

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.746 du 6 juin 2019

A. 222.109/XV-3424

En cause :

1. **THOMAS** Jean-Luc,
2. **l'association sans but lucratif CENTRE HOSPITALIER RÉGIONAL DE LA HAUTE-SENNE**,
en abrégé CHR Haute-Senne,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Ann Lawrence DURVIAUX, avocat,
rue de Bèze en Bourgogne 62
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 mai 2017, Jean-Luc THOMAS et l'association sans but lucratif CENTRE HOSPITALIER RÉGIONAL DE LA HAUTE-SENNE, en abrégé CHR Haute-Senne, demandent l'annulation de "la décision prise par la direction du contrôle des mandats locaux de la partie adverse le 3 mars 2017, laquelle invite le premier requérant à rembourser au C.P.A.S. de SOIGNIES la somme de 13.908,44 euros dans les soixante jours francs de la réception de ladite décision".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël BORN, 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 26 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sébastien KAISERGRUBER, *loco* M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Claire DOYEN *loco* M^e Ann Lawrence DURVIAUX, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Raphaël BORN, auditeur, a été entendu en son avis.

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. Jusqu'au 15 avril 2016, la première partie requérante est conseiller de l'action sociale au centre public d'action sociale (ci-après C.P.A.S.) de Soignies.

2. À une date inconnue, elle a été désignée par ce C.P.A.S. comme administrateur au sein du conseil d'administration de la seconde partie requérante.

Cette dernière est une association sans but lucratif constituée sous la forme d'une association régie par le chapitre XII de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976.

Il ressort de l'article 1^{er} de ses statuts que son conseil d'administration est composé de membres issus de partenaires publics - la ville et le C.P.A.S. de Soignies - et de partenaires privés - les a.s.b.l. "centre hospitalier de Soignies/Braine-le-

Compte", "Les amis du centre hospitalier régional Haute-Senne" et "CHR Marie Immaculée".

3. À une date également inconnue, le conseil d'administration de la seconde partie requérante a désigné la première partie requérante en tant que président de ce conseil d'administration.

Déclaration de mandat 2015 (exercice 2014)

4. Le 23 juin 2015, dans le cadre de sa déclaration annuelle de mandats et de rémunération pour l'année 2014, la première partie requérante a déclaré son mandat de président du conseil d'administration du CHR Haute-Senne au titre de "mandat dérivé" de son mandat de conseiller de l'action sociale du C.P.A.S. de Soignies.

5. Le 17 septembre 2015, la direction du contrôle des mandats locaux du Service public de Wallonie a adressé un courrier à la première partie requérante (en sa qualité de président du conseil d'administration) lui demandant de transmettre la copie de "la délibération relative à la fixation des rétributions et avantages en nature éventuels 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".

Le même courrier a également rappelé qu'il était nécessaire de préciser le rattachement de l'institution "à un plafond spécifique tel que prévu à l'annexe insérée dans le [CWaDeL] par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par décret du 19 juin 2008" et que "si ce classement de [l'] institution à partir des 3 critères ne figure pas dans la délibération réclamée" il y avait lieu de la communiquer.

6. Le 5 octobre 2015, la direction du contrôle des mandats locaux a adressé le courrier suivant à la première partie requérante :

" [...]

Après vérification de vos fiches fiscales-année 2014, la Direction du contrôle des mandats locaux, organe de contrôle institué par le Gouvernement wallon, constate que les rémunérations payées en 2014 en contrepartie de l'exercice de vo(s) mandat(s) dérivé(s) au sein du CHR Haute-Senne 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 L5311-1 et suivants

du [CWaDeL] et art.38 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en annexe).

Je vous invite dès lors, sur base des articles L5411-1 § 3 et L5421-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à transmettre, dans les délais légaux, toute observation et/ou toute justification inhérente au calcul du montant de vos mandats dérivés au sein du CHR Haute-Senne, par courrier recommandé, à la Direction du contrôle des mandats locaux, 31, Boulevard de la Meuse, à 5100 Namur (Jambes).

Enfin, je vous prie de noter que, par courrier recommandé du 17 septembre 2015, j'ai invité la Présidence du CHR Haute-Senne à transmettre, à la Direction du contrôle des mandats locaux, 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 CA ou de tout autre organe de gestion d'une personne morale ou d'une association de fait et lui ai demandé que soit précisé le rattachement de l'institution à un plafond spécifique tel que prévu à 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. Cette direction n'a reçu aucune réponse à ce jour.

[...] " .

7. Le 13 octobre 2015, la première partie requérante, en sa qualité de président du conseil d'administration du CHR Haute-Senne, a réservé une suite au courrier du 17 septembre 2015.

Elle a ainsi communiqué quatre délibérations du CHR relatives aux jetons de présence accordés aux administrateurs et aux traitements attribués aux président et vice-présidents du conseil d'administration. Elle a, en outre, souligné "la volonté constante de notre Conseil d'Administration, approuvée par la Tutelle, de considérer le mandat du Président du CHR comme le strict équivalent d'un mandat de président du C.P.A.S. ou d'échevin de la Ville de Soignies".

8. Dans un courrier du même jour, également rédigé en sa qualité de président du conseil d'administration, la première partie requérante a, par ailleurs, répondu au courrier qui lui avait été adressé, à titre privé, le 5 octobre 2015, et a fait valoir les éléments suivants :

" En réponse à votre courrier recommandé du 5 octobre 2015 [...] au sujet de ma déclaration de mandats et de rémunération 2015 (exercice 2014), je porte à votre connaissance les éléments suivants :

- 1) Ma rémunération de président du CHR Haute-Senne est fondée sur une délibération du 1^{er} février 1996 du CA du CHR établissant une stricte concordance entre cette rémunération et celle du président du C.P.A.S. ou d'échevin de la Ville de Soignies (annexe 2). Ce dispositif a été approuvé par la tutelle et confirmé dans son principe par le CA à maintes reprises, (annexe 3).

- 2) Je rentre donc ce type de déclaration, en toute bonne foi, depuis de nombreuses années sans que jamais mon attention ait été attirée sur une quelconque irrégularité.
- 3) Je pense m'être trompé, faute d'informations suffisantes, en déclarant mon mandat sous le label «mandat dérivé». En effet, ce mandat est attribué statutairement par le CA du CHR et non pas par les associés de l'institution et il n'est spécifié nulle part qu'il échoit obligatoirement à un administrateur public. (Je vous rappelle que nous fonctionnons à parité avec un partenaire privé), (annexe I).

Par ailleurs, comme indiqué plus haut, la volonté unanime du CA depuis 1996 a toujours été de considérer le mandat du président du CHR sur le même pied que celui du président du C.P.A.S. ou d'échevin de la Ville de Soignies. Votre courrier évoque la possibilité de rentrer une déclaration rectifiée. Vous trouverez celle-ci en annexe de ce courrier. J'y déclare désormais mon mandat comme un mandat originaire.

- 4) Je me tiens bien sûr à votre disposition pour vous fournir tout renseignement supplémentaire".

9. Le 18 décembre 2015, le directeur général *a.i.* de la direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé, après avoir résumé les dispositions légales applicables, a pris la décision suivante :

" [...]

Il en résulte que l'argument que la volonté unanime du CA depuis 1996 a toujours été de considérer le mandat de président du CHR sur le même pied que celui du président du C.P.A.S. ou d'échevin de la Ville de Soignies et qu'il relèverait donc de la catégorie «mandat originaire» ne peut être retenu puisque ledit mandat n'est pas repris dans les mandats originaires au sens du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et qu'il est qualifié, dans le code, de mandat dérivé lorsqu'il est exercé par un titulaire d'un mandat originaire.

En ce qui concerne l'argument repris au point 3 de votre courrier relatant que le mandat de président du CHR est attribué statutairement par le CA du CHR et non pas par les associés de l'institution et qu'il n'est spécifié nulle part qu'il échoit obligatoirement à un administrateur public, il y a lieu de se référer à la définition du mandat dérivé instaurée par le [CWaDeL] qui vise : «toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire», démontrant ainsi que la qualification du mandat dérivé doit être examinée eu égard à la situation de la personne qui exerce le mandat (titulaire ou non d'un mandat originaire) et que le mandat dérivé est confié, «soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière».

Par conséquent, 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 locaux constate dès lors que votre mandat de Président du CHR Haute-Senne relève bien de la catégorie des «mandats dérivés» et, après vérification de vos fiches fiscales-année 2014, que les rémunérations payées en 2014 en contrepartie de l'exercice de vos mandats dérivés au sein du CHR Haute-Senne 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 [CWaDeL] et art.38 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en annexe).

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

Il ressort de l'examen des critères de la population, du personnel occupé en ETP et du chiffre d'affaires que le CHR Haute-Senne, pour l'année d'exercice 2014, est rattaché au plafond 4 tel que prévu à 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.

En vertu de l'article L5311-1 § 4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation mentionné ci-dessus, le montant annuel brut non indexé de la rétribution et des avantages en nature du président du CHR Haute-Senne ne peut être supérieur au montant annuel brut de 17.854,59 euros.

Le montant de la rétribution et des avantages en nature pour l'exercice, en 2014, de votre mandat dérivé de Président du CHR Haute-Senne ne peut donc dépasser le montant annuel brut de $17.854,59 \times 1,6084 = 28.717,3226$ euros.

En outre, tous les actes que vous posez au sein du conseil d'administration sont posés en tant que président du CA et rémunérés en tant que tel. Ils ne peuvent être doublement rémunérés. Le montant de 887,46 euros perçu en qualité d'administrateur en supplément de la rétribution liée à votre mandat de président du CA constitue donc également un trop perçu.

Le montant total des sommes trop perçues à rembourser s'élève donc à : $47.784,83 - 28.717,3226 = 19.067,5$ euros.

La Direction du contrôle des mandats locaux vous invite, 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, à savoir 19.067,5 euros, au C.P.A.S. de Soignies dans les soixante jours francs de la réception de la présente décision et à lui adresser la preuve du remboursement à l'adresse : Direction du contrôle des mandats locaux, 31, Boulevard de la Meuse, à 5100 Namur (Jambes).

[...] " .

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro G/A.218.160/XV-2.980, pour lequel la deuxième partie requérante, en l'espèce, s'était portée partie intervenante. Cette décision a fait l'objet d'un retrait et par son arrêt n° 241.838 du 20 juin 2018, le Conseil d'État a jugé qu'il n'y avait plus lieu de statuer.

10. Le 30 août 2017, à la suite d'une mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur, la directrice de la direction du contrôle des mandats locaux, a adressé à la première partie requérante, un courrier dans lequel elle l'informe du retrait de la décision du 18 décembre 2015, en raison de l'incompétence de l'auteur de l'acte. À ce courrier se trouve joint un "avis rectificatif d'irrégularité recommandé" daté du même jour, dans lequel il est mentionné ce qui suit:

" Considérant que la procédure visant à la réfection de l'acte doit reprendre au stade de la procédure que l'autorité entend purger de son illégalité. Il s'agit en l'occurrence de l'envoi de l'avis recommandé instauré par l'article L5421-1 § 1^{er}

du [CWaDeL] qui prévoit que «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» signé par l'autorité compétente.

La Direction du contrôle des mandats locaux vous notifie dès lors, par la présente, un avis rectificatif de l'avis recommandé du 5 octobre 2015, signé par sa Directrice.

La Direction du contrôle des mandats locaux a bien reçu votre déclaration de mandats et de rémunération 2015 (exercice 2014) ainsi que vos fiches fiscales par courrier recommandé, en date du 29 juin 2015.

L'article L 5411-1, § 2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que l'organe de contrôle veille à ce que les obligations en matière de plafonds de rémunération et d'avantages en nature soient respectées, en ce compris les 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 L5311-1 et suivants du [CWaDeL] et art. 38 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en annexe).

Après vérification de vos fiches fiscales-année 2014, la Direction du contrôle des mandats locaux, organe de contrôle institué par le Gouvernement wallon, constate que les rémunérations payées en 2014 en contrepartie de l'exercice de vo(s) mandat(s) dérivé(s) au sein du CHR Haute-Senne 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 L53311-1 et suivants du [CWaDeL] et art. 38 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en annexe).

Je vous invite dès lors, sur base des articles L 5411-1 § 3 et L 5421-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à transmettre, dans les délais légaux, toute observation et/ou toute justification inhérente au calcul du montant de vos mandats dérivés au sein du CHR Haute-Senne, par courrier recommandé, à la Direction du contrôle des mandats locaux, Boulevard de la Meuse, à 5100 Namur (Jambes).

Pour rappel, l'article L5421-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que vous disposez d'un délai de 15 jours francs à partir de la notification du présent avis recommandé pour faire valoir, par courrier recommandé adressé à l'organe de contrôle, vos observations ou votre déclaration rectifiée, accompagnée d'une éventuelle demande d'audition".

11. Le 8 septembre 2017, le conseil des parties requérantes a adressé un courrier pour contester, entre autres, la compétence, cette fois *ratione temporis*, de l'autorité en tant qu'elle envisage de refaire l'acte au stade de la procédure que l'autorité entend purger de son illégalité.

12. Le 10 novembre 2017, une nouvelle décision, ayant le même objet que celle précitée du 18 décembre 2015, a été adoptée par la partie adverse.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro G/A. 224.210/XV-3.626, et qui est motivé comme suit :

" Considérant qu'il a été procédé le 30 août 2017 au retrait, pour incompétence de l'auteur de l'acte, de l'avis recommandé du 5 octobre 2015 et de la décision du 18 décembre 2015 prise en application des articles L5421-1 § 4 et L5421-2 § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation vous invitant à rembourser un montant total de 19.067,5 euros au C.P.A.S. de Soignies.
[...]

Une décision de retrait a pour principale finalité de faire disparaître de l'ordonnancement juridique, avec effet rétroactif, un acte entaché d'illégalité, de sorte que celui-ci est censé n'avoir jamais existé.

En rectifiant tous les actes pris par une autorité incompétente, l'organe de contrôle a ainsi repris la procédure au stade de l'avis rectificatif pris le 30 août 2017.

Sur base de l'effet rétroactif d'une décision de retrait, il faut se replacer la veille de la décision retirée, de sorte que la Direction du contrôle des mandats locaux dispose donc d'un nouveau délai à partir de la notification de l'avis rectificatif de l'avis recommandé du 5 octobre 2015.

Relativement à vos mandats exercés au sein du CHR Haute-Senne, vos fiches fiscales - année 2014 - du débiteur de revenus CHR Haute-Senne mentionnent les montants suivants :

- 46.897,37 euros (fiche n° 281.10) et déclarés en contrepartie de l'exercice de votre mandat de Président du conseil d'administration du CHR Haute-Senne;
- 887,46 euros (fiche n° 281.50) et déclarés en contrepartie de l'exercice de votre mandat d'administrateur du CHR Haute-Senne

Par ailleurs, tous les actes que vous posez au sein du conseil d'administration sont posés en tant que président du CA et rémunérés en tant que tel. Ils ne peuvent être doublement rémunérés. Le montant de 887,46 euros perçu en qualité d'administrateur en supplément de la rétribution liée à votre mandat de président du CA doit être pris en considération pour le calcul des sommes trop perçues.

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 L 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 CHR Haute-Senne (Ville de Soignies : de 0 à 75.000 habitant - score de 0,25), de chiffre d'affaires de l'institution (plus de 55.500.000 euros - score de 1) et de personnel occupé (plus de 250 - score de 1) permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein du CHR Haute-Senne, renvoient à un plafond 4 (score total de 2,25).

Il en résulte qu'en vertu de l'article L 5311-1 § 5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation mentionné ci-dessus, le montant annuel brut non indexé de la rétribution et des avantages en nature du Président du CHR Haute-Senne ne peut être supérieur au montant annuel brut de 17.854,59 euros.

Le montant de la rétribution et des avantages en nature pour l'exercice, en 2014, de votre mandat dérivé de Président du CHR Haute-Senne ne peut donc dépasser le montant annuel brut de $17.854,59 \times 1,6084 = 28.717,3226$ euros.

Sur le caractère dérivé de votre mandat de Président du CHR Haute-Senne, la Direction vous renvoie aux définitions reprises à l'article L 5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation :

- «Mandat originaire : 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;
- Mandat dérivé : 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».

Le commentaire accompagnant la ratification parlementaire de cet article L5111-1 du [CWaDeL] comprend la précision suivante au sujet du mandat dérivé :

« [...]

Mandat dérivé : Le mandat dérivé est le mandat qui est confié à un mandataire et qui s'analyse comme une conséquence du mandat originaire qui est le sien. Il s'agit donc pour l'essentiel de tous les mandats dans lesquels un mandataire est appelé à représenter le pouvoir local dans lequel il exerce son mandat originaire. Il en va ainsi, par exemple, d'un mandat exercé dans une intercommunale, que ce soit dans l'assemblée générale ou dans le conseil d'administration. Il en est de même pour un mandat exercé dans une association sans but lucratif ou dans une association de fait, lequel est confié *qualitate qua* à un représentant du pouvoir local» (*Doc. Parl. Wall.*, Sess. 2007-2008, Doc. n°773/1, p.2)

Le mandat dérivé est donc celui qui est la conséquence d'un mandat originaire, il s'agit essentiellement des mandats pour lesquels la personne concernée représente le pouvoir local dans lequel elle exerce son mandat originaire.

D'autre part, l'article 38, §§ 3 et 4 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, prévoit que le mandat de conseiller de l'action sociale doit être assimilé à un mandat originaire de conseiller communal pour l'application des règles figurant dans la cinquième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En application de l'article 27 des statuts du CHR Haute-Senne, vous avez été désigné par le C.P.A.S. de Soignies pour faire partie du conseil d'administration du CHR Haute-Senne.

Vous avez ensuite été désigné par le conseil d'administration du CHR Haute-Senne en tant que Président en vertu de l'article 28 desdits statuts. Cette désignation concerne toutefois l'exercice d'une simple fonction spécifique au sein du conseil d'administration dans lequel vous avez été désigné pour représenter le C.P.A.S. de Soignies.

En outre, l'article L5311-1, § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qualifie quant à lui le mandat de président du conseil d'administration d'une personne morale ou d'une association de fait de mandat dérivé : «Les paragraphes suivants s'appliquent à l'exercice des mandats dérivés de président, vice-président, d'administrateur ou d'administrateur chargé 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 [...]».

Le législateur a bien envisagé l'exercice de fonctions particulières au sein de la personne morale dans laquelle le mandataire exerce son mandat dérivé, et a considéré que ces fonctions particulières constituaient un tel mandat dérivé.

Enfin, en ce qui concerne l'argument repris à l'annexe 1 du courrier de votre avocat selon lequel la volonté unanime du CA depuis 1996 a toujours été de considérer le mandat de président du CHR sur le même pied que celui du président du C.P.A.S. ou d'échevin de la Ville de Soignies et qu'il relèverait donc de la catégorie «mandat originaire», celui-ci ne peut être retenu puisque ledit mandat n'est pas repris dans la définition de mandat originaire au sens du Code de la démocratie locale.

Le mandat de Président que vous exercez en 2014 au sein du conseil d'administration du CHR Haute-Senne est donc bien un mandat dérivé de votre mandat originaire de conseiller de l'action sociale du C.P.A.S. de Soignies.

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

[...] ".

Déclaration de mandat 2016 (exercice 2015)

13. Le 30 juin 2016, la première partie requérante introduit sa déclaration de mandats pour l'année 2015, conformément aux articles L5211-1 et L5211-2 du CWaDeL.

Elle y a déclaré son mandat de conseiller de l'action sociale du C.P.A.S. de Soignies dans le volet "1. Mandat(s) originaire (s)" ainsi que son mandat d'administrateur du CHR Haute-Senne dans le volet "2. Mandat(s) dérivé(s) en raison du (des) mandat(s) originaire(s)".

Quant à son mandat de président du CHR Haute-Senne, elle l'a déclaré dans le volet "4. Mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, exercés tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger", tout en veillant à préciser :

" La nature de ce mandat fait l'objet d'un recours au Conseil d'État. La réflexion issue de ce recours m'amène à déclarer le mandat dans le volet 4. À toutes fins utiles, je joins la fiche fiscale concernant ce mandat. La rémunération brute pour 2015 est de 41.611,76 € ".

Elle a ajouté que sa déclaration était réalisée "sous réserve de la décision du Conseil d'État".

14. Le 20 décembre 2016, la direction du contrôle des mandats locaux a adressé le courrier suivant à la première partie requérante :

" [...]

Après vérification de vos fiches fiscales-année 2015, la Direction du contrôle des mandats locaux, organe de contrôle institué par le Gouvernement wallon, constate que les rémunérations payées en 2015 en contrepartie de l'exercice de vo(s) mandat(s) dérivé(s) au sein du CHR Haute-Senne 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 L5311-1 et suivants du [CWaDeL] et art.38 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en annexe).

Je vous invite dès lors, sur base des articles L5411-1, § 3 et L5421-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à transmettre, dans les délais légaux, toute observation et/ou toute justification inhérente au calcul du montant de vos mandats dérivés au sein du CHR Haute-Senne, par courrier recommandé, à la Direction du contrôle des mandats locaux, 31, Boulevard de la Meuse, à 5100 Namur (Jambes).

[...] " .

15. Le 3 janvier 2017, le conseil de la première partie requérante a contesté la teneur du courrier précité de la direction du contrôle des mandats du 20 décembre 2016. Il a néanmoins invité l'autorité à bien vouloir :

- " - apporter les précisions nécessaires quant aux «irrégularités» dont sa déclaration de mandats pour l'exercice 2015 serait entachée;
- considérer son mandat de président du CHR Haute-Senne non pas comme un mandat dérivé mais comme un «mandat, fonction dirigeante ou profession, quelle qu'en soit la nature, exercé tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger» (article L5111-1, alinéa 1, septième définition);
- ou, en tout état de cause, rattacher le CHR Haute-Senne au 5^{ème} plafond de rémunérations visé à l'annexe du [CWaDeL], et non pas au 4^{ème} plafond".

16. Par un courrier recommandé du 31 janvier 2017, la partie adverse a répondu en ces termes à la lettre précitée du 3 janvier 2017 :

- " L'article L5411-1, § 2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que l'organe de contrôle veille à ce que les obligations en matière de plafonds de rémunération et d'avantages en nature soient respectées, en ce compris les 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 [CWaDeL] et article 38 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976).

La Direction vous a adressé un avis recommandé daté du 20 décembre 2016 par lequel elle vous a indiqué que les rémunérations payées en 2015 en contrepartie de l'exercice de votre (vos) mandat(s) dérivé(s) au sein du CHR Haute-Senne 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..

Relativement à ces mandats, vos fiches fiscales - année 2015 - du débiteur de revenus CHR Haute-Senne mentionnent les montants suivants :

- 41.611,76 euros (fiche n° 281.10) et déclarés en contrepartie de l'exercice de votre mandat de Président du conseil d'administration du CHR Haute-Senne;
- 1.014 euros (fiche de rémunération n° 281.30) et déclarés en contrepartie de l'exercice de votre mandat d'administrateur du CHR Haute-Senne;

Par ailleurs, tous les actes que vous posez au sein du conseil d'administration sont posés en tant que président du CA et rémunérés en tant que tel. Ils ne peuvent être doublement rémunérés. Le montant de 1.014 euros perçu en qualité d'administrateur en supplément de la rétribution liée à votre mandat de président du CA doit être pris en considération pour le calcul des sommes trop perçues.

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 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 CHR Haute-Senne (Ville de Soignies : 0 à 75.000 habitant - score de 0,25), de chiffre d'affaires de l'institution (plus de 55.500.000 euros - score de 1) et de personnel occupé (plus de 250 - score de 1) permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein du CHR Haute-Senne, renvoient à un plafond 4 (score total de 2,25).

Il en résulte qu'en vertu de l'article L5311-1, § 5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation mentionné ci-dessus, le montant annuel brut non indexé de la rétribution et des avantages en nature du Président du CHR Haute-Senne ne peut être supérieur au montant annuel brut de 17.854,59 euros.

Le montant de la rétribution et des avantages en nature pour l'exercice, en 2015, de votre mandat dérivé de Président du CHR Haute-Senne ne peut donc dépasser le montant annuel brut de $17.854,59 \times 1,6084 = 28.717,3226$ euros.

Sur le caractère dérivé de votre mandat de Président du CHR Haute-Senne, la Direction vous renvoie à la définition reprise à l'article L5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation :

« Mandat dérivé : 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».

Le commentaire accompagnant la ratification parlementaire de cet article L5111-1 du [CWaDeL] comprend la précision suivante au sujet du mandat dérivé :

« [...] »

Mandat dérivé : le mandat dérivé est le mandat qui lui est confié à un mandataire et qui s'analyse comme une conséquence du mandat originaire qui est le sien. Il s'agit donc pour l'essentiel de tous les mandats, dans lesquels un mandataire est appelé à représenter le pouvoir local dans lequel il exerce son mandat originaire. Il en va ainsi, par exemple, d'un mandat exercé dans une

intercommunale, que ce soit dans l'assemblée générale ou dans le conseil d'administration. Il en est de même pour un mandat exercé dans une association sans but lucratif ou dans une association de fait, lequel est confié *qualitate qua* à un représentant du pouvoir local" (*Doc. Parl. Wall.*, Sess. 2007-2008, Doc. n° 773/1, p.2).

Le mandat dérivé est donc celui qui est la conséquence d'un mandat originaire. Il s'agit essentiellement des mandats pour lesquels la personne concernée représente le pouvoir local dans lequel il exerce son mandat originaire.

D'autre part, l'article 38, §§ 3 et 4 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, prévoit que le mandat de conseiller de l'action sociale doit être assimilé à un mandat originaire de conseiller communal pour l'application des règles figurant dans la cinquième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En application de l'article 27 des statuts du CHR Haute-Senne, vous avez été désigné par le C.P.A.S. de Soignies pour faire partie du conseil d'administration du CHR Haute-Senne.

Vous avez été ensuite désigné par le conseil d'administration du CHR Haute-Senne en tant que Président en vertu de l'article 28 desdits statuts. Cette désignation concerne toutefois l'exercice d'une simple fonction spécifique au sein du conseil d'administration dans lequel vous avez été désigné pour représenter le C.P.A.S. de Soignies.

En outre, l'article L5311-1, § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qualifie quant à lui le mandat de président du conseil d'administration d'une personne morale ou d'une association de fait de mandat dérivé: «Les paragraphes suivants s'appliquent à l'exercice des mandats dérivés de président, de vice-président, d'administration ou d'administration chargé 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. [...]».

Le législateur a bien envisagé l'exercice de fonctions particulières au sein de la personne morale dans laquelle le mandataire exerce son mandat dérivé, et a considéré que ces fonctions particulières constituaient un tel mandat dérivé.

Le mandat de Président que vous exerciez au sein du conseil d'administration du CHR Haute-Senne est donc bien un mandat dérivé de votre mandat originaire de conseiller de l'action sociale du C.P.A.S. de Soignies".

17. Le 6 mars 2017, elle a adopté l'acte attaqué dans le cadre du présent recours.

Cette décision comporte notamment les motifs suivants :

" [...]

Comme mentionné dans le courrier recommandé repris ci-dessus qui vous a été adressé le 31 janvier 2017 par l'organe de contrôle, les critères de population des communes ou des C.P.A.S. associés au CHR Haute-Senne, 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 du CHR Haute-Senne, renvoient à un plafond 4.

Il en résulte qu'en vertu de l'article L 5311-1, § 5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation mentionné ci-dessus, le montant annuel brut non

indexé de la rétribution et des avantages en nature du Président du CHR Haute-Senne ne peut être supérieur au montant annuel brut de 17.854,59 euros.

Le montant de la rétribution et des avantages en nature pour l'exercice, en 2015, de votre mandat dérivé de Président du CHR Haute-Senne ne peut donc dépasser le montant annuel brut de $17.854,59 \times 1,6084 = 28.717,3226$ euros.

En outre, tous les actes que vous posez au sein du conseil d'administration sont posés en tant que président du CA et rémunérés en tant que tel. Ils ne peuvent être doublement rémunérés. Le montant de 1.014 euros perçu en qualité d'administrateur en supplément de la rétribution liée à votre mandat de président du CA doit être pris en considération pour le calcul des sommes perçues.

[...]

La Direction du contrôle des mandats locaux vous invite, 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, à savoir 13.908,44 euros au C.P.A.S. de Soignies dans les soixante jours francs de la réception de la présente décision.

[...]"

Déclaration de mandat 2017 (exercice 2016)

18. Le 22 juin 2017, la première partie requérante a introduit sa déclaration de mandats pour l'année 2016.

Elle y a déclaré son mandat de conseiller de l'action sociale du C.P.A.S. de Soignies dans le volet "1. Mandat(s) originaire (s)" ainsi que son mandat d'administrateur du CHR Haute-Senne dans le volet "2. Mandat(s) dérivé (s) en raison du (des) mandat(s) originaire(s)".

Elle a aussi déclaré son mandat de président du CHR Haute-Senne dans le volet "4. Mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, exercés tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger", tout en veillant à préciser :

" Ce mandat (débuté le 1/1/1996) a pris fin le 15 avril 2016.

Rem. : La nature de ce mandat fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. À toutes fins utiles, je joins la fiche fiscale (voir annexe) concernant ce mandat. La rémunération brute pour 2016 est de 18.438,69 € "

Elle a ajouté que sa déclaration était réalisée "sous réserve de la décision du Conseil d'État".

19. Le 20 décembre 2017, la première partie requérante réceptionne un courrier de la direction du contrôle des mandats locaux de la partie adverse

intitulé : "Déclaration de mandats et de rémunération 2017 (exercice 2016) - Avis d'irrégularité recommandé" rédigé en ces termes :

" L'article L 5411-1, § 2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que l'organe de contrôle veille à ce que les obligations en matière de plafonds de rémunération et d'avantages en nature soient respectées, en ce compris les 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 [CWaDeL] et art. 38 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en annexe).

Afin de pouvoir compléter notre analyse du dossier, je vous saurais gré de bien vouloir nous communiquer dans les délais légaux, et conformément aux articles L5421-1 et L5411-1, §§ 2 et 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les informations suivantes :

1) Votre déclaration ne mentionne pas le descriptif du/des mandat(s) exercé(s) au sein du CHR Haute-Senne durant l'année 2016, et auxquels les rémunérations reprises sur votre fiche fiscale n° 281.10 - Année 2016 - sont liées.

Pourriez-vous :

- a) nous indiquer le descriptif exact du/des mandat(s) exercé (s) au sein du CHR Haute-Senne durant l'année 2016 ?
- b) nous mentionner la(les) date(s) de début et/ou de fin de ce(s) mandat(s) ?
- c) nous communiquer la ventilation des rémunérations totales brutes perçues en 2016 pour chaque mandat ?

2) Pourriez-vous nous transmettre la fiche fiscale n° 281.30 - Année 2016 - du débiteur des revenus CHR Haute-Senne ?

Pour rappel, l'article L5421-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que vous disposez d'un délai de 15 jours francs à partir de la notification du présent avis recommandé pour faire valoir, par courrier recommandé adressé à l'organe de contrôle, vos observations ou votre déclaration rectifiée, accompagnée d'une éventuelle demande d'audition.

[...]".

20. Le 3 janvier 2018, la partie adverse a reçu une "déclaration de mandat et de rémunération 2017" dont il est précisé qu'elle a été "rectifiée" et est datée du "28/12/2017". S'y trouvent jointes trois annexes.

21. Le 15 mars 2018, la directrice de la direction du contrôle des mandats locaux de la partie adverse notifie à la première partie requérante un courrier intitulé : "Déclaration de mandats et de rémunération 2017 (exercice 2016) - Décision".

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro G/A. 225.224/XV-3.745 et qui est motivé comme suit :

" [...]

Sur le caractère dérivé de votre mandat de Président du CHR Haute-Senne, la Direction vous renvoie aux définitions reprises à l'article L 5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation :

«Mandat dérivé : 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».

Le commentaire accompagnant la ratification parlementaire de cet article L5111-1 du [CWaDeL] comprend la précision suivante au sujet du mandat dérivé :

« [...] »

Mandat dérivé : Le mandat dérivé est le mandat qui est confié à un mandataire et qui s'analyse comme une conséquence du mandat originaire qui est le sien. Il s'agit donc pour l'essentiel de tous les mandats dans lesquels un mandataire est appelé à représenter le pouvoir local dans lequel il exerce son mandat originaire. Il en va ainsi, par exemple, d'un mandat exercé dans une intercommunale, que ce soit dans l'assemblée générale ou dans le conseil d'administration. Il en est de même pour un mandat exercé dans une association sans but lucratif ou dans une association de fait, lequel est confié *qualitate qua* à un représentant du pouvoir local» (*Doc. Parl. Wall.*, Sess. 2007-2008, Doc. n°773/1, p.2).

Le mandat dérivé est donc celui qui est la conséquence d'un mandat originaire. Il s'agit essentiellement des mandats pour lesquels la personne concernée représente le pouvoir local dans lequel il exerce son mandat originaire.

D'autre part, l'article 38, §§ 3 et 4 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, prévoit que le mandat de conseiller de l'action sociale doit être assimilé à un mandat originaire de conseiller communal pour l'application des règles figurant dans la cinquième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En application de l'article 27 des statuts du CHR Haute-Senne, vous avez été désigné par le C.P.A.S. de Soignies pour faire partie du conseil d'administration du CHR Haute-Senne.

Vous avez ensuite été désigné par le conseil d'administration du CHR Haute-Senne en tant que Président en vertu de l'article 28 desdits statuts. Cette désignation concerne toutefois l'exercice d'une simple fonction spécifique au sein du conseil d'administration dans lequel vous avez été désigné pour représenter le C.P.A.S. de Soignies.

En outre, l'article L5311-1, § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qualifie, quant à lui, le mandat de président du conseil d'administration d'une personne morale ou d'une association de fait de mandat dérivé: «Les paragraphes suivants s'appliquent à l'exercice des mandats dérivés de président, vice-président, d'administrateur ou d'administration chargé 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 [...]».

Le législateur a bien envisagé l'exercice de fonctions particulières au sein de la personne morale dans laquelle le mandataire exerce son mandat dérivé, et a considéré que ces fonctions particulières constituaient un tel mandat dérivé.

En outre, et comme mentionné dans votre déclaration rectificative, votre mandat originaire de conseiller de l'action sociale de Soignies a pris fin le 1^{er} avril 2016.

La démission de votre mandat de Président du CHR Haute-Senne a été actée par le conseil d'administration du 16 décembre 2015 et est devenue effective à partir

du 15 avril 2016 (PV de ce conseil d'administration publié aux Annexes du Moniteur belge du 24 octobre 2016).

Le mandat de Président que vous exerciez au sein du conseil d'administration du CHR Haute-Senne jusqu'au 15 avril 2016 est donc bien un mandat dérivé de votre mandat originaire de conseiller de l'action sociale du C.P.A.S. de Soignies, et est par conséquent soumis aux 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 [CWaDeL] et art. 38 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976).

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 CHR Haute-Senne (Ville de Soignies : de 0 à 75.000 habitant - score de 0,25), de chiffre d'affaires de l'institution (plus de 55.500.000 euros - score de 1) et de personnel occupé (plus de 250 - score de 1) permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein du CHR Haute-Senne, renvoient à un plafond 4 (score total de 2,25).

Il en résulte qu'en vertu de l'article L 5311-1, § 5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation mentionné ci-dessus, le montant annuel brut non indexé de la rétribution et des avantages en nature du Président du CHR Haute-Senne ne peut être supérieur au montant annuel brut de 17.854,59 euros.

Le montant de la rétribution et des avantages en nature pour l'exercice, jusqu'au 15 avril 2016, de votre mandat dérivé de Président du CHR Haute-Senne ne peut donc dépasser le montant brut de $17.854,59 \times 1,6084 \times 3,5/12$ (période du 1^{er} janvier 2016 au 15 avril 2016) = 8.375,89 euros.

Conformément à l'article L5421-2, § 1^{er}, alinéa 2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Direction du contrôle des mandats locaux vous notifie ci-dessous le décompte des sommes trop perçues et les conditions du remboursement.

L'article L5311-1, § 4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que le montant maximal annuel brut de la rétribution et des avantages en nature du président ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe au Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le montant des sommes trop perçues pour l'exercice, en 2016, de votre mandat dérivé de Président du CHR Haute-Senne s'élève donc à 18.476,19 euros- 8.375,89 euros = 10.100,30 euros.

La Direction du contrôle des mandats locaux vous invite, 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, à savoir 10.100,30 euros au C.P.A.S. de Soignies dans les soixante jours francs de la réception de la présente décision.
[...]"

22. Par un courriel officiel du 27 avril 2018, le conseil des parties requérantes s'est adressé en ces termes au conseil de la partie adverse :

" Je reviens à ce dossier ayant déjà fait l'objet de plusieurs procédures toujours pendantes au Conseil d'État.

Nos clients sont manifestement en désaccord au sujet de la nature du mandat qui a été exercé par Monsieur THOMAS au sein du CHR Haute-Senne et plus généralement, au sujet de l'interprétation de plusieurs dispositions du Cwadel.

Il appartiendra au Conseil d'État, et s'il échet, à la Cour constitutionnelle de trancher ces questions.

Cependant, Monsieur THOMAS me remet désormais copie de la décision du 15 mars 2018 lui imposant de rembourser la somme de 10.100,30 euros au C.P.A.S. de Soignies (dont copie en annexe pour autant que de besoin).

En addition des griefs déjà formulés devant le Conseil d'État à l'égard des décisions similaires adoptées antérieurement, cette nouvelle décision me paraît manifestement irrégulière pour au moins deux raisons supplémentaires :

1. On lit dans cette décision :

« Il en résulte qu'en vertu de l'article L 5311-1, § 5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation mentionné ci-dessus, le montant annuel brut non indexé de la rétribution et des avantages en nature du Président du CHR Haute-Senne ne peut être supérieur au montant annuel brut de 17.854,59 euros.

Le montant de la rétribution et des avantages en nature pour l'exercice, jusqu'au 15 avril 2016, de votre mandat dérivé de Président du CHR Haute-Senne ne peut donc dépasser le montant brut de $17.854,59 \times 1,6084 \times 3,5/12$ (période du 1^{er} janvier 2016 au 15 avril 2016)- 8.375,39 euros».

Ces considérations sont manifestement contraires au texte du Code et de son annexe.

Monsieur THOMAS a, en effet, cessé ses fonctions au CHR en avril 2016.

Pour l'année 2016, Monsieur THOMAS a perçu la somme totale de 18.438,69 euros.

Force est de constater que ce montant ne dépasse pas la somme de $17.854,59 \times 1,6084$ euros.

À supposer même que ce plafond soit applicable à Monsieur THOMAS (*quod non*, cf. les recours introduits au Conseil d'État), ce plafond n'a manifestement pas été dépassé pour l'année 2016.

Afin de contourner cette situation et d'imposer malgré tout un remboursement à Monsieur THOMAS, l'administration proratisé la période durant laquelle les fonctions ont été exercées pour considérer que le plafond des rémunérations prétendument applicable a été dépassé.

Cette proratisation n'est prévue par aucune des dispositions applicables.

Celles-ci permettent uniquement à l'administration de vérifier si, pour l'année de référence dans sa globalité, le plafond de rémunération a été, ou non, dépassé.

Ce n'est pas le cas en l'espèce pour ce qui concerne l'année 2016.

2. Encore plus fondamentalement, le principe *audi alteram partem* n'a pas été respecté.

Par un courrier du 20 décembre 2017 («avis recommandé»), la Direction de contrôle des mandats locaux a uniquement invité Monsieur THOMAS à compléter sa déclaration de mandats en lui faisant parvenir :

- Un descriptif des mandats exercés au sein du CHR durant l'année 2016, les dates de début et de fin de ces mandats et la ventilation des rémunérations perçues en 2016 pour chaque mandat;
- La fiche fiscale 281.30 année 2016 du débiteur des revenus CHR Haute-Senne.

Ce courrier recommandé ne fait état d'aucune irrégularité éventuelle ni d'aucun reproche pouvant être éventuellement adressé à Monsieur THOMAS.

Plus particulièrement, ce courrier ne fait pas mention d'un éventuel dépassement des plafonds applicables et de l'éventuelle nécessité de procéder à un remboursement.

Monsieur THOMAS a communiqué à l'administration les informations demandées, persuadé qu'aucun remboursement ne lui serait réclamé puisque, comme exposé ci-dessus, les plafonds prétendument applicables n'ont pas été dépassés.

Sans inviter au préalable Monsieur THOMAS à faire valoir ses observations, oralement ou par écrit, l'administration prend ensuite la décision de lui imposer un remboursement pour des motifs non contenus dans le courrier du 20 décembre 2017.

En d'autres termes, l'herbe a été coupée sous les pieds de Monsieur THOMAS qui se voit imposer une décision qui lui fait manifestement grief sans qu'il lui a été donné la possibilité de faire valoir son point de vue au préalable.

Ceci est d'ailleurs contraire à l'article L5421-1 du Code qui indique que «§ 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 ou la personne non élue».

Cela n'a pas été fait en l'espèce.

Pour ces motifs, et d'autres à faire valoir s'il échet, cette décision du 15 mars 2018 est illégale.

Par la présente, mes clients invitent la Direction du contrôle des mandats, et pour autant que de besoin la mettent en demeure de retirer cette décision sous huitaine.

À défaut, j'ai pour mandat d'introduire un recours au Conseil d'État à l'encontre de cet acte.

La présente, adressée sous toute réserve et sans reconnaissance préjudiciable, remplace une communication de partie à partie et je vous remercie de bien vouloir la tenir pour officielle.
Sentiments bien dévoués".

Les parties requérantes indiquent que la partie adverse n'a réservé aucune suite à ce courrier.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La première partie requérante estime avoir intérêt au présent recours dès lors que l'acte attaqué lui impose le remboursement de la somme de 13.908,44 euros au C.P.A.S. de Soignies.

La seconde partie requérante entend aussi justifier d'un intérêt au recours en ce qu'elle indique avoir elle-même supporté le paiement des rémunérations considérées comme "trop perçues", ce qui n'est pas le cas du C.P.A.S. de Soignies. Elle considère avoir été préjudiciée par la décision attaquée qu'elle juge doublement discriminatoire, dans la mesure où :

- d'une part, elle favorise les administrateurs provenant du secteur privé par rapport à ses administrateurs provenant du secteur public, alors que ceux-ci sont pourtant tous investis des mêmes missions au sein de la même institution;
- d'autre part, elle implique une obligation de remboursement de rémunérations considérées comme trop perçues au bénéfice d'une institution n'ayant jamais supporté le paiement desdites rémunérations.

Elle déduit de ces circonstances qu'elle est contrainte de réduire le montant de la rémunération octroyée à ses administrateurs provenant du secteur public afin de ne pas se trouver injustement lésée dans l'hypothèse où certains d'entre eux se verraient soumis à une éventuelle obligation de remboursement de leur rémunération au bénéfice d'une institution tierce.

Elle en conclut que son intérêt au recours découle du fait que l'acte attaqué l'empêche de pouvoir librement apprécier le montant de la rémunération qu'elle octroie, de manière égale, à l'ensemble de ses administrateurs et de son président.

Dans ses mémoires en réponse déposés dans le cadre des affaires enrôlées sous les numéros G/A.224.210/XV-3.626 et 225.224/XV-3.745 et dans le dernier mémoire qu'elle a déposé en la présente affaire, la partie adverse conteste l'intérêt au recours de la seconde partie requérante. Elle estime que, sur le plan financier, la seconde partie requérante n'est exposée à aucune dépense supplémentaire en raison de l'acte attaqué, en ce que seule la première partie requérante doit effectuer un remboursement.

Elle ajoute que le fait que le remboursement des rétributions excessives soit destiné à l'autorité auprès de laquelle la première partie requérante a exercé son mandat originaire ne serait pas une conséquence de l'acte attaqué, mais une conséquence de l'article L5421-2, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL).

De même, selon elle, la discrimination dénoncée par les parties requérantes entre les mandataires publics et les mandataires privés n'affecterait que les mandataires publics et non pas la personne morale au sein de laquelle le mandat est exercé.

Enfin, elle est d'avis que l'idée que la seconde partie requérante serait contrainte de réduire le montant de la rémunération octroyée à ses administrateurs provenant du secteur public serait une pétition de principe, la réduction éventuelle d'une rémunération ne pouvant être considérée comme étant un inconvénient sur le plan financier ou moral.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tout requérant qui introduit un recours en annulation doit justifier d'un intérêt à agir. Celui-ci est admis à deux conditions. Il faut, d'une part, que l'acte attaqué cause au requérant un inconvénient personnel, direct, certain, actuel, légitime et, d'autre part, que l'annulation lui procure un avantage personnel et direct, même minime.

En l'espèce, l'intérêt au recours n'est ni contesté ni contestable en ce qui concerne la première partie requérante qui est le destinataire de l'acte attaqué.

En ce qui concerne la seconde partie requérante, l'acte attaqué ne lui impose aucun remboursement, contrairement à la première partie requérante.

Toutefois, son intérêt doit être examiné à la lumière des moyens qui mettent notamment en exergue la circonstance qu'elle ne peut récupérer la somme considérée comme trop perçue par la première partie requérante alors qu'elle lui a versé sa rémunération. De plus, l'issue du litige déterminera la liberté dont dispose cette personne morale de droit public pour décider de la rémunération de ses administrateurs, ce que la partie adverse ne conteste pas.

Le recours en annulation est donc recevable dans cette mesure pour ce qui est de la seconde partie requérante.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de la violation des articles L5111-1, L5311-1 et L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWADeL), des articles 10, 11 et 33 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation matérielle des actes administratifs, du principe général de bonne administration, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Selon les parties requérantes, le mandat de président du CHR Haute-Senne ne peut être considéré comme un mandat dérivé dès lors qu'il est attribué à la suite d'une décision non pas de l'autorité dans le cadre de laquelle est exercé le mandat originaire, mais par le conseil d'administration d'une a.s.b.l. composée de partenaires publics et de partenaires privés et qu'il ne peut être accepté que le remboursement du trop perçu d'une rémunération soit opéré au bénéfice d'une personne morale qui n'a pas supporté le paiement de celle-ci.

Dans le développement de leur moyen et à titre principal, elles rappellent les termes de la définition de mandat dérivé de l'article L5111-1 du CWADeL et relèvent que, selon cette disposition, cette fonction doit avoir été confiée au titulaire d'un mandat originaire "en raison de ce mandat originaire".

Or, si elles admettent que la fonction d'administrateur de la première partie requérante lui a été confiée "en raison de" son mandat de conseiller de l'action sociale au C.P.A.S. de Soignies, il en va différemment, selon elles, de sa fonction de président du conseil d'administration de la seconde partie requérante. Elles postulent qu'il lui a été confié par ledit conseil d'administration, non en raison de l'exercice de son mandat originaire, mais de l'exercice de son mandat d'administrateur, soit d'un

mandat dérivé "que l'on peut qualifier de «dérivé au second degré»". Elles estiment qu'il en va d'autant plus ainsi que c'est, statutairement, le conseil d'administration du CHR, composé tant de partenaires publics que de partenaires privés, qui confie le mandat de président, "de sorte que ce mandat peut parfaitement échoir à un administrateur privé".

Elles contestent l'interprétation de la partie adverse selon laquelle la désignation de la première d'entre elles comme président ne concernerait qu'une "simple fonction spécifique", sans autre explication alors qu'elle reconnaît que le processus s'est bien déroulé en deux temps, étant la désignation de la première requérante pour faire partie du conseil d'administration de la seconde requérante, suivie de sa désignation, non pas par le C.P.A.S. de Soignies, mais par le conseil d'administration de la seconde requérante, en tant que président.

Elles estiment que la première d'entre-elles ne représente pas le pouvoir local de son mandat originaire, dès lors que la fonction de président peut échoir à un administrateur du secteur privé. Selon elles, il représente uniquement son conseil d'administration, composé d'administrateurs provenant du secteur public comme du secteur privé. De plus, elles soulignent que lorsqu'il désigne son président en son sein, le conseil d'administration n'aurait pas égard à la qualité "privée" ou "publique" de ce dernier.

Elles ajoutent que l'administrateur qui est désigné en vertu de l'article 28 des statuts du CHR, pour exercer la fonction de président, conserve sa fonction d'administrateur mais exerce, en complément, d'autres missions (notamment la présidence du conseil d'administration et de l'assemblée générale). Il signe conjointement avec le directeur général tous les actes engageant l'a.s.b.l. et reçoit deux rémunérations distinctes. Elles en déduisent que les fonctions sont donc bien distinctes et non assimilables.

S'agissant de l'article L5311-1 du CWaDeL, elles contestent la portée que la partie adverse lui donne. À leur estime, la fonction de président ou vice-président d'un conseil d'administration peut, effectivement, revêtir la qualification de mandat dérivé dans certains cas de figure, sans qu'elle ne doive être considérée, automatiquement et en toute hypothèse, comme un mandat dérivé à chaque fois que cette fonction est exercée par le titulaire d'un mandat originaire. Une telle volonté alléguée du législateur ne découle pas, selon elles, de l'article L5311-1, précité.

De leur point de vue, le seul critère réellement déterminant n'est dès lors pas la nature de la fonction exercée mais la manière dont l'intéressé s'est vu attribuer

ladite fonction, le mandat dérivé étant la conséquence directe de l'exercice d'un mandat originaire. Tel n'est pas le cas en l'espèce puisque, selon elles, le mandat de président du CHR Haute-Senne n'est pas exercé en raison du mandat de conseiller de l'action sociale de la première partie requérante, mais uniquement en raison de son mandat d'administrateur du CHR.

Elles invoquent encore les arrêts n^{os} 123.337 du 24 septembre 2003, et 137.660 du 25 novembre 2004, pour indiquer qu'une norme qui restreint une liberté doit être interprétée de manière restrictive et en déduire qu'une fonction qui n'est pas la conséquence indirecte de l'exercice d'un mandat originaire ne peut être qualifiée de mandat dérivé au sens de l'article L5111-1 du CWaDeL.

Elles en concluent que l'acte attaqué viole l'article L5111-1, précité, tel qu'interprété par le Conseil d'État, et témoigne, en outre, d'une erreur manifeste d'appréciation.

À titre subsidiaire et s'il faut suivre l'interprétation préconisée par la partie adverse, elles font valoir que la décision attaquée crée plusieurs discriminations. Partant du constat que la décision attaquée impose de rembourser le trop perçu, non au bénéfice de la seconde partie requérante, mais au bénéfice du C.P.A.S. de Soignies, elles considèrent que si le mandat de président est exercé par un administrateur privé, celui-ci peut bénéficier de l'intégralité de la rémunération qui lui est versée par la seconde partie requérante alors que, si la même fonction est exercée par un administrateur public, celui-ci est contraint de "rembourser" une partie de la rémunération qui lui est versée par la seconde partie requérante à une institution tierce, et non à celle-ci.

Elles y voient une double discrimination, en ce qu'une telle obligation "premièrement, [...] défavorise le mandat d'administrateur public par rapport au mandat d'administrateur privé. Deuxièmement, [...] défavorise l'institution elle-même, qui, afin de ne pas se retrouver lésée de façon non justifiée, doit se résoudre à octroyer à ses administrateurs publics une rémunération différente de celle de ses administrateurs privés".

Elles proposent, dès lors, de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle portant sur cette double discrimination. Elles soulèvent toutefois une autre question préalable, qui porte sur le point de savoir si les dispositions visées au moyen seraient discriminatoires en ce qu'elles seraient "interprétées en ce sens que toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat «originaire» et qui lui a été

confiée même indirectement en raison de ce mandat originaire doit être qualifiée de «mandat dérivé»".

La question est ainsi libellée :

- " Les articles L5111-1, L5311-1 et L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que l'annexe insérée dans le même Code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par décret du 19 juin 2008, et l'article 38, § 4, de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 - forme valable en Région wallonne, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution,
- si ces dispositions doivent être interprétées en ce sens que toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat dit «originaire» et qui lui a été confiée même indirectement en raison de ce mandat originaire doit être qualifiée de «mandat dérivé»,
 - en ce que ces dispositions imposeraient aux présidents, vice-présidents et administrateurs d'une personne morale qui exercent leurs fonctions en raison d'un mandat originaire public, le remboursement des rémunérations qui, sur la base des critères prévus en annexe du Code précité, sont considérées comme trop perçues, mais n'imposent pas un tel remboursement aux autres présidents, vice-présidents et administrateurs privés de la même personne morale,
 - et en ce que, dans ce cas, ces dispositions imposent que ledit remboursement soit effectué au profit de la personne morale de droit public au sein de laquelle le mandat originaire est exercé, et non pas au profit de la personne morale qui avait octroyé lesdites rémunérations ?".

En réplique, elles reproduisent, pour l'essentiel, l'argumentation de leur requête en annulation.

À propos de l'arrêt n° 219.146 du 3 mai 2012 dont elles entendent se prévaloir, elles estiment que, si la première partie requérante ne se retrouve pas en tout point dans une situation identique à celle tranchée par cet arrêt, elle n'en a pas moins en commun que "dans les deux cas, un processus «par ricochet» est constaté" et ce n'est qu'en raison de sa nouvelle fonction, non de son mandat originaire, que ce mandataire est désigné pour exercer un troisième mandat. À leur estime, le Conseil d'État n'a pas modifié son analyse alors que, si cette personne avait été privée de sa fonction d'administrateur d'Intermosane, elle aurait aussi été privée d'office de sa fonction d'administrateur chez Ores.

Quant au premier aspect de la question préjudicielle, elles estiment qu'elle concerne bien l'article L5421-2 du CWaDeL, en ce qu'il a trait à l'obligation de remboursement des rémunérations trop perçues dans le chef des mandataires publics. De plus, selon elles, les considérations de la partie adverse sur l'absence de caractère comparable des situations visées sont sans incidence sur la différence de traitement entre les administrateurs "publics" et "privés" d'une même institution, la Cour constitutionnelle étant, au demeurant, seule compétente pour en connaître. Le

fait que les régions ne soient pas compétentes pour régler le sort des mandats accordés par des personnes morales de droit privé ne les affranchit pas davantage de se garder d'adopter des normes non discriminatoires.

Sur le deuxième aspect de la question préjudicielle, elles font valoir que le CHR Haute-Senne est partie à la présente cause en tant que seconde partie requérante, de sorte que la mise en cause de l'intérêt à poser cette question par la partie adverse est "étrange". Elles ajoutent que la qualité de président du CHR Haute-Senne implique la poursuite des intérêts de l'a.s.b.l., ce qui justifie aussi son intérêt en la matière.

De plus et de "manière beaucoup plus fondamentale", elles sont d'avis que la partie adverse n'a pas égard au fait que les deux aspects de la question préjudicielle sont intrinsèquement liés et de souligner qu'au sein d'une même institution, les administrateurs, publics ou privés, sont chargés de la même manière de son administration. Elles répètent que le conseil d'administration désigne en son sein un président, issu soit du secteur public soit du secteur privé, et qu'une première différence de traitement découle du fait que, dans le premier cas seulement, il doit rembourser les sommes considérées comme "trop perçues". Quant à la deuxième différence de traitement, elle résulte, selon elles, de la circonstance que ledit remboursement intervient, non au bénéfice du CHR, qui a pourtant supporté le paiement de cette rémunération, mais d'une institution tierce, à savoir la personne de droit public dans laquelle les intéressés exercent leur mandat originaire.

Dans leur dernier mémoire, elles répètent que le mandat de président du CHR Haute-Senne exercé par la première partie requérante ne peut être considéré comme un mandat dérivé dès lors que cette fonction n'est pas exercée en raison de son mandat de conseiller de l'action sociale mais uniquement en raison de son mandat d'administrateur du CHR. Quant aux questions préjudicielles, elles expliquent qu'en réalité, il n'y en a qu'une qui forme un tout, la première partie de la question n'a pas pour objet d'identifier des catégories de personnes discriminées mais de poser un postulat de départ s'agissant de l'interprétation à donner des dispositions à l'égard desquelles un contrôle de constitutionnalité est sollicité. Quant aux deuxième et troisième parties de la question, elles font bien, selon elles, une distinction entre des catégories de personnes qui sont concernées par la différence de traitement mise en cause. Elles persistent à penser que la question préjudicielle est nécessaire à la solution du litige et soulignent que la discrimination entre les administrateurs privés et publics ne peut se limiter au constat que la partie adverse n'est pas compétente pour régler la situation des premiers. Se fondant sur un arrêt n° 74/92 du 18 novembre 1992 de la Cour constitutionnelle, elles font valoir que la

partie adverse doit être attentive dans le cadre de l'exercice de ses compétences, de ne pas léser la catégorie de personnes qui tombent dans son champ d'action alors que d'autres catégories ne relevant pas de sa compétence bénéficieraient d'un régime plus favorable. Quant à la deuxième partie de la question, elles relèvent que l'article L5421-2, § 2, a été modifié par le 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 et que cette modification rencontre la critique qu'elles adressent à cette disposition. Elles en concluent que c'est bien la preuve qu'il y avait une différence de traitement injustifiée sur ce point et qu'il y a lieu de soumettre la question à la Cour constitutionnelle.

V.2. Appréciation

L'article L5111-1 du CWaDeL, libellé dans sa version applicable au présent litige, reprend les définitions suivantes :

- " - mandat originaire: 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;
- mandat dérivé: 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".

L'article L5311-1 du même Code, également dans version applicable au litige, dispose :

- " § 1^{er}. Les paragraphes suivants s'appliquent à l'exercice des mandats dérivés de président, de vice-président, d'administrateur ou d'administrateur chargé 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. Ils ne s'appliquent pas à l'exercice des mandats dérivés au sein des sociétés de logement. Constitue des fonctions spécifiques, le mandat exécutif au sens de l'article L1531-2 du présent Code.

§ 2. Un administrateur, à l'exclusion de toute autre rétribution ou avantage en nature, peut percevoir un jeton de présence pour chaque séance de l'organe de gestion à laquelle il assiste. Le montant du jeton de présence ne peut être supérieur à celui d'un conseiller provincial.

Il ne peut être accordé au même membre qu'un jeton de présence par jour, quels que soient la nature et le nombre de réunions auxquelles il a assisté au sein de la même personne morale ou association de fait.

§ 3. Le montant maximal annuel brut de la rétribution et des avantages en nature de l'administrateur chargé de fonctions spécifiques autres que la gestion journalière ne peut être supérieur à 60 % du montant de la rétribution et des avantages en nature que perçoit le président de la même personne morale.

La rétribution inclut le montant des jetons de présence perçus.

§ 4. Le montant maximal annuel brut de la rétribution et des avantages en nature de la vice-présidence ne peut être supérieur à 75 % du montant de la rétribution et des avantages en nature que perçoit le président de la même personne morale.

La rétribution inclut le montant des jetons de présence perçus.

§ 5. Le montant maximal annuel brut de la rétribution et des avantages en nature du président ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe au présent Code.

Ces montants maximaux de rétribution et d'avantages en nature résultent de l'addition des points selon les paramètres et la méthode de calcul déterminés dans cette même annexe.

Les montants maximaux sont liés aux fluctuations de l'indice des prix, conformément aux règles prescrites par la loi du 1^{er} mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses du secteur public.

Ils sont rattachés à l'indice pivot 138,01 du 1^{er} janvier 1990.

§ 6. Si le jeton de présence, la rétribution et les avantages en nature de l'administrateur, de l'administrateur chargé de fonctions spécifiques autres que la gestion journalière, du vice-président et du président, sont supérieurs aux montants maximaux fixés à l'annexe du présent arrêté, le conseil d'administration procède, avant le 1^{er} mars 2008, à la réduction de ceux-ci au plafond autorisé, en tenant compte des trois critères définis à ladite annexe".

L'article 38, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique de centres publics d'action sociale dispose comme suit :

" § 4. Les conseillers de l'action sociale, s'ils ne sont pas membres du conseil communal, sont assimilés aux conseillers communaux pour l'application des règles figurant dans la cinquième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel leur est applicable.

Pour l'application de l'article L 5421-2, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le remboursement s'effectue au profit du conseil de l'action sociale".

À propos de la notion de "mandat dérivé", le commentaire de l'article L5111-1, précité, reprend ce qui suit, dans les travaux préparatoires du décret du 19 juin 2008 portant ratification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 pris en exécution de l'article 55 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation:

" Mandat dérivé : Le mandat dérivé est le mandat qui est confié à un mandataire et qui s'analyse comme une conséquence du mandat originaire qui est le sien. Il s'agit donc pour l'essentiel de tous les mandats dans lesquels un mandataire est appelé à représenter le pouvoir local dans lequel il exerce son mandat originaire. Il en va ainsi, par exemple, d'un mandat exercé dans une intercommunale, que ce soit dans l'assemblée générale ou dans le conseil d'administration. Il en est de même pour un mandat exercé dans une association sans but lucratif ou dans une

association de fait, lequel est confié *qualitate qua* à un représentant du pouvoir local ".

Le mandat dérivé apparaît comme la "conséquence d'un mandat originaire" et induit un pouvoir de représentation dans le chef de celui qui en est le titulaire.

Selon l'article L5111-1, précité, il doit avoir été confié "en raison de ce mandat originaire", et ce sans qu'il ne doive nécessairement avoir été confié par l'autorité auprès de laquelle l'intéressé exerce son mandat originaire.

En l'espèce, il ressort de l'article 27 des statuts du CHR Haute-Senne que le C.P.A.S. de Soignies doit désigner deux administrateurs pour composer le conseil d'administration du centre hospitalier et que c'est donc à ce titre, que la première partie requérante est devenue administrateur de la seconde, disposant ainsi d'un mandat dérivé au sens de l'article L5111-1, précité, ce qui n'est contesté par aucune des parties. Conformément à l'article 28 des statuts précités, il revient au conseil d'administration de désigner un président, un vice-président, un second vice-président ainsi qu'un trésorier. Il convient ainsi de déterminer si cette désignation implique l'attribution d'un mandat dérivé lié au mandat originaire ou si ce mandat est indépendant de celui-ci.

Les parties requérantes font référence à l'arrêt n° 219.146 du 3 mai 2012 et sont d'avis, au regard des enseignements de celui-ci, que la désignation comme président du conseil d'administration ne peut être assimilée à un mandat dérivé.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a cependant dû trancher une question différente de celle qui est à l'origine du présent litige. En effet, dans cette affaire, le requérant, bourgmestre de Verviers, cumulait deux mandats au sein, d'une part, d'une intercommunale mixte et, d'autre part, d'une société coopérative à responsabilité limitée de droit privé.

L'arrêt a ainsi jugé :

- " Considérant que le CWaDeL définit le mandat dérivé comme une fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confiée en raison de ce mandat originaire; que la fonction que le requérant exerce au sein d'Ores ne lui a pas été conférée en raison de sa qualité de bourgmestre, mais en raison de sa qualité d'administrateur (ou président, ou vice-président) d'Intermosane, autrement dit, en sa qualité de titulaire d'un mandat dérivé; que ce mandat - que l'on pourrait qualifier de «dérivé au second degré» - ne répond pas à la définition du mandat dérivé que donne le CWaDeL; qu'il s'ensuit que les sommes perçues dans l'exercice de ce mandat ne sont pas visées par les articles L1123-17 et L5111-1 du CWaDeL et ne devaient pas être ajoutées au montant des traitements et rétributions admises ni à celui du trop-perçu à rembourser".

Cet arrêt n'a donc pas dû trancher la question soulevée ci-avant à propos de l'existence d'un mandat de président ou de vice-président d'un conseil d'administration.

L'article L5311-1 du CWaDeL, tel qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, qualifie l'exercice de fonctions particulières comme celles de président ou de vice-président, de mandats dérivés.

Comme indiqué ci-avant, la première partie requérante était, au moment des faits litigieux, conseiller de l'action sociale au C.P.A.S. de Soignies et, conformément aux articles L5111-1 et 38, § 4, précités, il s'agit d'un mandat assimilé au "mandat originaire". Sur cette base, elle a été désignée comme administrateur de la seconde partie requérante et a exercé, à ce titre, un "mandat dérivé". En tant qu'administrateur, elle a été ensuite désignée comme président du conseil d'administration de la seconde partie requérante. Toutefois, cette désignation ne peut être qualifiée de mandat "dérivé au second degré" comme dans l'arrêt n° 219.146, précité, dès lors que cette notion suppose l'existence de trois mandats distincts, dont le troisième résulte du deuxième, lui-même dérivé du premier qui est le mandat originaire. Elle suppose aussi un cumul de ces différents mandats.

Or, à la lumière des dispositions précitées du CWaDeL et des dispositions des statuts de la seconde partie requérante, il ne peut être soutenu que la première partie requérante cumule les mandats d'administrateur et de président du conseil d'administration, pas plus qu'elle ne peut en cumuler les rémunérations.

Son mandat d'administrateur du CHR de la Haute-Senne s'est, en réalité, mué en un mandat de président du conseil d'administration, qui implique certaines attributions supplémentaires mais qui ne modifie pas la nature même de son statut. La première partie requérante n'est autre qu'un *primus inter pares* au sein de cet organe.

Une telle désignation comme président n'a, dès lors, pas comme corollaire que la première partie requérante ne peut plus représenter le C.P.A.S. de Soignies au sein du conseil d'administration, dût-elle aussi représenter l'ensemble du CHR à l'extérieur. Sa désignation demeure bien la "conséquence" de son mandat originaire au C.P.A.S. de Soignies. En outre, elle n'apparaît pas comme la désignation à un mandat dérivé "au second degré", lequel suppose un mandat dérivé "au premier degré", alors qu'en l'espèce, le mandat de "simple" administrateur de la

première partie requérante s'est effacé au profit de celui de président du conseil d'administration.

En termes de rémunérations, l'article 36 des statuts prévoit que les fonctions d'administrateurs sont gratuites mais que "[...] le conseil d'administration fixe le montant du jeton de présence accordé aux membres du comité de gestion ayant voix délibérative et fixe l'indemnité accordée au président en raison de l'importance des responsabilités leur confiées. [...]".

Dès lors que la gratuité du mandat d'administrateur est la règle au regard des statuts, il ne saurait être question d'un cumul de rémunérations dans le chef du président du conseil d'administration, seule l'indemnité précitée lui étant due.

L'article L5311-1, § 2, alinéa 1^{er} du CWaDeL qui, pour les motifs qui précèdent, s'applique au cas d'espèce, prévoit que l'administrateur ne peut pas percevoir de rémunération autre qu'un jeton de présence ni d'avantage en nature. Par contre, au regard des paragraphes suivants, le président et le vice-président d'une personne morale ou d'une association de fait, peuvent percevoir, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction. Le président et le vice-président ne peuvent pas, dans ce cas, bénéficier d'autres rémunérations ou jetons de présence dans l'exercice de leurs fonctions au sein de la personne morale ou d'une association de fait. Les paragraphes 4 et 5 fixent également les montants maximaux que l'un et l'autre ne peuvent dépasser ou renvoient aux modalités de calcul pour les déterminer.

Il serait ainsi contraire au texte de cet article L5311-1 que la première partie requérante puisse cumuler les montants fixés, au motif qu'elle serait à la fois administrateur et président du conseil d'administration.

Enfin, il ressort de la lecture combinée des articles 26 et 27, § 4, des statuts de la seconde partie requérante que la durée du mandat des administrateurs est directement liée à la décision de l'autorité dont ils sont les représentants au sein du conseil d'administration. En d'autres termes, si le C.P.A.S. de Soignies décide de mettre fin au mandat d'un administrateur et que ce dernier est également président du conseil d'administration, cette présidence ne pourra plus être exercée par l'administrateur en question.

Il s'ensuit que l'acte attaqué ne méconnaît pas la notion de "mandat dérivé" au sens de l'article L5111-1 du CWaDeL, pas plus qu'il ne viole l'article L5311-1 du même Code.

Au vu du raisonnement qui précède, la première partie requérante ne peut prétendre, en sa qualité de président du conseil d'administration, s'être vu confier un mandat "dérivé au second degré" et il s'agit bien d'un mandat dérivé "au premier degré" auquel certaines fonctions spécifiques ont été ajoutées.

Le premier moyen n'est, dans cette mesure, pas fondé.

Quant à la question préjudicielle, dans son premier volet, il y a lieu de relever que les catégories de personnes invoquées ne sont pas comparables et rendent la question injustifiée. Le statut de mandataire public est expressément visé, dans la réglementation ici en cause, pour justifier les mesures adoptées, l'objectif étant de "réglementer cette situation afin d'éviter la multiplication induite de cumuls et de ne pas permettre aux intéressés de percevoir des avantages financiers disproportionnés par rapport aux fonctions qui sont les leurs. Il s'agit là d'une mesure essentielle à la moralisation de la vie politique locale (*doc.parl.Wall.*, sess. 2004-2005, n° 204/5, p.3)".

Outre, comme le souligne la partie adverse, que le législateur wallon n'est pas compétent pour régler la situation des mandataires privés qui ressortissent à la compétence du législateur fédéral, les parties requérantes n'apportent aucun élément précis qui permettrait de comprendre en quoi il y aurait une discrimination injustifiée et disproportionnée entre, d'une part, les administrateurs publics et, d'autre part, les administrateurs privés. Il ne suffit pas d'alléguer qu'il y a une différence de traitement, encore faut-il indiquer en quoi celle-ci ne serait pas admissible.

Il n'est dès lors pas justifié de poser la question préjudicielle, dans son premier volet.

Quant au second volet de la question préjudicielle qui porte sur l'obligation de remboursement au profit de la personne morale de droit public au sein de laquelle le mandat originaire est exercé et non de la personne morale qui a octroyé les rémunérations, il ne présente un intérêt que pour la seconde partie requérante.

Dans sa version applicable au moment du litige, l'article L5421-2, § 2, alinéa 3, du CWaDeL disposait comme suit :

" Si la personne concernée est un mandataire, le remboursement se fait à la commune ou à la province dans laquelle elle exerce son ou ses mandats originaires. Lorsque le mandataire est titulaire d'un mandat originaire à la fois dans une province et dans une commune, le remboursement se fait au bénéfice de la commune".

Dans les travaux préparatoires du décret du 19 juin 2008, précité, l'on peut lire, à cet égard, ce qui suit :

" Les conditions dans lesquelles des sommes trop perçues doivent être remboursées sont établies. Dès lors que le dépassement du plafond autorisé trouve le plus souvent son origine dans des versements opérés par plusieurs personnes morales ou associations de fait, le Gouvernement a estimé que le remboursement devait se faire au bénéfice du pouvoir local dans lequel est exercé le mandat originaire. D'une part, celui-ci est celui qui présente le plus haut degré de légitimité dès lors que le mandataire siège dans ses organes à la suite de la mise en œuvre du suffrage universel. D'autre part, il est acquis que, s'il bénéficie de pareil remboursement, le pouvoir local - la commune étant préférée à la province dans le cas où un mandataire dispose d'un mandat originaire au sein d'une commune et d'une province - pourra affecter le produit de celui-ci à ses missions d'intérêt communal".

Lors de sa modification par le décret du 29 mars 2018, la règle précitée a été modifiée. L'article L5421-2, § 2, alinéa 4, du CWaDeL prévoit dorénavant ce qui suit :

" Le remboursement des sommes trop perçues par un mandataire dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés se fait au bénéfice de l'organisme qui a versé le trop-perçu".

Cette modification revient ainsi sur le choix opéré précédemment par le législateur wallon.

Au vu de cette circonstance notamment et de la portée du moyen, il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle des parties requérantes, en son second volet, libellée comme suit:

" Les articles L5111-1, L5311-1 et L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que l'annexe insérée dans le même Code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par le décret du 19 juin 2008, et l'article 38, § 4, de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 - forme valable en Région wallonne, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, [...], ces dispositions imposent que ledit remboursement soit effectué au profit de la personne morale de droit public au sein de laquelle le mandat originaire est exercé, et non pas au profit de la personne morale qui avait octroyé lesdites rémunérations ?".

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article L5311-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'annexe insérée dans le même Code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par le décret du 19 juin 2008, des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et

du principe général de bonne administration ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes exposent que l'acte attaqué se fonde sur une interprétation de l'article L5311-1 du CWaDeL et de l'annexe insérée dans le même Code selon laquelle est prise en considération, pour fixer le plafond de rémunération applicable à la première partie requérante, la seule population de la ville de Soignies, en raison du fait qu'aucune autre commune ou C.P.A.S. n'est membre de l'association "Chapitre XII" CHR Haute-Senne. Selon elles, ce critère est discriminatoire, dès lors que la population desservie par l'association "Chapitre XII" CHR Haute-Senne comprend de nombreuses autres localités qui ne sont pas membres de l'association.

Dans le développement de leur moyen et à titre principal, elles rappellent les termes de l'article L 5111-1, § 5, du CWaDeL et de son annexe. Elles estiment que l'acte attaqué n'a pas pris en considération la remarque formulée par leur conseil, dans son courrier du 13 octobre 2015, sur la spécificité des "chapitres XII hospitaliers" et l'ampleur des populations desservies.

Elles font valoir que le rattachement de la seconde partie requérante au plafond 4 visé dans l'annexe précitée est incorrect pour les motifs suivants:

" En effet, en ce qui concerne le chiffre d'affaires du CHR tout d'abord, celui-ci étant supérieur à 55,5 millions d'euros, ce critère accorde à l'institution un score de 1. Quant au chiffre du personnel ensuite, celui-ci étant supérieur à 250 ETP, ce critère accorde également au CHR un score de 1. Enfin, en ce qui concerne le critère de la population, le requérant n'avait pas manqué d'indiquer, dans son courrier du 13 octobre 2015 (pièce 3), que la population desservie par le CHR Haute-Senne dépasse largement les 75.000 habitants. Pour ce critère, donc, l'ASBL doit bénéficier d'un score de 0,5, de sorte que l'addition des points accumulés - soit 2,5 - aboutit à rattacher l'ASBL non pas au plafond 4, mais au plafond 5 ".

Elles en concluent à la violation de l'article L-5311-1 du CWaDeL et de l'annexe du même Code ainsi qu'à l'erreur manifeste d'appréciation.

Subsidiairement, elles proposent de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, libellée comme suit :

" L'article L5311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que l'annexe insérée dans le même Code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par décret du 19 juin 2008, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 162 de la Constitution,

- si ces dispositions doivent être interprétées en ce sens que pour déterminer le montant maximal annuel brut de la rétribution et des avantages en nature pour l'exercice du mandat dérivé de président d'une personne morale ou d'une association de fait, il faut avoir égard à la population des communes associées

à ladite personne morale ou association de fait, et non pas à la population réellement desservie par celle-ci,

- en ce que ces dispositions traitent de manière identique des personnes morales et associations de fait placées dans des situations différentes, à savoir les intercommunales, d'une part, et les autres personnes morales et associations de fait, d'autre part ?"

Elles considèrent que, si l'interprétation précitée doit être retenue, à savoir que seule la population des communes directement associées à ladite institution doit être prise en compte, "le critère de la population dont il est question à l'annexe du CWaDeL est discriminatoire, en ce qu'il traite, sans justification raisonnable, de manière identique des institutions placées dans des situations fondamentalement différentes, à savoir les intercommunales, d'une part, et les autres personnes morales ou associations de fait, d'autre part".

À titre principal, elles répliquent que, dans sa lecture de l'article L5311-1 du CWaDeL, la partie adverse omet de se référer aux termes mêmes de l'annexe à ce Code selon lesquels "la population desservie comprend celle des communes associées", ou aux travaux préparatoires relatifs au décret du 19 juin 2008 portant ratification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007, qui visent la "population desservie par l'institution". Il est donc manifeste, selon elles, que c'est bien, "non seulement la population des communes et C.P.A.S. directement associés à l'institution, mais aussi la population desservie par celle-ci" que le législateur wallon a voulu prendre en compte dans le critère "population".

Quant à la question préjudicielle, elles ne comprennent pas en quoi le fait qu'une association chapitre XII puisse rassembler le même type d'associés publics qu'une intercommunale, d'une part, ou qu'un C.P.A.S. puisse gérer un hôpital sous la forme d'une intercommunale, d'autre part, permettent de conclure que les intercommunales et les associations chapitre XII seraient placées dans une situation identique.

Se fondant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle au sujet du droit des communes de s'associer sous la forme d'intercommunales, dans le but d'une gestion commune de matières relevant de l'intérêt communal, elles observent qu'il n'en va pas de même de l'association chapitre XII, qui n'est pas nécessairement composée de plusieurs communes ou C.P.A.S. associés et qui poursuit des objectifs relatifs à l'aide sociale. Elles ajoutent qu' "En outre, l'article 162 de la Constitution consacre pour les communes le droit de s'associer mais aussi celui de ne pas s'associer. De ce fait, si une association chapitre XII peut rassembler le même type d'associés publics qu'une intercommunale, elle n'est toutefois pas tenue de le faire. De même, si un C.P.A.S. peut gérer un hôpital sous la forme d'une intercommunale,

celui-ci ne peut non plus être forcé à le faire". Elles poursuivent en considérant que "en d'autres termes, il ne peut être admis, au regard de la disposition constitutionnelle précitée, que les normes visées par la seconde question préjudicielle soient de nature à pousser des personnes morales à prendre la forme d'une intercommunale - ou une forme qui s'en rapproche - dans le seul et unique but de ne pas être traitées d'une façon moins favorable qu'une intercommunale, comme semble le suggérer la partie adverse".

Enfin, elles contestent que le critère de la population des institutions publiques associées soit le seul critère suffisamment objectif car, de leur point de vue, il serait au contraire subjectif, "en ce qu'il n'est aucunement représentatif de la population réellement desservie par l'institution". Selon elles, la partie adverse n'explique, en revanche, pas pourquoi le critère de la population réellement desservie par l'institution - seul à même de placer l'ensemble des institutions concernées sur le même pied - présenterait une dimension subjective.

Elles estiment, dès lors, que la seconde question préjudicielle préconisée présente un intérêt fondamental pour la solution du litige.

Dans leur dernier mémoire, elles renvoient pour l'essentiel à leurs écrits de procédure antérieurs.

VI.2. Appréciation

Sur le grief soulevé à titre principal, dans sa version applicable au présent litige, l'article L5311-1, §§ 5 et 6, du CWaDeL dispose notamment ce qui suit :

" § 5. Le montant maximal annuel brut de la rétribution et des avantages en nature du président ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe au présent Code.

[...].

§ 6. Si le jeton de présence, la rétribution et les avantages en nature de l'administrateur, de l'administrateur chargé de fonctions spécifiques autres que la gestion journalière, du vice-président et du président, sont supérieurs aux montants maximaux fixés à l'annexe du présent arrêté, le conseil d'administration procède, avant le 1^{er} mars 2008, à la réduction de ceux-ci au plafond autorisé, en tenant compte des trois critères définis à ladite annexe".

L'annexe dont il est question aux dispositions précitées prévoit notamment ce qui suit :

" [...]

La rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé est déterminée à partir de trois critères :

- 1° la population des communes ou des C.P.A.S. associés,
- 2° le chiffre d'affaires de l'institution,
- 3° 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 chaque critère, l'institution obtient un score de 0,25 à 1.

Population (limites des classes arrondies pour plus de lisibilité) :

- 1° Population de 0 à 75 000 habitants : 0,25.
- 2° Population de plus de 75 000 à 250 000 habitants : 0,50.
- 3° Population de plus de 250 000 à 450 000 habitants : 0,75.
- 4° Population de plus de 450 000 habitants : 1.

Les chiffres de la population considérés sont ceux arrêtés par le Gouvernement wallon conformément à l'article L1121-3, alinéa 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La population desservie comprend celle des communes associées.
[...]"

Enfin, l'article L1121-3 visé à l'annexe précitée dispose comme suit :

- " La classification des communes conformément aux articles L1122-3 et L1123-9 est mise en rapport avec le chiffre de la population par le Gouvernement lors de chaque renouvellement intégral des conseils communaux. Le nombre d'habitants à prendre en considération est le nombre de personnes inscrites au Registre national des personnes physiques ayant leur résidence principale dans la commune concernée à la date du 1^{er} janvier de l'année du renouvellement intégral.

[...]

Les chiffres de la population des communes de la Région, établis conformément à l'alinéa 1^{er}, sont publiés au Moniteur belge, par les soins du Gouvernement, au plus tard le 1^{er} mai de l'année durant laquelle le renouvellement intégral des conseils communaux a lieu".

Si la référence dans l'annexe et les travaux préparatoires à la notion de "population desservie" peut engendrer une certaine ambiguïté, celle-ci disparaît à l'énoncé du premier critère, à savoir celui de "la population des communes ou des C.P.A.S. associés", ainsi que par la référence à l'article L1121-3, précité, qui définit la manière précise de calculer l'ampleur de cette population.

C'est à juste titre que l'acte attaqué a attribué le score de 0,25 à la première partie requérante pour le critère litigieux "de population des communes ou des C.P.A.S. associés au CHR Haute-Senne (ville de Soignies : de 0 à 75.000 habitants - score de 0,25)".

Sur ce point, le moyen manque en droit et n'est dès lors pas fondé.

Sur la question préjudicielle soulevée à titre subsidiaire, elle remet en question la pertinence du critère qui consiste à prendre en considération la population des communes associées à la personne morale ou association de fait, en lieu et place de la population réellement desservie par celle-ci.

Ce critère qui est objectif, s'applique, cependant, de la même manière selon que l'on a affaire à une intercommunale qui comprend plusieurs communes associées ou à une association dite "chapitre XII" de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dût-elle avoir décidé, comme en l'espèce, de ne pas rassembler le même type d'associés publics que l'intercommunale.

Les parties requérantes ne démontrent nullement qu'une association constituée sur le fondement du Chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976, précitée, serait désavantagée par rapport aux intercommunales, au seul motif que celles-ci, regroupant plusieurs communes associées, desserviraient, effectivement, une population identique sinon comparable à celle desdites communes.

Cette affirmation procède d'une pétition de principe dès lors que, comme le relève à juste titre la partie adverse, aucun texte légal n'impose aux intercommunales de limiter les services qu'elles offrent aux seuls habitants des communes associées.

Il s'ensuit que les parties requérantes ne démontrent pas que la réglementation induirait une différence de traitement entre une intercommunale comprenant plusieurs communes associées et une association dite "chapitre XII" qui aurait décidé de ne pas s'associer de la même manière que celle-ci.

Au vu de ce qui précède, il n'y a dès lors pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle précitée.

En conséquence, le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 33 de la Constitution, des articles L5421-1 et L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative

à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation interne des actes administratifs, de l'adage *audi alteram partem*, du principe de bonne administration, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes font valoir que l'acte attaqué ne répond pas à l'ensemble des remarques, observations et interrogations formulées par la première partie requérante dans son courrier du 3 janvier 2017 alors que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

En réplique et dans leur dernier mémoire, elles réitèrent ce point de vue.

VII.2. Appréciation

L'article L5421-1, §§ 1^{er} à 3, du CWaDeL, dans sa version applicable au litige, 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 ou la personne non élue.

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. Ce délai de 15 jours est suspendu entre le 15 juillet et le 15 août.

§ 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. À défaut, le procès-verbal est considéré comme définitif ".

L'article L5421-2, § 1^{er}, du même Code dispose ce qui suit :

" § 1^{er}. La décision de l'organe de contrôle porte sur l'existence et la conformité des déclarations aux dispositions du présent Code qui ont fait l'objet de la procédure visée à l'article L5421-1.

Elle comporte, s'il y a lieu, le décompte des sommes trop perçues par le mandataire pour le passé et les conditions du remboursement".

Tout acte administratif à portée individuelle satisfait aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, lorsqu'il fait l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. La motivation formelle peut, le cas échéant, être admise par référence à un autre document pour autant, soit que la substance de ce document soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié, auxquels cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi précitée.

Le droit à être entendu garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts. La règle selon laquelle le destinataire d'une décision faisant grief doit être mis en mesure de faire valoir ses observations avant que celle-ci ne soit prise, a pour but que l'autorité compétente soit à même de tenir utilement compte de l'ensemble des éléments pertinents. Le droit à être entendu avant l'adoption d'une telle décision doit permettre à l'administration compétente d'instruire le dossier de manière à prendre sa décision en pleine connaissance de cause et de motiver cette dernière de manière appropriée, afin que, le cas échéant, l'intéressé puisse valablement exercer son droit de recours.

En l'espèce, le 20 décembre 2016, la direction du contrôle des mandats locaux a envoyé l'avis prévu à l'article L5421-1, § 1^{er} du CWaDeL, où elle indique avoir constaté que "les rémunérations payées en 2015 en contrepartie de l'exercice de vo(s) mandat(s) dérivé(s) au sein du CHR Haute-Senne sont supérieures aux montants autorisés sur base des plafonds applicables [...] (article L5311-1 et suivants du CWaDeL et art. 38 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en annexe)" et invite, dès lors, la première partie requérante, à transmettre ses observations sur la base des articles L5411-1 § 3 et L5421-1 du même Code.

Par un courrier du 3 janvier 2017, long de sept pages, le conseil des parties requérantes a contesté la teneur de l'avis précité, en invitant l'autorité à bien vouloir :

- " - apporter les précisions nécessaires quant aux «irrégularités» dont sa déclaration de mandats pour l'exercice 2015 serait entachée;

- considérer son mandat de président du CHR Haute-Senne non pas comme un mandat dérivé mais comme un «mandat, fonction dirigeante ou profession, quelle qu'en soit la nature, exercé tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger» (article L5111-1, alinéa 1, septième définition);
- ou, en tout état de cause, rattacher le CHR Haute-Senne au 5^{ème} plafond de rémunérations visé à l'annexe du [CWaDeL], et non pas au 4^{ème} plafond".

Par un courrier recommandé du 31 janvier 2017, non prévu dans la législation applicable, la partie adverse a entendu répondre à la lettre précitée du 3 janvier 2017 et y justifie le plafond qu'elle entend retenir pour prendre sa décision en exposant les raisons qui l'ont amenée à considérer que le mandat de président du conseil d'administration du CHR Haute-Senne de la première partie requérante devait être qualifié de mandat dérivé, au sens de la réglementation applicable.

Enfin, dans sa décision du 6 mars 2017, la partie adverse reproduit l'essentiel de son courrier du 31 janvier 2017 et y expose une nouvelle fois les raisons qui l'ont conduite à l'adopter.

Il s'ensuit que le moyen pris de la violation de l'article L5421-2 du CWaDeL n'est pas fondé.

De même, les parties requérantes ont pu exposer toutes leurs observations par rapport à la décision que la partie adverse envisageait de prendre. Cette dernière a, de son côté, pu statuer en connaissance de cause, de sorte que le moyen pris de la violation du principe *audi alteram partem* n'est pas davantage fondé.

Enfin, la décision attaquée est adéquatement motivée. Les motifs invoqués sont exacts en fait et en droit et ne témoignent pas d'une erreur manifeste d'appréciation. Le troisième moyen n'est ainsi pas fondé.

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

Article 1^{er}.

Les deuxième et troisième moyens sont rejetés.

Il est sursis à statuer pour le surplus.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour Constitutionnelle:

- " Les articles L5111-1, L5311-1 et L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que l'annexe insérée dans le même Code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par le décret du 19 juin 2008, et l'article 38, § 4, de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 - forme valable en Région wallonne, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions imposent que le remboursement des sommes trop perçues par un mandataire dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés se fait au bénéfice de la personne morale de droit public au sein de laquelle le mandat originaire est exercé, et non pas au profit de la personne morale qui a octroyé lesdites rémunérations ?".

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire sur le vu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le six juin deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.