

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

n° 242.375 du 19 septembre 2018

A. 225.421/XV-3767

En cause : **ALLARD Étienne**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT
et Anne-Sophie BOUVY, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 juin 2018, Étienne ALLARD demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision de "la Direction du contrôle des mandats locaux du 26 avril 2018 par laquelle il est invité, conformément à l'article L 5421-2, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à rembourser le montant total des sommes trop perçues pour l'année 2016 dans l'exercice de son mandat au sein de l'APP "CHR Sambre et Meuse", à savoir 9.972,68 euros, au c.p.a.s. de Namur, dans les soixante jours de la réception de la décision" et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 16 août 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 12 septembre 2018 à 14 heures.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Anne-Sophie BOUVY, avocat, comparaisant pour le requérant, et M^e Sébastien DEPRÉ, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, 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

Du 1^{er} avril 1995 au 31 mars 2001, le requérant siège en tant que conseiller de l'action sociale au centre public d'action sociale (c.p.a.s.) de Namur.

À ce titre, il est désigné membre de l'assemblée générale et du conseil d'administration du Centre hospitalier régional de Namur (C.H.R.N.), lequel est géré par l'association de pouvoirs publics (A.P.P.) Solidarité et santé, créée en vertu du chapitre XII de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, constituée entre le c.p.a.s. de Namur et la province de Namur.

Du 1^{er} avril 2001 au mois de janvier 2007, le requérant, désigné une nouvelle fois comme conseiller de l'action sociale, assure la présidence du c.p.a.s. Par ailleurs, il devient, à l'instar des autres conseillers, membre de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'A.P.P. Solidarité et santé.

Lors des élections communales d'octobre 2006, il est élu conseiller communal de Namur. Il prête serment en décembre 2006 et, le 25 janvier 2007, il est

désigné en qualité de conseiller de l'action sociale. Il demeure donc membre de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'A.P.P. Solidarité et santé.

Le 30 janvier 2007, l'assemblée générale de cette association installe le requérant en tant que membre de son assemblée générale et de son conseil d'administration, ainsi qu'en tant que président de ce conseil d'administration, du comité de gestion et des organes de gestion du C.H.R.N. Pour la fonction de président, il perçoit une rémunération fixée aux trois quarts du traitement d'un échevin de la ville de Namur.

À partir de 2012, dans le cadre d'une fusion hospitalière, la gestion du C.H.R. de Namur est reprise par l'association de pouvoirs publics Centre hospitalier régional Sambre et Meuse (A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse).

En octobre 2012, le requérant est réélu conseiller communal, mandat dont il démissionne en décembre 2012, avant même d'être installé. Il est élu conseiller de l'action sociale et, le 7 janvier 2013, désigné comme membre de l'assemblée générale de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse. Le 23 mai 2013, il devient membre et président du conseil administration.

Le 30 juin 2015, il dépose sa déclaration de mandats et de rémunération pour l'exercice 2014.

Par un courrier du 10 février 2016, la direction du contrôle des mandats locaux l'invite, en se fondant sur l'article L 5421-2, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CwADEL), à rembourser au c.p.a.s. de Namur le montant total des sommes trop perçues pour l'année 2014 dans l'exercice de son mandat au sein de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse, à savoir la somme de 34.580,32 euros.

Cette décision est suspendue par l'arrêt n° 235.241 du 27 juin 2016 et annulée par l'arrêt n° 236.322 du 28 octobre 2016.

Le 5 juillet 2016, le conseil d'administration décide de conférer le poste de directeur général de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse à Pascal MERTENS. Ce dernier entre en fonctions le 1^{er} octobre 2016.

Le 28 juin 2017, le requérant dépose sa déclaration de mandats et de rémunération pour l'exercice 2016.

Par deux courriers du 21 décembre 2017, reçus le 23 décembre 2017, la direction du contrôle des mandats locaux invite :

- "- Etienne ALLARD à transmettre sa fiche fiscale année 2016 du débiteur de revenus A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse inhérente à son mandat dérivé de président de cette institution, la justification inhérente au calcul de son montant, ainsi que toute observation qu'il souhaiterait faire valoir;
- le conseil d'administration de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse à transmettre la délibération relative à la fixation des émoluments et jetons de présence octroyés en contrepartie de l'exercice des mandats de président, vice-présidents et autres membres du conseil d'administration chargés ou non de fonctions spécifiques autres que la gestion journalière au sein du conseil d'administration ou de tout autre organe de gestion d'une personne morale ou d'une association de fait en demandant que soit précisé le rattachement de l'institution à un plafond spécifique, ainsi que les chiffres des trois critères qui fondent ce rattachement;
- le conseil d'administration à adresser l'acte de désignation du directeur général et à indiquer à partir de quelle date celui-ci a effectivement assuré seul la gestion journalière de l'association, conformément à l'article 33, § 2, des statuts de l'AP.P."

Par un courrier du 16 janvier 2018, le requérant transmet ses observations concernant son mandat de président de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse et sa rémunération, ainsi que la copie de sa fiche fiscale 2016. Il relève notamment que si un directeur général est en fonction depuis le 1^{er} octobre 2016, lui-même continue d'exercer des tâches relevant de la gestion journalière. Il sollicite également d'être entendu, en vertu de l'article L 5421-1, § 3, du CwADEL.

L'audition a lieu le 6 février 2018, Le procès-verbal lui en est adressé par un courrier recommandé du 13 février, et il fait part de ses observations à ce sujet le 19 février suivant.

Le 27 février 2018, le conseil d'administration de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse décide :

- "- de confirmer la réalité jusqu'à ce jour des tâches et missions de gestion journalière exercées par le Président et sa disponibilité quotidienne envers l'Institution et ses sites hospitaliers dans l'exécution du mandat confié;
- de confirmer sa volonté de voir le Président continuer à participer à ces tâches et missions et à présider, outre les instances statutaires, un certain nombre de réunions (CPPT, Comités Qualité et Sécurité, Commissions satisfaction des patients, Accréditation, Conférences de presse, ...) tel qu'il le fait depuis la création de l'APP "CHRSM" et qu'il partage encore dans les faits avec le Directeur Général depuis son arrivée le 01/10/2016. Que ceci vaudra jusqu'à la décision et l'implémentation courant 2018 d'une nouvelle organisation basée sur la mise au point d'un organigramme de l'APP et le règlement des délégations et représentations requises pour l'exploitation et la gestion des deux sites

- hospitaliers en fonction des prescriptions légales et réglementaires en vigueur à ce jour;
- de communiquer cette décision en annexe à la réponse sollicitée par la Direction du SPF du 21/12/2017;
- de veiller pour l'avenir de la future a.s.b.l. Chapitre XII à ce que ses nouveaux statuts établissent très clairement les rôles en matière de gestion journalière entre le Gestionnaire et la direction générale, en harmonie avec les lois et décrets en la matière;
- de valider le projet de réponse au courrier de la Direction du contrôle des mandats locaux au 21/12/2017 repris ci-après, en y joignant la délibération de ce jour".

Par un courrier du 28 février 2018, le conseil d'administration de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse transmet à la direction du contrôle des mandats locaux les documents sollicités dans le courrier du 21 décembre 2017 et la délibération du 27 février 2018.

Après avoir interrogé le ministre compétent quant à l'interprétation à donner à l'article L5311-1 du CwADEL, la direction du contrôle des mandats locaux communique au requérant, par un courrier du 26 avril 2018, une décision formulée dans les termes suivants :

" [...]

8. Vos différentes observations reprises dans les courriers précités et lors de votre audition, ainsi que les délibérations du conseil d'administration également précitées appellent les considérations suivantes :

- Vous avez débuté votre audition en précisant que vous ne contestez pas le caractère dérivé de votre mandat de Président de l'APP CHR Sambre et Meuse, d'ailleurs confirmé par le Conseil d'État en son arrêt n° 235.241 du 27 juin 2016. Le courrier de Madame Valérie De Bue que vous avez évoqué n'a aucun lien avec la procédure qui nous occupe.
- Quant à la question de l'exercice de la gestion journalière par le Président de l'APP CHR Sambre et Meuse, le Conseil d'État a relevé, dans l'arrêt du 27 juin 2016, précité, que l'article 33, § 2, dernier alinéa des statuts de l'APP n'interdit pas au président du conseil d'administration d'effectuer des tâches qui relèvent de la gestion journalière, considérant que l'APP n'avait pas de Directeur général.

Or un nouveau Directeur général est entré en fonction le 1^{er} octobre 2016.

L'article 33, § 2, des statuts de l'APP CHR Sambre et Meuse est rédigé comme suit :

"Le Président du Conseil d'Administration est de droit Président des Comités de Gestion des hôpitaux gérés par l'Association et des organes de Gestion. Il agit en concertation avec les Vice-Présidents; il veille à l'instruction préalable des affaires qui lui sont soumises. Il en convoque les réunions et fixe l'ordre du jour lorsqu'il s'agit de la gestion hospitalière, sur base de la délibération du Bureau Hospitalier ou sur proposition du Directeur général en cas d'urgence.

Il signe avec le Secrétaire pour les organes de gestion de l'Association et avec le Directeur général pour les organes de gestion des hôpitaux, les convocations, délibérations, publications, les actes, la correspondance et les mandats de paiements. Il peut déléguer sa signature à un Vice-président.

Dans le cadre de la gestion de l'hôpital, il est chargé d'assurer la continuité entre les réunions du bureau hospitalier et, à cette fin, prend toutes les mesures nécessaires.

Il n'assure pas la gestion journalière de l'association laquelle est confiée au Directeur général sous le contrôle du bureau hospitalier.”

Le 28/6/2016, le Conseil d'Administration, se prononçant sur le versement de la rémunération du Président, a demandé “de prévoir une modification statutaire à l'Assemblée Générale du 11/10/2016 pour confier de manière permanente au Président une partie des compétences de gestion journalière”. Le 22/9/2016, après avoir été averti du contenu de l'arrêt du Conseil d'État du 27/6/2016 rendu sur requête du président, le conseil d'administration, à l'unanimité, a décidé de confirmer sa proposition d'une modification statutaire.

Aucune modification statutaire quant à l'exercice de la gestion journalière n'est toutefois intervenue.

L'exercice de la gestion journalière est donc bien, suivant les statuts de l'APP, une prérogative du Directeur général reprise, selon les termes du conseil d'administration, dans la description de fonction du Directeur général et pour laquelle il perçoit dès lors une rémunération.

La gestion journalière de l'association qui est à présent confiée au Directeur général, est exercée sous le contrôle du bureau hospitalier en tant qu'organe collégial, ce qui ne peut se traduire, à la lecture des statuts, par un partage de l'exercice de la gestion journalière avec le Président de l'APP et le versement d'une rémunération supplémentaire à ce dernier.

En application de l'article 33, § 2, des statuts de l'APP CHR Sambre et Meuse, la Direction du contrôle des mandats constate que, depuis l'entrée en fonction du nouveau Directeur général le 1^{er} octobre 2016, la rémunération de votre mandat de Président de l'APP CHR Sambre et Meuse devait être octroyée dans le respect de l'article L 5311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel, dans l'esprit du législateur, revêt un caractère impératif.

9. Par conséquent, en application des articles L 5421-1, § 4, et L 5421-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Direction du contrôle des mandats constate que les rémunérations payées, pour la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2016, en contrepartie de l'exercice de votre mandat dérivé de Président au sein de l'APP CHR Sambre et Meuse sont supérieures aux montants autorisés sur base des plafonds applicables en matière de rétribution et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés imposés aux mandataires communaux, provinciaux et de c.p.a.s. (article L 5311-1 et suivants du CDLD et article 38 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en annexe).

L'annexe insérée dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par décret du 19 juin 2008 fixe les six plafonds barémiques applicables en matière de rétribution et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des

mandats dérivés de Président - Article 5311-1, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Chacun des plafonds est un montant maximum de rémunération brute annuelle, avantages compris. La rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé est déterminée à partir de trois critères, la population des communes ou des C.P.A.S. associés, le chiffre d'affaires de l'institution et le personnel occupé. La distribution statistique de ces trois critères est la clé qui permet de classer les institutions et de les rattacher à un plafond spécifique. Pour chacun des trois critères, l'institution obtient un score de 0,25 à 1. L'addition de ces trois scores donne un score total pour l'institution allant de 0,75 à 3. C'est ce score total qui permet de déterminer le plafond attaché à l'institution.

Les critères de population des communes ou des c.p.a.s. associés au sein de l'APP CHR Sambre et Meuse, de chiffre d'affaires de l'institution et de personnel occupé permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein de l'APP CHR Sambre et Meuse renvoient à un plafond 5 (score total de 2,5), confirmé également par le courrier du 28 février 2018 de cette institution.

Il en résulte qu'en vertu de l'article L 5311-1, § 4 et § 5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation mentionné ci-dessus, le montant de la rétribution et des avantages en nature pour l'exercice, pour la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2016, de votre mandat dérivé de Président de l'APP CHR Sambre et Meuse ne peut donc dépasser le montant brut indexé de $21.425,51 \times 1,6406 \times 1/4 = 8.767,67$ euros.

Conformément à l'article L 5421-2, § 1, alinéa 2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Direction du contrôle des mandats vous notifie ci-dessous le décompte des sommes trop perçues et les conditions de remboursement.

Le montant des sommes trop perçues pour l'exercice, en 2016 pour la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2016, de votre mandat dérivé de Président de l'APP CHR Sambre et Meuse s'élève donc à 18.760,34 euros ($1/4$ de 75.041,39 euros) - 8.787,67 euros = 9.972,68 euros.

La Direction du contrôle des mandats vous invite, en application de l'article 38, § 4, de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 renvoyant aux modalités de remboursement des sommes trop perçues prévues à l'article L 5421-2, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à rembourser le montant total des sommes trop perçues, à savoir 9.972, 68 euros au c.p.a.s. de Namur dans les soixante jours francs de la réception de la présente décision et à lui adresser la preuve du remboursement [...].

Veuillez noter que ledit article prévoit que l'organe de contrôle peut prolonger ce délai pour autant que vous fassiez valoir par pli recommandé, dans les 15 jours de la notification de la présente décision, des motifs exceptionnels qui fondent une requête en prolongation de délai.

En outre, en application de l'article L 5421-2, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Direction du contrôle des mandats transmet la présente décision au c.p.a.s. de Namur, ce dernier étant tenu, par ledit article, de signaler à l'organe de contrôle que le remboursement a bien été effectué.

L'article L 5431-1 de ce même Code prévoit qu'en cas de fausse déclaration sciemment établie ou d'omission de rembourser les sommes indûment perçues

dans le délai imparti, le Gouvernement peut, dans une décision motivée, constater la déchéance de vos mandats originaux et dérivés.

La présente vaut décision telle que prévue à l'article L 5421-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

[...].

Cette décision, notifiée par un courrier recommandé réceptionné le 2 mai 2018, constitue l'acte attaqué.

Par un courrier du 16 septembre 2018, la ministre des pouvoirs locaux a indiqué à la direction du contrôle des mandats locaux que, compte tenu de l'introduction du présent recours, il y avait lieu de laisser le dossier en suspens "dans l'attente d'une décision du Conseil d'État".

IV. Quant à l'urgence

IV.1. Argumentation du requérant

Le requérant relève que l'acte attaqué l'oblige rembourser à brève échéance une somme importante de près de 10.000 euros brut, ce qui suscite une crainte sérieuse dans son chef s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation.

Il fait valoir qu'outre la difficulté de réunir une telle somme dans un délai si court, son remboursement porterait atteinte à sa situation financière personnelle, sachant qu'il a légitimement pu compter sur les traitements nets reçus de la part de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse pour consentir des dépenses personnelles et subvenir aux nécessités de la vie quotidienne.

Il indique que, comme l'a décidé le Conseil d'État dans l'arrêt n° 235.036 du 10 juin 2016, la possibilité d'obtenir de l'organe de contrôle une prolongation du délai de remboursement pourrait peut-être atténuer l'impact immédiat de l'acte attaqué, mais seulement dans une proportion qui ne peut être évaluée *a priori*, et sans garantie qu'une décision favorable soit prise.

Il observe que la partie adverse lui a déjà signalé qu'à défaut de rembourser dans le délai imparti les sommes qui lui sont réclamées, le Gouvernement wallon pouvait constater la déchéance de ses mandats originaux et dérivés, conformément à l'article L 5431-1 du C.D.L.D. Il y voit un risque réel et non hypothétique, ce qui engendre chez lui une inquiétude légitime quant à son avenir au sein de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse et surtout quant à son intégrité.

Il soutient encore qu'il y a urgence à statuer car d'autres décisions de la direction du contrôle des mandats locaux suivront pour les années 2017 et 2018. Dans ce cadre, il lui semble important de savoir à quoi s'attendre et comment envisager la poursuite de ses fonctions au sein de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

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. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. La partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. La demande de suspension doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle du requérant sont susceptibles d'être pris en compte.

En l'espèce, le préjudice vanté est d'ordre purement pécuniaire. La requête ne comporte aucune indication ou pièce quant aux revenus du requérant et de son ménage ou quant à son patrimoine.

Le requérant a déclaré avoir perçu en 2016, au titre de son mandat de président de l'A.P.P. C.H.R. Sambre et Meuse, plus de 75.000 euros. Compte tenu de cet élément, l'importance de la somme réclamée n'est pas telle qu'elle mettrait manifestement en cause son mode de vie ou l'équilibre de sa situation financière. Le requérant n'a d'ailleurs pas sollicité de prolongation du délai de remboursement. Du reste, l'intention exprimée par la partie adverse de surseoir au recouvrement jusqu'à l'issue de la procédure au fond dément toute urgence à cet égard.

Le risque de voir la partie adverse entamer une procédure de déchéance de mandats est purement hypothétique. Quant aux décisions relatives aux exercices ultérieurs, elles ne seraient pas affectées par un éventuel arrêt suspendant l'acte attaqué, puisqu'un tel arrêt, prononcé en référé, ne trancherait pas définitivement la question de la légalité de ce dernier.

Le requérant ne démontre donc pas que l'exécution de l'acte attaqué pourrait causer une atteinte suffisamment grave à sa situation personnelle. L'affaire ne présente pas d'urgence incompatible avec son traitement en annulation.

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. La demande de suspension ne peut être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

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

Diane DÉOM,
Frédéric QUINTIN,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Diane DÉOM.