

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 241.209 du 6 avril 2018

224.873/XV-3697

En cause : **KUMANOVA** Nermin,
 ayant élu domicile chez
 M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Namur,
 ayant élu domicile chez
 M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 mars 2018, Nermin KUMANOVA demande, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de la décision du conseil communal de Namur du 22 mars 2018 selon laquelle elle s'est vu retirer son mandat de représentante de la ville au sein de l'a.s.b.l. Jambes 2000.

II. Procédure devant le Conseil d'État

Par cette même requête, elle demande également l'annulation de cette même décision.

Une ordonnance du 29 mars 2018, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience publique de la XV^e chambre du 5 avril 2018 à 10 heures.

M^{me} Diane DÉOM, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M^e Sébastien KAISERGRUBER, *loco* M^e Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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

La requérante est conseiller communal à Namur.

Le 24 mars 2016, elle a été désignée comme représentante de la ville au sein de l'assemblée générale de l'a.s.b.l. Jambes 2000 et sa candidature a été proposée en tant que membre du conseil d'administration de cette association. Selon l'article 7 des statuts de celle-ci, deux des mandats d'administrateur sont réservés aux représentants de la ville de Namur et présentés à l'assemblée générale par le conseil communal. Il s'agit de mandats bénévoles.

En octobre 2017, la requérante a été désignée présidente de l'a.s.b.l. à la suite de la démission de son prédécesseur.

Le 13 mars 2018, trois administrateurs écrivent au bourgmestre pour l'informer d'une situation très difficile au sein de l'a.s.b.l., les ayant amenés à démissionner de leur mandat en date du 8 mars. Ils relèvent entre autres que sept membres du personnel sur dix sont sous certificat médical. Ce courrier met en cause la gestion de la requérante.

Le même jour, un courrier de l'inspectrice de la Communauté française est adressé à l'a.s.b.l. Cette lettre fait état d'une situation «révélatrice d'une crise grave et de dysfonctionnements importants» et elle est accompagnée d'un plan d'action «qui doit impérativement être mis en place par le conseil d'administration». Elle évoque une mesure de suspension de subventions qui avait été adoptée en 2011 ainsi que la «descente de catégorie» en 2013, et invite l'a.s.b.l. à faire le nécessaire pour ne pas gâcher les évolutions positives intervenues depuis lors.

Le 20 mars, interrogée par l'échevin compétent, l'inspectrice écrit que, à son sens, «la présidence de [la requérante] fait partie du problème» et elle relève divers problèmes à cet égard. Selon la partie adverse, l'un des administrateurs atteste également qu'il n'y a eu aucune réunion du conseil d'administration entre octobre 2017 et mars 2018.

Le 17 mars, puis le 21 mars, les journaux locaux font écho à cette situation, mentionnant également que des plaintes auraient été déposées auprès du Service externe de prévention et de protection au travail.

La requérante écrit qu'elle «était disposée à faire un pas de côté dans l'exercice de sa présidence» afin d'assurer sa défense sur les critiques formulées à son égard et de «permettre l'établissement des responsabilités internes dans les éventuelles erreurs de gestion qui avaient été mises en évidence». Des extraits de presse des 21 et 22 mars vont en ce sens, indiquant qu'elle a démissionné de cette fonction tout en restant membre du conseil d'administration. Aucune pièce n'est produite à ce sujet.

Lors de la séance du conseil communal du 22 mars 2018, auquel la requérante dit n'avoir pas participé pour des raisons personnelles, un projet de délibération qui ne figurait pas à l'ordre du jour a été soumis aux conseillers au titre de l'urgence. La requérante explique en avoir eu connaissance avant la séance par un «vent favorable».

L'urgence a été admise par l'unanimité des membres du conseil communal et le point a été traité en séance publique.

La délibération soumise au vote se présente comme suit :

«Considérant la représentation de la Ville au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'a.s.b.l. Jambes 2000:

- Monsieur Philippe Massaert,
- Mme Nermin Kumanova;

Vu l'article L1122-34, § 2, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation portant que le conseil communal nomme ses représentants dans les intercommunales et les autres personnes morales dont la commune est membre et qu'il peut retirer les mandats;

Vu l'article 4 des statuts de l'a.s.b.l. Jambes 2000 portant notamment que l'assemblée générale est constituée des membres;

Attendu que lesdits statuts en [leur] article 7 prévoient que 2 mandats d'administrateurs sont réservés aux représentants de la Ville de Namur et présentés à l'assemblée générale par le conseil communal de la Ville;

Attendu que la qualité de membre de l'assemblée générale est nécessaire pour être désigné au sein du conseil d'administration;

Attendu que la clef d'Hondt est d'application au sein de cet organisme, ce qui donne la répartition suivante: cdH: 1; PS: 1;

Attendu que le groupe cdH avait cédé son mandat au sein de ces instances à M. Philippe Massaert;

Considérant que la Ville a fait ajouter spécifiquement à l'article 3 des conventions qui la lie aux Maisons de jeunes que "l'Association devra respecter la neutralité et le pluralisme culturel, religieux et politique que ça soit au niveau des activités, de l'utilisation des locaux ou de la publication de l'information";

Vu le courriel daté du 20 mars 2018 de Mme Brigitte De Ridder, Inspectrice à la Fédération Wallonie-Bruxelles, stipulant:

- que la présidence de Mme Nermin Kumanova fait en effet partie du problème du fait de sa méconnaissance des outils de gestion et de bonne gouvernance d'une a.s.b.l.;

- que Mme Nermin Kumanova aurait pris des initiatives d'activités peu portées ou validées par l'équipe mais qui engagent la Maison des Jeunes financièrement;

Vu le courrier du 21 mars 2018 de la Fédération Wallonie-Bruxelles adressé à la Maison des Jeunes Jambes 2000 soumettant un plan d'action devant impérativement être mis en place par le conseil d'administration;

Considérant la situation inquiétante au sein de l'a.s.b.l., que celle-ci est révélatrice d'une crise grave et de dysfonctionnements importants;

Attendu qu'indépendamment des éléments conflictuels pour lesquels la Communauté française va prendre des mesures et sur lesquels il n'appartient pas à la Ville à ce stade de se prononcer;

Considérant les problèmes majeurs constatés dans le chef du représentant de la Ville, Mme Nermin Kumanova, dont notamment:

- prises de décisions sans réunion du conseil d'administration et sans mandat particulier, en ce y compris des engagements de personnel;

- aucune réunion du conseil d'administration entre octobre 2017 et mars 2018 n'ayant, par ailleurs, permis la délégation de pouvoir à l'administrateur délégué;

Considérant qu'une telle situation ne peut perdurer;

Attendu que tout engagement pris est de nature à engager la responsabilité de l'intéressée, voir de la Ville, son mandant;

Attendu que ces éléments rompent la confiance dans la capacité de l'intéressée de gérer pertinemment l'institution et sa faculté de représenter la Ville adéquatement sans causer un préjudice d'image et de sérieux à la Ville au travers de ses représentants;

Considérant, par ailleurs, que M. Philippe Massaert avait d'ores et déjà démissionné de sa fonction de président du conseil d'administration et d'administrateur tels que repris dans le procès-verbal de l'assemblée générale de l'association du 4 octobre 2017;

Considérant que la Ville n'a pas été informée de cette démission;

Considérant qu'il y a lieu de procéder d'urgence à la désignation d'un nouveau représentant de la Ville au sein de cet organisme en remplacement de M. Philippe Massaert;

Vu la délibération du Collège de ce jour:

- décidant:

- d'organiser ou de participer à la mise en place d'un processus de sortie de crise,

- de demander à ses futurs représentants de lui adresser tous les 3 mois un rapport sur l'évolution de la situation au sein de l'a.s.b.l. Jambes 2000,

- d'inviter la Communauté française à se substituer temporairement aux organes de décision pour assurer la gestion courante,

- de contacter la Communauté française afin de définir la marche à suivre pour régler la situation.

- convenant que le nom du représentant de la Ville du groupe PS sera communiqué ultérieurement;

Vu l'article L1122-24 du CDLD;

Sur proposition du Collège du 22 mars 2018;

Vu l'urgence,

Décide:

- de retirer à Mme Nermin Kumanova son mandat en tant que représentante de la Ville au sein de l'assemblée générale de l'a.s.b.l. Jambes 2000;

- de prendre acte de la démission de M. Philippe Massaert au sein des instances de l'a.s.b.l.;
- de désigner M. Samuel Racanelli en tant que représentant de la Ville au sein de l'assemblée générale de l'a.s.b.l. Jambes 2000 et de proposer au conseil d'administration de cette a.s.b.l. de le désigner au sein de son conseil d'administration».

La presse a fait écho de l'adoption de la délibération en question.

Le procès-verbal de la séance du conseil communal n'est pas encore approuvé et la décision attaquée n'a pas encore été notifiée à la requérante au jour de la présente audience.

IV. Urgence et extrême urgence

A. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante justifie l'urgence qui l'amène à introduire une demande de suspension en exposant que la décision attaquée a reçu un écho considérable sur le plan médiatique et que cette publicité porte gravement atteinte à son honneur; qu'elle cite des articles reprenant les reproches qui lui sont adressés; qu'elle estime que l'urgence est intimement liée à l'atteinte à sa réputation et à la diffusion publique de la rupture du lien de confiance existant entre elle et le conseil communal; qu'elle insiste sur la circonstance qu'elle a contesté le bien-fondé des critiques qui lui étaient adressées et que, si elle a renoncé à la présidence de l'a.s.b.l., c'est dans un souci d'apaisement, en se réservant la possibilité ultérieure de livrer à qui de droit des explications démontrant sa bonne foi, notamment d'expliquer qu'elle a été constamment induite en erreur par un membre du personnel; qu'elle considère qu'à cette fin, il est fondamental qu'elle conserve sa fonction d'administratrice, et ajoute qu'on ne peut pas comparer un acte posé spontanément et expliqué publiquement (la démission) et le fait d'être «sous le bénéfice de la plus extrême des urgences, exfiltrée de l'association telle une pestiférée»; que, selon elle, l'atteinte insupportable faite publiquement à sa réputation ne résulte pas de la mise en cause de sa gestion, mais du fait qu'elle est considérée comme indigne d'être membre de l'association - alors même qu'elle avait déjà démissionné comme présidente - et d'assurer même sa défense sur les critiques qui lui avaient été adressées;

qu'elle ajoute que l'urgence est d'autant plus pressante qu'elle est conseillère communale et aspire à se représenter aux élections d'octobre 2018; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué est de nature à convaincre nombre de ses électeurs potentiels qu'elle s'est rendue coupable de fautes de gestion telles que sa probité est mise en cause puisqu'elle est jugée indigne de demeurer une minute de plus en fonction en qualité d'administratrice de l'a.s.b.l.;

qu'enfin, elle souligne qu'elle n'a pas pu se défendre devant le conseil communal et qu'elle subit donc une atteinte insupportable à sa réputation dans le milieu même où elle exerce ses fonctions politiques; qu'elle invoque en ce sens l'arrêt n° 166.382 du 5 janvier 2007; qu'elle écrit qu'il lui est insupportable d'exercer ses fonctions au sein du conseil communal «en sentant peser sur elle le regard de mépris conditionné par le jugement de valeur qui a été porté dans l'acte querellé»;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant, quant à l'extrême urgence, que les répercussions défavorables alléguées par la requérante sont principalement d'ordre politique et sont liées à la proximité des élections communales; qu'un arrêt intervenant au terme de la procédure ordinaire de suspension n'interviendrait vraisemblablement que peu de temps avant ces élections et ne préviendrait donc pas utilement le dommage ainsi allégué; que, dans ces conditions, il peut être admis que la cause présente une urgence incompatible avec l'examen de l'affaire dans le cadre de la procédure ordinaire en suspension; que, par ailleurs, la requérante a montré la diligence requise; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain et qu'elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit par des éléments probants, produits à l'appui de la demande, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué retire à la requérante la qualité de représentante de la ville de Namur au sein de l'assemblée générale d'une a.s.b.l.; que cette décision ne porte pas atteinte à son mandat de conseiller communal et ne concerne qu'un mandat dérivé, dont rien n'indique qu'il revêtirait une importance prépondérante dans son activité politique ni, *a fortiori*, dans ses occupations en général; que, dès lors, les incidences intrinsèques de l'acte attaqué ne revêtent pas une gravité particulière;

Considérant qu'en ce qui concerne l'atteinte à la réputation de la requérante, spécialement dans la perspective des élections communales, il y a lieu de relever qu'elle dit avoir démissionné de ses fonctions de présidente de l'a.s.b.l. concernée en raison de problèmes importants rencontrés dans la gestion de celle-ci; qu'il est établi que ces problèmes ont fait l'objet de constats amenant l'administration de la Communauté française à préconiser un plan d'action immédiat et à évoquer le risque d'une suspension de la subvention, ainsi qu'à identifier comme l'une des causes de cette situation la manière dont la requérante assumait ses fonctions de présidente; que ces problèmes sont suffisamment sérieux pour que la partie adverse ait jugé devoir inviter la Communauté française à se substituer temporairement aux organes de gestion pour assurer la gestion courante; que l'affaire

a été médiatisée dès avant l'adoption de l'acte attaqué, sans que cela soit dû à la partie adverse, dans des termes qui ont mis la requérante en cause; que, dans ces circonstances, l'atteinte à la réputation de la requérante résulte de la crise dans la gestion de l'a.s.b.l. plutôt que de l'acte attaqué, et elle était déjà consommée avant l'adoption de cet acte, la fonction de président impliquant plus de visibilité que celle de membre d'un organe collégial;

Considérant que, s'il est vrai que l'éviction de la requérante de l'assemblée générale et donc du conseil d'administration de l'a.s.b.l. emporte pour elle un préjudice moral supplémentaire, celui-ci serait, le cas échéant, adéquatement réparé par un arrêt d'annulation; qu'au demeurant, les termes de la délibération attaquée restent prudents et ne sont pas infânants, se référant aux courriers de l'inspection de la Communauté française pour conclure à une perte de confiance sans mettre directement en cause la responsabilité de la requérante pour des manquements; que tel est également le sens des déclarations rapportées dans la presse à ce sujet; que la requérante n'explique pas en quoi la perte de la qualité de représentante de la Ville au sein de l'a.s.b.l. l'empêcherait de se défendre des accusations portées contre elle quant à sa responsabilité dans les problèmes de gestion précités, ni de s'exprimer afin de combattre le discrédit dont elle dit se sentir frappée «dans le milieu restreint du conseil communal de Namur»; que, dès lors, la requérante n'établit pas que l'exécution de l'acte attaqué emporterait pour elle des inconvénients d'une gravité suffisante pour conclure qu'il est urgent de se prononcer en référé;

Considérant qu'il résulte de ces éléments que l'affaire ne présente pas d'urgence incompatible avec son traitement en annulation; que l'une des conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le six avril deux mille dix-huit par :

M. Diane DÉOM,	président de chambre f.f.,
M. Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Frédéric QUINTIN

Diane DÉOM