

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.045 du 16 mars 2023

A. 237.585/XV-5210

En cause : **FELTRIN** Walter,
ayant élu domicile chez
M^e Augustin DAOÛT, avocat,
rue de Stassart, 99
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
M^{es} Sébastien DEPRE
et Juliette VAN VYVE, avocats,
place Flagey, 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 27 octobre 2022, Walter Feltrin demande la réformation de « l'arrêté de la partie adverse daté du 6 octobre 2022, envoyé par courrier recommandé du 12 octobre 2022, le déclarant inéligible aux fonctions de conseiller communal, provincial et de l'action sociale pour une durée de 6 ans et le soumettant à 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 pour une durée de 6 ans prenant cours le lendemain de sa notification ».

II. Procédure

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

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

M. Benoit Cuvelier, 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 13 février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2023.

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

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Hélène Rouvroy, *loco* M^e Augustin Daoût, avocate, comparaissant pour le requérant, et M^e Juliette Van Vyve, avocate, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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, fondateur d'un parti politique dénommé « Oxygène », se présente aux élections communales du 14 octobre 2018, à Court-Saint-Étienne, mais n'est pas élu. Seule M.C. est élue en qualité de conseillère communale sur la liste du requérant.

2. Lors du conseil communal du 27 août 2019, il est pris acte du remplacement temporaire, par le requérant, de M.C. pour cause de maladie, pour la période du 24 juillet 2019 au 31 janvier 2020. Le requérant est ainsi installé temporairement dans les fonctions de conseiller communal effectif, durant toute cette période couverte par le certificat médical de M.C.

3. Lors du conseil communal du 18 février 2020, à la suite de la prolongation du congé maladie de M.C. du 1^{er} février au 31 juillet 2020, il est pris acte de la prolongation du remplacement temporaire de celle-ci par le requérant.

4. Le 24 septembre 2021, la partie adverse adresse au requérant un avis recommandé d'absence de déclaration 2021 de mandats, de fonctions et de rémunération des mandats/fonctions exercés en 2020. Celui-ci n'y réagit pas.

5. Le 26 novembre 2021, la partie adverse adopte, en application des articles L5421-1, § 4, et L5421-2, § 1^{er}, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), une décision d'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2021 pour les mandats/fonctions exercés en 2020. Le requérant ne conteste pas cette décision.

6. Le 12 septembre 2022, la partie adverse notifie au requérant les faits de nature à entraîner la sanction pour absence de déclaration 2021 portant sur les mandats et fonctions exercés en 2020. Elle l'informe de la poursuite, à son encontre, d'une procédure pour absence de déclaration de mandat susceptible d'entraîner l'adoption d'une décision d'inéligibilité pour une période de 6 ans ainsi qu'une interdiction d'être titulaire d'un mandat dérivé. Aucune demande d'audition n'est adressée par le requérant à la partie adverse.

7. Le 12 octobre 2022, la partie adverse notifie au requérant la sanction prononcée à son encontre par le Gouvernement, par un arrêté du 6 octobre 2022.

Il s'agit de l'acte dont la réformation est sollicitée par le recours. Il est motivé comme suit:

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

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

Considérant que la déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération devait être adressée à l'organe de contrôle au plus tard le 1^{er} juin 2021 ;

Considérant que Monsieur Walter Feltrin était conseiller communal à Court-Saint-Étienne en 2020 et qu'à ce titre, il était tenu de rentrer sa déclaration 2021 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2020) ;

Considérant que Monsieur Walter Feltrin est resté en défaut de rentrer sa déclaration 2021 de mandats, de fonctions et de rémunération (exercice 2020) au 1^{er} juin 2021 ;

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 Monsieur Walter Feltrin, par envoi recommandé du 24 septembre 2021, 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 Walter Feltrin, par envoi recommandé du 26 novembre 2021, 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 8 septembre 2022 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 Monsieur Walter Feltrin, par envoi recommandé du 12 septembre 2022, 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 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'intéressé 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 ;

Sur la proposition du ministre des Pouvoirs locaux ;

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er}. Monsieur Walter Feltrin 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 Walter Feltrin 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 ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse du requérant

1. Le moyen unique est pris de la violation des articles L5111-1 et L5431-1 du CDLD, des principes généraux de bonne administration, du principe de proportionnalité et du principe de minutie.

2. Le requérant soutient tout d'abord qu'il n'est pas titulaire d'un mandat originaire au sens de l'article L5111-1 du CDLD, dès lors qu'il a remplacé temporairement le titulaire du mandat de conseiller communal, à savoir M.C., seule élue. Il en déduit qu'il ne devait pas donner suite à la déclaration de mandat, celle-ci devant être établie par son titulaire, à savoir M.C., et non par son remplaçant temporaire.

3. Il estime ensuite qu'à supposer, *quod non*, qu'en droit, en sa qualité de remplaçant temporaire du titulaire du mandat originaire, il était soumis à la réglementation relative aux déclarations de mandat, il a pu, n'étant pas juriste, considérer qu'il ne l'était pas et qu'il y a ainsi une erreur invincible dans son chef.

4. Enfin, il affirme que, même en cas de négligence du conseiller, la sanction n'est nullement automatique et doit dès lors être motivée et proportionnée aux manquements identifiés.

Il expose que les sanctions de déchéance de mandat et d'inéligibilité constituent des restrictions aux droits fondamentaux d'éligibilité, de liberté d'expression et de liberté de réunion et d'association, consacrés par l'article 10 de la Constitution, par les articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, ainsi que par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il est d'avis que, dès lors qu'un pouvoir d'appréciation est octroyé par l'article L5431-1, § 2, du CDLD, l'exercice de cette compétence doit se faire dans le respect du principe de proportionnalité, qui implique que la mesure prise revête, au regard de l'objectif poursuivi, un caractère nécessaire et proportionné.

Il se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 79/2012 du 14 juin 2012, ainsi qu'à l'arrêt du Conseil d'État n° 250.740 du 31 mai 2021, rendus en matière de déchéances de mandat et estime que le Gouvernement et, sur recours, le

Conseil d'État, doivent également, en matière d'inéligibilité, tenir compte de tous les éléments de faits et de droit pour adopter une sanction à hauteur des faits reprochés.

Il rappelle qu'en l'espèce, il a remplacé M.C., conseillère communale, de janvier à juillet 2020. Il soutient que ses revenus annuels liés à son activité politique n'ont pas, pour l'année 2020, dépassé le plafond annuel prévu par le Code et qu'il n'a nullement entendu se soustraire au contrôle de la partie adverse ni à la nécessaire transparence démocratique.

Il estime ainsi que la sanction adoptée par la partie adverse, à savoir une inadéligibilité de six ans, est hors de proportion avec le défaut de suite réservée à la demande de déclaration de mandat.

Il sollicite dès lors la réformation de la décision et subsidiairement la réduction du délai d'inadéligibilité à une durée d'un an et une interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9°, précité, durant la même période.

5. En réplique, il maintient que les circonstances propres à sa cause permettent d'atténuer la gravité de la négligence sanctionnée. Il insiste sur le fait que le législateur, en prévoyant la possibilité pour le Gouvernement de sanctionner, lui a également donné la possibilité de modaliser la période de temps pendant laquelle l'inadéligibilité peut être prononcée, la période de 6 ans étant un maximum.

IV.2. Examen

1. L'article L5431-1, § 1^{er}, du CDLD dispose comme suit :

- « § 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 originaires, en ce compris les mandats exécutifs originaires, et des mandats dérivés de tout mandataire communal ou provincial ;
 - 2° des mandats confiés à des personnes non élues dans une personne morale de droit privé ou de droit public par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :
 - a) d'une commune ;
 - b) d'une province ;
 - c) d'un centre public d'action sociale ;
 - d) d'une intercommunale ;
 - e) d'une régie communale ou provinciale autonome ;
 - f) d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
 - g) d'une société de logement ;

h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées ;

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

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

1° le titulaire d'un mandat originaire 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 ».

L'article L4142-1, § 2, 8°, du même Code dispose comme suit :

« § 2. Ne sont pas éligibles :

[...]

8° 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 ».

Il résulte des termes de l'article L5431-1, § 1^{er}, précité, 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. 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.

Pour encourir la sanction de la déchéance de mandat – et par voie de conséquence celle prévue lorsque la personne concernée n'est plus titulaire d'un mandat au terme de la procédure –, il n'est pas requis que le mandataire ait sciemment cherché à éluder le contrôle prévu par le décret.

Sur le premier grief

2. La notion de mandat originaire est définie par l'article L5111-1, 1°, du CDLD comme étant « le mandat de conseiller communal, d'échevin, de bourgmestre, de député provincial, de conseiller provincial ou de président du centre

public d'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal ».

La même disposition définit le mandat dérivé comme étant « le mandat relatif à toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confiée en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière ».

Enfin, elle définit le mandataire comme « tout titulaire d'un mandat originaire ou d'un mandat dérivé ».

Ainsi, cette disposition ne distingue pas l'origine du mandat, élection directe ou remplacement de l' élu, et ne vise que son exercice.

Il en découle que le fait d'exercer un mandat de conseiller communal donne la qualité de mandataire à celui qui l'exerce. Le requérant, qui a remplacé la conseillère communale M.C. dans ses fonctions du 24 juillet 2019 au 31 juillet 2020, – donc pendant sept mois en 2020 –, a exercé un mandat originaire au sens de l'article L5111-1 du CDLD et était soumis à la déclaration de mandats.

Le premier grief n'est pas fondé.

Sur le deuxième grief

Le requérant invoque le fait qu'il n'est pas juriste pour considérer que l'erreur qu'il a commise dans l'interprétation de la réglementation applicable est une cause d'excuse.

Il ne conteste pas les faits ni ne conteste avoir bien reçu les différents courriers prévus par les dispositions précitées du CDLD. Il admet également ne pas avoir demandé à être entendu.

La procédure prévue par le Code a été respectée et les courriers y afférents contenaient toutes les indications de nature à attirer l'attention de son destinataire quant à ses obligations, aux sanctions encourues et aux attitudes attendues. En effet, le requérant a reçu, les 24 septembre 2021, 26 novembre 2021 et 12 septembre 2022, trois courriers l'informant de son obligation de remplir sa déclaration de mandats. S'il estimait que cette obligation ne lui était pas applicable, il lui revenait de faire valoir ses observations, les courriers précités lui en rappelant la possibilité. Par ailleurs, ces courriers précisaient également le nom et le numéro de téléphone des gestionnaires du dossier auxquels le requérant aurait pu s'adresser

pour obtenir des informations complémentaires quant à l'applicabilité ou non de la réglementation à sa situation. Il n'y a pourtant réservé aucune suite, de sorte que rien ne permet de justifier sa négligence.

Le deuxième grief n'est pas fondé.

Sur le troisième grief

Il y a lieu de constater que le requérant n'a déposé, à aucun moment, la déclaration relative à l'année 2021, pour l'exercice 2020.

Or, le législateur wallon a choisi de sanctionner avec rigueur les manquements aux obligations de déclaration de mandat 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.

La circonstance que la durée et la rémunération du mandat exercé par le requérant soient peu importantes n'a pas d'incidence sur l'appréciation qu'il convient de porter sur sa négligence. La proportionnalité de la sanction doit s'évaluer au regard du comportement de la personne concernée par cette procédure et non au vu de la durée du mandat ou des montants qui auraient dû être déclarés. Le requérant ne fait état d'aucun élément relevant de la force majeure qui aurait pu expliquer son inaction.

En outre, son éventuelle bonne foi à ne pas avoir voulu se soustraire au contrôle de la Région wallonne ne suffit pas à le prémunir contre toute sanction en cas de non-respect des obligations de transparence imposées par le législateur wallon.

Enfin, ainsi qu'il ressort des articles L5431-1, § 2, du CDLD, la sanction d'inéligibilité et d'interdiction d'être titulaire d'un mandat n'est pas modulable dans le temps. Le Gouvernement n'a ainsi pas le pouvoir de prononcer celle-ci pour une durée limitée et le Conseil d'État, statuant sur un recours introduit en application de l'article L4142-1, § 2, alinéa 4, du CDLD, n'a pas le pouvoir de réformer la décision attaquée en ce sens.

En ne remettant pas sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération, le requérant a rendu impossible le contrôle démocratique relatif au cumul des mandats et aux plafonds de rémunération prévu par les articles L5411-1 à L5421-2 du CDLD. Il n'est pas disproportionné, dans de telles circonstances, de

prononcer à son encontre l'inéligibilité au conseil communal et l'interdiction d'être titulaire d'un mandat visé à l'article L5111-1, 9°, prévue par l'article L5431-1 du CDLD. En conséquence, il n'y a pas lieu de réformer l'acte attaqué.

V. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté de la Région wallonne du 6 octobre 2022 déclarant Walter Feltrin inéligible aux fonctions de conseiller communal, provincial et de l'action sociale pour une durée de 6 ans et le soumettant à 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 pour une durée de 6 ans est maintenu.

Article 2.

Le requérant supporte l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 16 mars 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly