

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.749 du 9 juin 2023

A. 234.268/XV-4826

En cause : **HEYSE** Pol,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114 bte 12
1200 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 3 août 2021, Pol Heyse demande l'annulation de « la décision d'absence de déclaration, prise le 8 juin 2021, par la directrice de la direction du contrôle des mandats de la Région wallonne de constater que le requérant n'a pas déposé la déclaration de mandats, de fonctions, et de rémunérations 2020 pour les mandats/fonctions exercés en 2019 dans le délai imparti comme prévu aux articles L5211-1 et L5211-2 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Aurore Percy, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mars 2023.

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

M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Sébastien Depré et Germain Haumont, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Aurore Percy, auditeur, 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. Le 16 mars 2021, la direction du contrôle des mandats du Service Public de Wallonie adresse au requérant un avis constatant l'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour les mandats et fonctions exercés en 2019, en indiquant notamment ce qui suit :

« Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après le “CDLD”) instaure, dans sa cinquième partie, un mécanisme de déclaration annuelle de mandats, de fonctions et de rémunération afin de contrôler le respect des plafonds de rémunération imposés notamment aux titulaires d'un mandat rémunéré de personne non élue.

Or il ressort de la publication de la Cour des comptes de la liste définitive des mandats, fonctions et professions exercés durant tout ou partie de l'année 2019, réalisée au *Moniteur belge* le 15 février 2021, qu'en 2019, vous étiez président du conseil d'administration de BeTV sa et que ce mandat a fait l'objet d'une rémunération. D'après le registre institutionnel wallon, ce mandat était exercé en représentation de la société à participation publique locale significative Applications Câble Multimédia.

À ce titre, vous êtes qualifié de “personne non élue” au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9° du CDLD et par voie de conséquence, soumis à l'obligation de déposer une déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération.

Quelles sont vos obligations ?

En tant que titulaire d'un mandat rémunéré de personne non élue en 2019, vous deviez rentrer à la Direction du contrôle des mandats, le 1^{er} juin 2020 au plus tard, votre formulaire de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2020 reprenant l'intégralité des mandats et fonctions exercés en 2019 ainsi que les rémunérations et avantages en nature qui y sont liés.

Aucune déclaration ne nous est pourtant parvenue de votre part.

Vous disposez de 15 jours francs à partir de la notification du présent avis pour rentrer, par envoi recommandé, votre déclaration signée en original à la Direction du contrôle des mandats, 2, rue Champêtre, à 5100 Namur (Jambes) ou pour la déposer par voie électronique au moyen de votre carte d'identité.

Conformément aux articles L5211-1 et L5211-2 du CDLD, votre déclaration doit mentionner l'intégralité des mandats et fonctions exercés en 2019, en ce compris les mandats, fonctions dirigeantes ou professions.

Les mandats et fonctions exercés doivent être déclarés dans les volets adéquats, selon les définitions figurant à l'article L5111-1 du CDLD. Les rémunérations et avantages en nature qui sont liés à ces mandats et fonctions doivent également être déclarés. Pour les mandats, fonctions dirigeantes ou professions au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 8^o du CDLD, il convient de mentionner si ceux-ci donnent lieu à l'octroi de jetons, rémunérations ou d'avantages en nature.

Les fiches fiscales permettant le contrôle des déclarations par l'organe de contrôle doivent être jointes à votre déclaration.

Je vous invite dès lors à régulariser votre situation dans le délai imparti en transmettant le formulaire de déclaration dûment complété. ».

2. Le 27 mars 2021, le requérant répond à la direction du contrôle des mandats qu'il conteste être soumis à l'obligation de déclaration de mandats dès lors qu'il n'était pas « titulaire d'un mandat rémunéré de personne non élue », au sens de l'article L5111-1, 9^o, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : « CDLD »). Il indique avoir été désigné pour le mandat litigieux par la SA Nethys et non par la SA Applications Câble Multimédia.

3. Le 7 avril 2021, la directrice de la direction du contrôle des mandats adresse au requérant un nouvel avis lui accordant un délai de 15 jours pour déposer sa déclaration de mandats. Elle confirme que c'est effectivement la SA Nethys qui l'a désigné dans le mandat de président du conseil d'administration de BeTV mais estime qu'il reste néanmoins soumis à l'obligation de déclaration de mandats, dès lors que l'actionnaire majoritaire de Nethys, la SCRL Enodia, est une intercommunale.

4. Dans un courrier du 13 avril 2021, le requérant conteste à nouveau être soumis à l'obligation de déclarer le mandat de président du conseil d'administration de BeTV SA exercé en 2019. Il souligne que, lorsqu'il a exercé son mandat, les actionnaires de la SA Nethys étaient la SA Finanpart et la SA Wallonie

Bruxelles Contact Center (WBCC) et que, par conséquent, il ne s'agissait pas d'une intercommunale.

5. Le 8 juin 2021, la direction du contrôle des mandats adopte et notifie une décision d'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2020 (exercice 2019) qui énonce notamment ce qui suit :

« Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation instaure, dans sa cinquième partie, un mécanisme de déclaration annuelle de mandats, de fonctions et de rémunération afin de contrôler le respect des plafonds de rémunération imposés notamment aux titulaires d'un mandat rémunéré de personne non élue.

- Quelles étaient vos obligations ?

En tant que titulaire d'un mandat rémunéré de personne non élue en 2019, vous deviez rentrer à la Direction du contrôle des mandats, le 1^{er} juin 2020 au plus tard, votre formulaire de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2020, reprenant les mandats/fonctions exercés en 2019 et les rémunérations et avantages en nature qui y sont éventuellement liés.

Un premier avis recommandé vous a été notifié le 16 mars 2021 pour vous rappeler cette obligation et vous inviter à rentrer votre déclaration.

Il y était précisé :

- Que conformément au Code de la démocratie locale et de la décentralisation, vous disposiez de 15 jours francs à partir de la notification de l'avis pour rentrer, par envoi recommandé, votre déclaration signée en original ou pour la déposer par voie électronique ;
- Que si, malgré ce rappel, vous ne transmettiez pas une déclaration valable, la direction du contrôle des mandats vous notifierait par lettre recommandée, dans les septante-cinq jours francs, une décision constatant l'absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération. Il s'agit de la présente décision.

- Décision d'absence de déclaration

En application des articles L5421-1, § 4 et L5421-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la direction du contrôle des mandats constate que vous n'avez pas déposé la déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2020 pour les mandats/fonctions exercés en 2019 dans le délai imparti, comme prévu aux articles L5211-1 et L5211-2 du Code.

La présente vaut décision telle que prévue à l'article L5421-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La direction du contrôle des mandats vous notifie qu'elle informe le Gouvernement wallon de cette décision en vue de l'application des sanctions prévues à l'article L5431-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. »

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), du défaut de motivation et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir.

Le requérant critique la position adoptée par la partie adverse dans l'acte attaqué selon laquelle il serait en sa qualité de « personne non élue », soumis à une obligation de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunérations en raison de la fonction de président du conseil d'administration de la SA BeTV qu'il exerçait en 2019. Il soutient qu'il n'exerçait des fonctions au sein du conseil d'administration de cette société qu'en vertu d'une décision d'un organe de la SA Nethys qui n'était pas une des autorités visées à l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, a) à g), du CDLD ni une personne morale ou une association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que, lorsque le requérant y a exercé un mandat, la SA Nethys était détenue par la SA Finanpart, à l'exception d'une action détenue par la SA WBCC. Elle relève que la SA WBCC faisait alors partie du groupe Publifin et que la SA Publifin détenait également l'ensemble des actions de la SA Finanpart. Elle indique que la SA Finanpart a finalement été absorbée, en 2020, par la SA Publifin, devenue Enodia, laquelle possède désormais la SA Nethys. Elle souligne que les sociétés Publifin et Enodia sont des intercommunales, visées par l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, du CDLD. Elle estime que la SA Finanpart devait être considérée comme une intercommunale, dès lors qu'il s'agissait d'une « société-écran » détenue à 100 % par l'intercommunale Publifin, de sorte que le requérant exerçait son mandat auprès de BeTV sur la décision d'une « personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées » au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, h), du CDLD. Elle considère que cette interprétation de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, h), du CDLD est conforme à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, ainsi qu'à l'esprit du Code et l'objectif de transparence, lesquels ne sauraient être mis en échec par la création de sociétés-écrans. Selon elle, ces explications ressortent à suffisance des pièces du dossier.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que l'interprétation du Code selon laquelle les seules associations à prendre en considération sont celles dans

lesquelles un des actionnaires est une autorité publique a le mérite de la clarté mais qu'elle a un effet paradoxal au regard de l'intention de transparence démocratique du législateur wallon puisqu'il suffirait de mettre en place une « construction juridique » pour la contourner. Elle souligne que l'exposé des motifs du décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, se réfère explicitement au manque de transparence et aux dysfonctionnements du « groupe Publifin » (Doc. parl. w., 2017-2018, n° 1047/1, p. 3). Elle met en exergue le fait que, dans son rapport, la Commission d'enquête relative à ce groupe a précisé qu'« en droit des sociétés (article 6, 2°, du Code des sociétés) et dans ce rapport, le terme 'filiale' recouvre la notion de sous-filiale » (Doc. parl. w., 2016-2017, n° 861/1, p. 15). Elle relève qu'à l'époque où le requérant s'est vu confier le mandat litigieux, la SA Finanpart était l'actionnaire quasi exclusif de la SA Nethys et que l'intercommunale Publifin détenait alors l'ensemble des actions de « sa » filiale Finanpart. Elle en déduit que l'intercommunale Publifin exerçait donc un « contrôle exclusif » sur la société Finanpart au sens des articles 1:14, § 2, et 1:17 du Code des sociétés et des associations.

IV.2. Appréciation

L'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, du CDLD définit les « personnes non élues » qui sont tenues de remplir une déclaration de mandats de la manière suivante:

- « 9° personnes non élues : les personnes qui ne sont pas titulaires d'un mandat originaire et à qui un mandat a été confié 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 ».

L'article L5211-2, alinéa 1^{er}, 3°, du même Code énonce ce qui suit au sujet de cette obligation:

- « Au plus tard le 1^{er} juin de chaque année :
- [...]

3° les personnes non élues adressent à l'organe de contrôle, par envoi recommandé, par voie électronique sécurisée ou selon les modalités que l'organe de contrôle détermine, une déclaration comprenant les volets tels qu'énumérés à l'article L5211-1, 3, si au moins un mandat qui leur est confié est dans une personne morale de droit privé ou de droit public par la suite de la décision d'un des organes de, ou en raison de la représentation d'une commune, d'une province, d'un centre public d'action sociale, d'une intercommunale, d'une régie communale ou provinciale autonome, une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, d'une société de logement, de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées est rémunéré ».

En ce qui concerne l'absence ou l'irrégularité de la déclaration de mandats, l'article L5421-1 du même Code dispose comme suit :

« § 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. [...]

§ 4. L'organe de contrôle rend sa décision :

- dans les septante-cinq jours francs de la notification de son avis si la personne concernée n'y a pas réagi ;
- dans les septante-cinq jours francs de la réception des observations ou de la déclaration rectifiée du mandataire s'il n'y pas eu d'audition de la personne concernée ;
- dans les septante-cinq jours francs de l'établissement définitif du procès-verbal de l'audition si celle-ci a eu lieu.

La décision de l'organe de contrôle est adressée par lettre recommandée à la personne concernée.

Un recours, fondé sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est ouvert contre cette décision.

§ 5. L'organe de contrôle adresse l'avis visé au paragraphe 1^{er}, dans les onze mois suivant la réception de la déclaration.

La déclaration est présumée conforme aux dispositions du présent Code pour l'année de référence si l'organe de contrôle n'a pas adressé l'avis visé au paragraphe 1^{er} dans le délai. »

Il résulte de ces dispositions qu'est soumise à l'obligation de remplir une déclaration de mandats en qualité de « personne non élue », la personne qui n'est pas titulaire d'un mandat originaire, et qui se voit confier un mandat dans une personne

morale de droit privé ou de droit public « par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation » d'une autorité ou personne visée par l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, du CDLD.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le requérant n'exerçait pas, en 2019, un mandat originaire. Pour le qualifier de « personne non élue », la partie adverse se fonde sur le mandat d'administrateur de la SA BeTV qui lui a été confié par un organe de la SA Nethys. Comme l'indique le requérant dans son courrier du 13 avril 2021, la SA Nethys était, en 2019 et jusqu'au 3 mars 2020, détenue par la SA Finanpart (1.183.068.526 actions), et la SA WBCC (une action). Ces deux sociétés sont des filiales de l'intercommunale Publifin, mais elles sont dotées d'une personnalité juridique propre et ne sont pas des autorités visées aux points a) à g). Il en résulte qu'en 2019, la SA Nethys n'était pas une personne morale qui associait au moins l'une des personnes ou autorités visées aux points a) à g), de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, du CDLD. La circonstance que la SA Finanpart comptait, quant à elle, une intercommunale dans son actionnariat n'a pas d'incidence dès lors que ce n'est pas cette société qui a confié un mandat au requérant.

L'obligation de déclaration de mandats constituant une restriction du droit à la vie privée et emportant des conséquences importantes sur les droits politiques si elle est méconnue, il convient de l'interpréter de manière stricte et de ne pas l'étendre au-delà des hypothèses prévues expressément par le législateur. Le fait que la commission d'enquête chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin a étendu ses investigations à toutes les filiales et sous-filiales de ce groupe n'implique pas que l'obligation de déclaration de mandats aurait été étendue par le législateur wallon d'une manière plus importante que celle prévue par le texte clair de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, du CDLD.

Le moyen unique est fondé.

V. Autre moyen

Le moyen nouveau soulevé dans le dernier mémoire du requérant, s'il était recevable et fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure au « montant de base de 750 euros ». Il y a lieu de faire droit à sa

demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de 770 euros, en application de l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

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

Article 1^{er}.

La décision d'absence de déclaration, prise le 8 juin 2021 par la directrice de la direction du contrôle des mandats de la Région wallonne, constatant que le requérant n'a pas déposé la déclaration de mandats, de fonctions, et de rémunérations 2020, pour les mandats ou fonctions exercés en 2019, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 9 juin 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Nathalie Van Laer,
Marc Joassart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly