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). Ce qui n'a pas été le cas.

Il ressort des pièces déposées par les parties que la procédure prévue par le CwaDel a été respectée :

- par un courrier recommandé daté du 22 avril 2021 mais envoyé le 23 avril 2021, la partie adverse a notifié à la requérante l'absence de déclaration pour l'année 2020 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2019);
- le 8 juin 2021, la partie adverse a adopté et notifié par un envoi recommandé du même jour, une décision d'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'année 2020 pour les mandats et fonctions exercés en 2019 ;
- le 19 novembre 2021, la partie adverse a notifié par un pli recommandé du même jour à la requérante les faits de nature à entraîner la sanction de déchéance pour absence de déclaration pour l'année 2020 portant sur les mandats et fonctions exercés en 2019 ;
- le 23 décembre 2021, la partie adverse a notifié par un recommandé à la requérante et à la commune de Colfontaine l'arrêté du 16 décembre 2021 prononçant la déchéance.

Les quatre plis ont bien été envoyés par des recommandés à l'adresse de la requérante, sise place Émile Zola, n° 21 à 7340 Colfontaine. Cette adresse n'a jamais été contestée par la requérante.

Il ressort par ailleurs d'un échange de courriels des 16 et 18 mars 2022 entre les conseils de la requérante et les services de Bpost que :

- l'envoi du 23 avril 2021 a été distribué au destinataire le 7 mai 2021, après un avisage, au bureau de poste ;
- l'envoi du 8 juin 2021 a été distribué le 9 juin 2021 à l'adresse de destination ;
- l'envoi du 19 novembre 2021 a été avisé à l'adresse de destination le 23 novembre 2021; il n'a pas été réclamé par la destinataire durant le délai de garde de 15 jours et a alors été retourné à son expéditeur ;
- l'envoi du 23 décembre 2021 a été distribué au destinataire le 7 janvier 2022, après un avisage, au bureau de poste.

Sur le vu des éléments qui précèdent, les trois courriers recommandés des 23 avril 2021, 8 juin 2021 et 23 décembre 2021 ont bien été distribués à l'adresse de la requérante ou au bureau de poste. Par ailleurs, la requérante n'a pas réclamé le pli qui lui a été envoyé le 19 novembre 2021, alors qu'il ressort de sa requête qu'elle a bien réceptionné celui-ci, d'une manière et à une date qu'elle ne précise au demeurant pas : « À la réception de ce courrier, Madame Ferrari a

immédiatement pris contact, par téléphone, avec la Direction du contrôle des mandats de la Région wallonne. Le 1^{er} décembre 2021, Madame Ferrari a renvoyé par courriel les documents qu'elle croyait nécessaires à la Direction du contrôle des mandats ».

Il ressort de ces données factuelles que les courriers adressés à la requérante ont bien été distribués, et celle-ci ne fournit aucun élément concret, ni aucune explication plausible qui permettrait de remettre en cause l'exactitude des éléments d'information communiqués à ses conseils par les services postaux.

La requérante n'a pas rentré sa déclaration signée dans les 15 jours de la notification, le 23 avril 2021, de l'avis d'absence de déclaration pour l'année 2020 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2019). Elle n'a, par ailleurs, pas introduit de recours contre la décision d'absence de déclaration notifiée le 8 juin 2021, ni formulé de demande d'audition à la suite de la réception de la notification du 19 novembre 2021.

Ainsi et contrairement à ce que la requérante prétend en termes de requête, la procédure prévue par le CwaDel a bien été respectée. La requérante a pu régulariser sa situation pendant la durée de la procédure, ce qu'elle est restée en défaut de faire.

En toute hypothèse, la requérante a eu la possibilité de présenter, dans le cadre du présent recours, tous les éléments qu'elle juge utiles afin d'assurer sa défense.

Au vu de ce qui précède, le premier moyen est non fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris « de la violation de l'article L5431-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, des principes généraux de bonne administration, du principe de proportionnalité et du principe de minutie ».

La requérante soutient que l'acte attaqué prononce la déchéance de l'ensemble de ses mandats alors que, en cas de négligence, cette sanction n'est nullement automatique et doit être motivée et proportionnée aux manquements identifiés, se référant notamment à l'arrêt n° 250.740 du 31 mai 2021 et à l'arrêt n° 220.306 du 12 juillet 2012.

Elle expose qu'elle exerce son premier mandat à la suite de la tenue des élections communales de 2018 et qu'elle est totalement novice dans le monde politique.

Elle prétend qu'elle n'a jamais reçu les deux premiers courriers de notification envoyés par la partie adverse, ni d'avis de passage. Elle confirme qu'elle a bien réceptionné l'envoi recommandé daté du 19 novembre 2021, et avoir pensé qu'il s'agissait d'une notification portant sur sa déclaration de mandat de 2021 (exercice 2020). Elle ajoute qu'elle a confondu la déclaration de mandats à remettre à son parti politique avec celle à remettre à l'organe de contrôle, ce qui explique qu'à l'occasion de l'envoi du courriel du 1^{er} décembre 2021, elle a joint la déclaration de mandat de 2020, selon le modèle de son parti politique, mais dans lequel figure toutefois un certain nombre d'éléments permettant à la partie adverse d'effectuer le contrôle démocratique nécessaire : ses informations personnelles, les mandats exercés depuis 2019 – à savoir son mandat originaire et un seul mandat dérivé –, tout en donnant des informations concernant les montants perçus et qui n'ont jamais dépassé le plafond annuel prévu par le CwaDel.

Elle soutient qu'elle n'a pas enfreint la législation sur le cumul des mandats et qu'elle n'a pas entendu se soustraire au contrôle de la partie adverse ni à la nécessaire transparence démocratique. Elle souligne qu'elle a du reste expressément signalé à la partie adverse qu'elle pensait avoir déposé sa déclaration de mandat 2020 relative à l'exercice 2019, confirmant sa confusion entre les deux procédures. Elle relève que la partie adverse n'a pas répondu à ce courriel pourtant transmis avant l'adoption de l'acte attaqué et constate qu'aucun de ces éléments n'a été pris en compte à l'occasion de la décision ayant mené à l'acte attaqué.

Enfin, elle fait valoir qu'elle a bien envoyé l'ensemble des documents requis, certes après l'adoption de l'acte attaqué mais avant sa notification, ayant ainsi pu démontrer qu'elle respectait parfaitement les plafonds de rémunération et de cumul prévus par le CwaDel.

Elle considère que si elle a commis des erreurs, en confondant les procédures et en réagissant 16 jours après la réception du courriel du 1^{er} décembre, ces erreurs doivent être tempérées, d'une part, par les démarches entreprises pour régulariser sa situation et, d'autre part, par la brièveté du délai restant à courir à la suite de la réception du recommandé du 19 novembre 2021, puisque l'acte attaqué a été pris – conformément à l'article L5431-1, § 3, alinéa 3, du CwaDel – moins d'un mois après. Elle indique qu'elle a finalement renvoyé l'ensemble des documents nécessaires, après avoir été avertie que sa situation n'était toujours pas régularisée.

Elle affirme qu'en tout état de cause, la sanction adoptée par la partie adverse est hors de proportion avec les manquements identifiés et sollicite dès lors du Conseil d'État qu'aucune déchéance ne lui soit infligée.

À titre subsidiaire, elle demande que si le Conseil d'État devait estimer opportun d'infliger une déchéance de mandat, celle-ci soit limitée à ses mandats dérivés, étant d'avis que l'erreur commise ne peut impliquer une sanction de déchéance complète et son corollaire, à savoir l'inéligibilité pour 6 ans.

En réplique, elle maintient que les circonstances de l'espèce permettent d'atténuer la gravité de la négligence sanctionnée.

Elle affirme, tout d'abord, que la circonstance qu'elle est novice dans le monde politique, n'est nullement subjective puisqu'elle exerce son premier mandat et répète que la confusion qu'elle a faite entre la procédure de déclaration de mandat pour son parti politique et celle prévue par les articles L5211-1 et L5211-2 du CwaDel, s'explique entre autres par ce manque d'expérience.

Elle observe, par ailleurs, que la partie adverse ne conteste pas que la quasi-totalité des informations nécessaires à l'examen de sa situation de mandataire figurait dans l'envoi du 1^{er} décembre 2021 et considère qu'il est paradoxal de soutenir qu'elle n'a entrepris aucune démarche en temps utile auprès de l'administration, tout en s'appuyant sur le courriel du 1^{er} décembre de la direction de contrôle des mandats, envoyé précisément à la suite des démarches réalisées.

Enfin, elle soutient que si la partie adverse estime que l'envoi du 17 décembre 2021 ne peut atténuer la gravité de sa négligence, les circonstances de l'arrêt n° 251.191 du 1^{er} juillet 2021 diffèrent toutefois de la présente cause puisque, dans cette affaire, le requérant avait fait parvenir sa déclaration de mandat trois semaines après l'adoption de l'acte attaqué. Or, elle insiste sur le fait que, dans la présente cause, elle a, tout d'abord, envoyé par un courriel du 1^{er} décembre 2021, une mauvaise déclaration (exercice 2020) et dans le mauvais format (modèle de son parti politique), et a, ensuite, envoyé l'ensemble des documents requis le 17 décembre 2021, soit le lendemain de l'adoption de l'acte attaqué mais avant de recevoir la notification de déchéance de ses mandats, estimant ainsi ne pas avoir rendu complètement impossible le contrôle démocratique.

V.2. Appréciation

Comme déjà souligné dans l'examen du premier moyen, la sanction de la déchéance prévue à l'article L5431-1, § 1^{er}, du CwaDeL n'est pas automatique, le Gouvernement wallon disposant d'un pouvoir d'appréciation pour constater ou non celle-ci. 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. 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.

Par ailleurs, il a déjà été jugé, dans l'arrêt n° 250.830 du 8 juin 2021, que la circonstance qu'il soit élu pour la première fois et ne soit pas familiarisé avec les obligations relatives à la déclaration de mandats, fonctions et rémunération, ne permet pas de justifier la négligence du requérant, dès lors que ces obligations lui ont été rappelées par un courrier recommandé.

Selon l'article L5431-1, § 1^{er}, précité, le gouvernement peut constater la déchéance « 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 ». La première hypothèse doit être interprétée comme visant le fait de ne pas avoir déposé de déclaration dans le délai imparti par le gouvernement. L'article L5211-2 du CwaDeL dispose que la déclaration doit être adressée à l'organe de contrôle « au plus tard le 1^{er} juin de chaque année ». Il n'est pas contesté, en l'espèce, que la requérante n'a pas déposé sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour l'exercice 2019, le 1^{er} juin 2020. La requérante se trouve donc bien dans l'une des hypothèses dans lesquelles la déchéance de mandats peut être constatée.

La requérante n'invoque pas la force majeure, mais des circonstances justifiant, selon elle, que la déchéance ne soit pas prononcée ou, à tout le moins, qu'elle soit limitée à ses mandats dérivés.

Elle soutient tout d'abord qu'elle est novice en politique, qu'elle n'a pas reçu les deux premiers courriers de notification et que si elle a bien réceptionné le troisième, elle a pensé qu'il concernait la déclaration de mandats de l'année 2021 (exercice 2020).

S'agissant de la distribution des courriers de notification du 23 avril et du 8 juin 2021, il est renvoyé à l'examen du premier moyen.

Quant au courrier envoyé par pli recommandé, le 19 novembre 2021, à la requérante, il s'agissait de lui indiquer les faits de nature à entraîner la sanction de la déchéance pour absence de déclaration de 2020 portant sur les mandats et fonctions exercés en 2019. Bien que le pli ait été retourné à la partie adverse avec la mention « non réclamé », la requérante reconnaît, dans sa requête, avoir réceptionné ce courrier, sans toutefois préciser la manière, ni la date exacte à laquelle elle l'a reçu. Ce courrier précise expressément, à plusieurs reprises et sans interprétation possible, qu'il s'agit bien d'une notification portant sur la déclaration de mandat pour l'année 2020 (exercice 2019). Il ressort également de ce courrier qu'il est accompagné d'un formulaire papier que la requérante peut compléter et transmettre par pli postal, ou bien qu'un formulaire accessible sur le site renseigné peut être rempli et soumis en ligne.

La requérante ne fait pas valoir que le formulaire papier n'était pas joint à l'acte attaqué, ni n'affirme avoir rencontré des difficultés pour avoir accès, le cas échéant, au formulaire de déclaration en ligne. Elle ne prétend, par ailleurs, pas que le modèle de formulaire de déclaration de mandat de son parti politique serait identique au formulaire de déclaration communiqué par la partie adverse.

Elle soutient, dans sa requête, qu'à la réception de ce courrier – à une date qu'elle ne précise pas –, elle a immédiatement pris contact, par téléphone, avec la direction du contrôle des mandats. Elle ajoute avoir envoyé, le 1^{er} décembre 2021, par courriel, « les documents qu'elle croyait nécessaires » à la direction précitée.

Il convient de déduire de ces allégations que la requérante a réceptionné le courrier du 19 novembre 2021 au plus tard le 1^{er} décembre 2021.

Le 1^{er} décembre 2021, la requérante a communiqué à l'organe de contrôle un formulaire de déclaration des mandats de l'année 2021 (exercice 2020) et non pas la déclaration sollicitée (année 2020 – exercice 2019). Par ailleurs, le formulaire communiqué n'est pas celui de la direction de contrôle des mandats, mais un formulaire de déclaration établi par son parti politique. Ce formulaire n'a pas été communiqué par un pli postal, ni en ligne, mais bien par un simple courriel.

Lors de la réception de ce courriel, la partie adverse a immédiatement signalé à la requérante que la direction du contrôle des mandats n'était pas habilitée à recevoir des déclarations de mandats en pièce jointe de courriel, que le modèle à utiliser est différent de celui de son parti politique, et qu'elle n'a pas rentré ses déclarations pour les exercices 2019 et 2020. Toujours dans ce même courriel de réponse, la partie adverse l'invite à imprimer les formulaires qui se trouvent en annexe, les remplir, les dater, les signer et les renvoyer par recommandé à la

direction du contrôle des mandats et lui signale qu'il lui est également possible de déposer ses déclarations par la voie électronique en se connectant sur la plateforme Mon Espace, dont elle lui indique le lien.

Le même jour, la requérante a répondu, par un courriel, qu'elle enverrait « de suite » sa déclaration de 2020 (exercice 2019). La partie adverse n'avait pas à répondre à ce courriel, étant dans l'attente de la réception de ce document.

La requérante ne prétend pas, ni n'établit, qu'elle aurait, tel qu'annoncé, envoyé « de suite » une déclaration de 2020 (exercice 2019) par un pli recommandé postal ou fait le nécessaire en ligne, comme sollicité dans le courriel de la partie adverse du 1^{er} décembre 2021, faisant ainsi, une fois encore, preuve de négligence.

La circonstance que la requérante exerce son premier mandat et qu'elle est « novice dans le monde politique » ne permet raisonnablement pas de justifier la négligence (absence de déclaration au 1^{er} juin 2020) et les différentes erreurs commises (en ce qui concerne l'année de la déclaration, le type de formulaire à compléter, ou encore le mode de communication) dès lors que les obligations relatives à la déclaration de mandats lui ont été rappelées par trois courriers recommandés et qu'elle a pu obtenir des informations complémentaires par l'échange de différents courriels avec la direction de contrôle des mandats.

La requérante évoque aussi que ses revenus annuels liés à l'exercice de ses mandats sont très éloignés du plafond annuel prévu par le CwaDel, qu'elle n'a par ailleurs pas enfreint la législation sur les mandats, ni entendu se soustraire au contrôle de la partie adverse

Il convient de constater qu'au regard des dispositions du CwaDel, pour encourir la sanction de la déchéance de mandat, il n'est pas requis que le mandataire dépasse le plafond de rémunération annuel prévu par le CwaDel, de même qu'il n'est pas requis qu'il ait enfreint la législation sur le cumul des mandats, ni qu'il ait sciemment cherché à éluder le contrôle prévu par ledit Code.

La requérante fait encore valoir qu'elle a envoyé l'ensemble des documents requis avant la notification de la décision constatant la déchéance de mandats.

Sur ce point, le courrier du 19 novembre 2021 informe la requérante que le fait de transmettre le formulaire papier, ou de remplir et soumettre le formulaire en ligne, n'arrêtera pas automatiquement la procédure initiée pour absence de déclaration. Il ressort de la chronologie des faits que, contrairement à ce qu'elle avait annoncé, le 1^{er} décembre 2021, à l'organe de contrôle, elle n'a pas communiqué « de

suite » les documents sollicités, mais a attendu encore plus de deux semaines avant de les envoyer. La déclaration de 2020 (exercice 2019) a finalement été communiquée le 17 décembre 2021, soit plus de 18 mois après le délai imposé par le CwaDel (le 1^{er} juin 2020) et après la décision du Gouvernement wallon du 16 décembre 2021 prononçant la sanction.

Contrairement à ce que soutient la requérante, la circonstance qu'elle a communiqué, avant le 16 décembre 2021, la déclaration 2021 (exercice 2020), ne donnait pas à la partie adverse la possibilité d'effectuer le contrôle démocratique nécessaire, à défaut de pouvoir déterminer si les mandats et fonctions exercés en 2020 étaient ou non identiques à ceux exercés en 2019 (le/les mandat(s) dérivé(s), montant de la rémunération, ...).

Ni la circonstance que les documents nécessaires ont été communiqués avant la notification de l'acte attaqué, ni aucune des autres circonstances invoquées par la requérante, ne permettent de tempérer les négligences et les erreurs qu'elle a commises et de considérer que la sanction adoptée par la partie adverse serait hors de proportion avec les manquements identifiés. Elles ne justifient pas plus de limiter la sanction au seul mandat dérivé de la requérante.

Au vu de ces différents éléments, le second moyen n'est pas fondé.

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de réformer la décision attaquée.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse demande, dans son mémoire en réponse, qu'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros lui soit octroyée, à la charge de la requérante. 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 portant déchéance du mandat originaire de conseillère communale à Colfontaine d'Érine Ferrari, ainsi que de l'ensemble de ses mandats dérivés, et portant des inéligibilités et interdictions, est maintenu.

Article 2.

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

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