

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.398 du 4 avril 2024

A. 236.779/XV-5129

En cause : 1. **la société anonyme SOCOFE,**
 2. **J.B.,**

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Bruno LOMBAERT, avocat,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 11 juillet 2022, les parties requérantes demandent l'annulation de « la “décision d'irrégularité” adoptée, le 11 mai 2022, par la Direction du contrôle des mandats du Service Public de Wallonie ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Laurence Lejeune, premier 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 requérantes ont déposé un dernier mémoire et la partie adverse a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 mars 2024.

Par un courriel du 8 mars 2024, les parties ont été averties que l'affaire était remise *sine die*.

Par un avis du 11 mars 2024, l'affaire a été remise à l'audience du 26 mars 2024.

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

M^e Anne-Sophie Bouvy, *loco* M^e Bruno Lombaert, avocate, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{es} Sébastien Depré et Megi Bakiasi, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La première partie requérante est une société à participation locale significative au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD). La seconde partie requérante a exercé le mandat de directeur général de la première partie requérante du 15 septembre au 31 décembre 2020. En sa qualité de titulaire d'une fonction dirigeante au sein d'une société à participation significative, elle est tenue, en application de l'article L5211-2, alinéa 1^{er}, 4°, du Code précité, d'introduire une déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération auprès de la direction du contrôle des mandats, ce qu'elle a fait le 23 mars 2021.

2. Le 18 février 2022, la direction du contrôle des mandats adresse à la seconde partie requérante un avis d'irrégularité. Cet avis relève les « manquements et irrégularités potentiels » suivants :

- « 1. Vous mentionnez, dans le volet 3, “Fonction dirigeante locale” de votre déclaration, un montant de 62.205,17 euros comme rémunération et un montant de 41,72 euros en avantages en nature, en contrepartie de l'exercice, en 2020, de votre fonction de Directeur général au sein de la Socofe.

Le rapport de rémunération 2020 transmis par la SA Socofe au SPW Intérieur et Action sociale mentionne l'octroi, pour cette fonction, d'un montant de rémunération annuelle brute de 77.357,52 € entre le 15 septembre 2020 et le 31 décembre 2020. Le contrat à durée indéterminée conclu pour cette fonction comprendrait “une pension complémentaire (contribution définie équivalente à un mois de salaire brut), une assurance hospitalisation, un véhicule de société, des chèques-repas et l'intervention légale dans les frais de télécommunication”.

Conformément à l'annexe 4 du CDLD, le montant annuel de la rémunération est obtenu en additionnant toutes les sommes en espèces et tous les avantages évaluable en argent dont le titulaire de la fonction dirigeante bénéficie en contrepartie ou à l'occasion de sa mission. L'alinéa 9 de cette annexe énumère tous les éléments exclus de la notion de rémunération.

Ainsi, toute somme ou avantage dont vous avez bénéficié en contrepartie ou à l'occasion de votre mission en tant que titulaire de la fonction dirigeante locale de la Socofe, à l'exception des éléments énumérés à l'alinéa 9 de l'annexe 4 du CDLD, devait être compris dans le montant inscrit dans votre déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération.

À cet égard, je vous prie de noter que, par courrier recommandé, j'invite notamment le conseil d'administration de la Socofe à nous confirmer que vous avez bien bénéficié, pour l'année 2020, d'un plan de pension complémentaire à contribution définie, et nous indiquer si les conditions de ce plan diffèrent de celles prévues pour le reste du personnel de la Socofe. Je lui ai également demandé de nous transmettre, le cas échéant, la copie du plan de pension complémentaire dont vous auriez bénéficié sur l'année 2020 et de nous communiquer la somme qui aurait été accordée dans ce cadre.

L'article L5421-1, § 3, alinéa 1^{er}, du CDLD prévoit que “l'organe de contrôle peut se faire communiquer par la personne soumise à son contrôle son avertissement- extrait de rôle, sa déclaration fiscale ainsi que tout document comptable ou toute pièce justificative en sa possession. Il peut également procéder à son audition”.

Il vous appartient de clarifier la situation évoquée plus haut et d'apporter une justification de la différence entre les montants déclarés dans le formulaire que vous nous avez transmis et celui figurant dans le rapport de rémunération de la Socofe pour l'année d'exercice 2020.

En outre, je vous invite à nous transmettre le compte individuel 2020 précisant les rémunérations perçues mensuellement ainsi que votre avertissement-extrait de rôle.

Enfin, si d'autres rémunérations ont été octroyées en contrepartie de votre fonction au sein de la Socofe, vous êtes tenu de les déclarer. Je vous invite donc à nous communiquer le montant de l'ensemble des rémunérations et avantages en nature perçus en 2020 ainsi que la justification de chaque élément rémunérateur.

L'article L5321-1, § 6, du CDLD prévoit qu'en tant que titulaire de la fonction dirigeante locale, le montant annuel maximal brut de votre rémunération ne peut être supérieur au montant qui figure à l'annexe 4 du CDLD.

Ce montant est de 245.000 euros brut annuel. Il est indexé le 1^{er} janvier de chaque année par application de la formule suivante : le plafond de rémunération est égal à 245.000 euros multipliés par l'indice des prix à la consommation de décembre (base 2004) et divisé par 121,66 (indice des prix à la consommation de décembre 2021, base 2004).

Pour l'ensemble de l'année d'exercice 2020, le montant annuel maximal brut de la rémunération du titulaire de la fonction dirigeante locale est à calculer de la manière suivante :

$245.000 \times 133,46 \text{ (indice des prix à la consommation de décembre)} : 121,66 = 268.762,95 \text{ euros.}$

2. Vous mentionnez, dans le volet 3.2. "Mandats, fonctions dirigeantes ou professions" de votre déclaration les mandats non rémunérés d'administrateur au sein d'Ecetia Finances et de NEB Participations. Or, selon les informations qui ont été transmises par les différentes institutions qui vous concernent par le biais du registres institutionnel wallon prévu par l'article L3411-1 du CDLD, votre mandat au sein d'Ecetia Finances était rémunéré en 2020.

Pourriez-vous :

a) nous indiquer si ces montants étaient exercés en représentation d'une institution [...] ? Si oui, laquelle ?

b) nous préciser si votre mandat d'administrateur au sein d'Ecetia Finances a été rémunéré et/ou a donné lieu à l'octroi d'avantages en nature ? ».

Le même jour, la direction du contrôle des mandats adresse une demande d'information à la première partie requérante.

3. Par un courrier du 24 février 2022, la seconde partie requérante transmet à l'organe de contrôle les documents demandés ainsi qu'une réponse circonstanciée aux questions que celui-ci lui a adressées.

4. Le 9 mars 2022, la première partie requérante répond à la demande d'information qui lui a été adressée concernant la rémunération de la seconde partie requérante.

5. Par un courrier du 11 mai 2022, la direction du contrôle des mandats adresse à la seconde partie requérante la décision suivante :

« [...]

Décision d'irrégularité

En application des articles L5421, § 4, et L5421-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Direction du contrôle des mandats constate que le montant de la rémunération octroyée en contrepartie de l'exercice

en 2020 de votre fonction de Directeur général au sein de la Socofe dépasse le montant autorisé sur la base de l'article L5321-1, § 3, du même Code.

Cet article L5321-1, § 6, du CDLD prévoit qu'en tant que titulaire de la fonction dirigeante locale, le montant annuel maximal brut de votre rémunération ne peut être supérieur au montant qui figure à l'annexe 4 du CDLD.

Ce montant est de 245.000 euros brut annuel. Il est indexé le 1^{er} janvier de chaque année par application de la formule suivante : le plafond de rémunération est égal à 245.000 euros multiplié par l'indice des prix à la consommation de décembre (base 2004) et divisé par 121,66 (indice des prix à la consommation de décembre 2012, base 2004).

Pour l'ensemble de l'année d'exercice 2020, le montant annuel maximal brut de la rémunération du titulaire de la fonction dirigeante locale est à calculer de la manière suivante : $245.000 \times 133,46$ (indice des prix à la consommation de décembre) : $121,66 = 268.762,95$ euros.

Le montant de la rémunération pour l'exercice du 15 septembre au 31 décembre 2020 de votre fonction de Directeur général au sein de la Socofe ne pouvait dépasser le montant brut indexé de 79.307,10 € (= $268.762,95 \text{ €} \times 18/366$).

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

Le montant des sommes trop perçues pour l'exercice du 15 septembre au 31 décembre 2020 de votre fonction de Directeur général au sein de la Socofe s'élève donc à 3.625,31 € (= $82.932,41 \text{ €} - 79.307,10 \text{ €}$).

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Le 16 mai 2022, cette décision est notifiée à la première partie requérante ainsi qu'au ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne.

7. Par un courrier du 24 mai 2022, la seconde partie requérante conteste, auprès de la direction du contrôle des mandats, la décision prise à son encontre en faisant valoir que le raisonnement qui la sous-tend ne figurait pas dans l'avis d'irrégularité, comme le requiert l'article L5421-1, § 1^{er}, du CDLD, et qu'il ne lui est désormais plus possible de faire valoir utilement son point de vue, en violation du principe du contradictoire. Dans ce courrier, elle précise avoir effectué le remboursement demandé « à titre purement conservatoire et sans reconnaissance préjudiciable ».

8. Le 16 juin 2022, la première partie requérante adresse à la direction du contrôle des mandats un courrier reprenant en substance les mêmes griefs que ceux formulés par la seconde partie requérante dans son courrier du 24 mai 2022.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

1. La seconde partie requérante estime qu'elle dispose d'un intérêt évident et incontestable à poursuivre l'annulation de la décision du contrôle des mandats dont elle est la destinataire et qui l'oblige à rembourser une part de la rémunération qu'elle a perçue en 2020. La première partie requérante considère qu'elle a également intérêt à agir compte tenu du moyen soulevé dans la requête selon lequel c'est à tort que l'acte attaqué considère que la rémunération qu'elle a allouée à son directeur général en 2020 dépasse le plafond légal. Elle soutient, en outre, que l'issue du litige déterminera la liberté dont elle dispose pour fixer la rémunération de son directeur général.

2. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que la première partie requérante ne possède pas l'intérêt requis pour intenter un recours. Elle précise que cette dernière n'est pas la destinataire de l'acte attaqué, qui concerne exclusivement la seconde en lui imposant le remboursement de sommes perçues en trop. Elle rappelle que, conformément à une jurisprudence constante, un requérant doit avoir un intérêt personnel à agir, ce qui exclut les recours effectués dans l'intérêt d'autrui. Elle allègue que la première partie requérante n'encourt aucune dépense supplémentaire du fait de la décision contestée, ce qui signifie que l'acte ne lui cause aucun préjudice financier. Elle ajoute que la publicité des arrêts du Conseil d'État lui permettra de prendre connaissance de l'issue du litige, lui offrant ainsi la liberté de décider de la rémunération de son directeur général sans avoir besoin d'être partie au recours.

3. En réplique, les parties requérantes soulignent que la recevabilité du recours n'est pas contestée pour la seconde partie requérante et qu'en ce qui concerne la première, sa situation juridique est directement affectée par l'acte attaqué, qui ordonne à son ancien directeur général de lui rembourser la somme de 3625,31 euros, ce qu'il n'a fait qu'à titre purement conservatoire et sans reconnaissance préjudiciable.

IV.2. Examen

Conformément à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte

administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement, doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il est exact que la première partie requérante n'est pas la destinataire de l'acte attaqué et qu'elle bénéficie du remboursement effectué en exécution de celui-ci.

Toutefois, l'avantage direct et personnel de la première partie requérante, à l'issue du présent recours, est de déterminer la liberté dont elle dispose pour décider de la rémunération de son dirigeant, ce que la partie adverse ne conteste pas. Ainsi, en sa qualité d'employeur, elle dispose d'un intérêt à ce qu'il soit constaté que le CDLD n'autorise pas la partie adverse, dans le cas où la fonction dirigeante n'a pas été exercée durant une année complète, à adapter le montant du plafond annuel de rémunération en opérant un calcul de celui-ci au prorata du nombre de jours d'exercice de la fonction. Ce constat suffit à justifier dans son chef l'intérêt à agir.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de la violation des articles L5321-1, § 6, et L5421-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) et de son annexe 4, du vice des motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que le plafond de rémunération prévu par l'annexe 4 du CDLD n'a pas été dépassé. Elles contestent la méthode de calcul utilisée par la partie adverse. Tirant argument du fait que le législateur a fait le choix de prévoir un plafond de rémunération annuel et de ce que le CDLD prévoit qu'« en cas d'exercice à temps partiel de la fonction dirigeante, le plafond de rémunération visé [...] est calculé au prorata du régime de travail convenu », elles soutiennent que lorsque, comme en l'espèce, la fonction a été exercée moins d'un an, « le calcul ne peut être fait qu'au prorata du régime (partiel) de travail convenu et non au prorata de la période de l'année durant laquelle la fonction a été exercée ».

Dans une seconde branche, elles soutiennent que l'acte attaqué est fondé sur un calcul « erroné et simpliste ». Elles donnent le détail des éléments composant la rémunération de la seconde partie requérante. Elles insistent sur le fait que cette rémunération comprend notamment une prime annuelle et donc unique de 17.000 euros. Sur la base des éléments composant la rémunération effectivement perçue par la seconde partie requérante durant trois mois et demi, elles entendent démontrer, en opérant une projection, que si celle-ci avait exercé sa fonction durant une année complète le montant de sa rémunération aurait été de 222.628,28 euros. Elles constatent que ce montant est inférieur au montant maximum indexé autorisé en application du CDLD (268.762,95 euros). Elles font valoir que le calcul consistant à multiplier l'ensemble des éléments de la rémunération, dont la prime annuelle, par un nombre correspondant au nombre de jours d'exercice de la fonction divisé par le nombre de jour que comptait l'année 2020 (108/366), revient à considérer que la prime annuelle a été payée plusieurs fois. Elles considèrent qu'en se fondant sur un calcul erroné, la partie adverse a fondé sa décision sur des motifs inexacts et a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En réplique, elles affirment que la rémunération annuelle résultant de leurs calculs est celle prévue par le contrat de travail pour une occupation à temps plein et n'a donc rien d'hypothétique. Elles maintiennent que pour déterminer s'il y a ou non eu un dépassement du montant du plafond de rémunération, il faut se référer à la rémunération annuelle que le directeur général aurait perçue s'il avait exercé sa fonction durant une année complète. Elles relèvent que la partie adverse ne conteste pas que celle-ci est inférieure au montant du plafond prévu par le CDLD. Elles soutiennent qu'aucune disposition du CDLD n'autorisait la partie adverse à se fonder sur un plafond de rémunération « trimestriel ». Elles soutiennent que la référence à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 244.748 du 6 juin 2019 est sans pertinence dès lors qu'il s'agissait de la situation, différente du cas d'espèce, des avantages qui, en vertu d'autres dispositions, peuvent être réservés à des administrateurs d'intercommunales. Selon elles, le versement de la prime de fin d'année auquel il a été procédé n'a rien d'illégal. Elles contestent défendre la thèse selon laquelle le plafond de rémunération devrait être identique que la fonction dirigeante ait été exercée une année entière ou, comme en l'espèce, trois mois et demi seulement. Elles indiquent que leur thèse est que la partie adverse ne pouvait raisonnablement considérer que la rémunération annuelle de la seconde partie requérante n'est pas conforme au plafond annuel prévu à l'annexe 4.

Dans leur dernier mémoire, elles insistent sur les éléments suivants :

« - L'article L5321-1, § 6, et l'annexe 4 du CDLD prévoient uniquement un montant annuel maximal brut de la rémunération ;

- Il n'est pas contesté que la rémunération annuelle brute perçue par [la seconde partie requérante] respecte ce plafond ;
- Le calcul sur une base annuelle est justifié par le fait que certains éléments constitutifs de la rémunération ne sont octroyés qu'une fois par an et à une période précise (tel est le cas de la prime de fin d'année ou encore du pécule de vacances, par exemple) ;
- Aucune règle du CDLD ne prévoit comment il convient de procéder lorsque la rémunération est perçue entre le 15 septembre et fin décembre, ni n'indique que le versement de la prime de fin d'année en décembre dans cette hypothèse serait illégal ;
- Les calculs de proratisation opérés par la partie adverse reviennent à considérer que la rémunération projetée sur une année complète perçue par [la seconde partie requérante] pour 2020 dépasserait le plafond annuel de rémunération alors qu'il n'en est rien ».

V.2. Examen

1. 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' a inséré un paragraphe 6 dans l'article L5321-1, § 6, du CDLD. Cette disposition prévoit ce qui suit :

« § 6. Le montant annuel maximal brut de la rémunération du titulaire de la fonction dirigeante locale ne peut pas être supérieur au montant qui figure en annexe 4 ».

2. L'annexe 4 « Règles applicables en matière de rémunération de la fonction dirigeante locale » du CDLD dispose notamment comme suit :

« Le montant annuel maximal brut de la rémunération liée à la fonction dirigeante locale est de 245.000,00 euros pour les organismes suivants :
[...]
7° société à participation publique locale significative.

Le plafond de rémunération de 245.000,00 euros est indexé le 1^{er} janvier de chaque année par application de la formule suivante : le plafond de rémunération est égal à 245.000,00 euros multiplié par l'indice des prix à la consommation de décembre (base 2004) et divisé par 121,66 (indice des prix à la consommation décembre 2012, base 2004).

En cas d'exercice à temps partiel de la fonction dirigeante, le plafond de rémunération visé ci-dessus est calculé au prorata du régime de travail convenu.

[...]

Le montant annuel de la rémunération est obtenu en additionnant toutes les sommes en espèces et tous les avantages évaluable en argent dont le titulaire de la fonction dirigeante bénéficie en contrepartie ou à l'occasion de sa mission.

Il s'agit du montant avant déduction des cotisations sociales personnelles dues en exécution de la législation sociale relative aux travailleurs salariés ou d'un statut légal ou réglementaire excluant les intéressés du champ d'application de la législation sociale.

Par dérogation à l'alinéa 7, sont exclus de la notion de rémunération au sens de la présente annexe :

1° les montants perçus en remboursement de frais exposés pour le compte de l'intercommunale, pour autant qu'ils soient fixés dans le respect des dispositions fiscales applicables ;

2° pour autant que les règles fiscales soient correctement appliquées, les avantages de toute nature découlant de l'utilisation privée d'outils de travail (téléphone portable, ordinateur portable, ...), en ce compris l'éventuelle voiture mise à disposition. Ces outils de travail devront toujours être restitués par le titulaire de la fonction dirigeante à l'échéance de la relation de travail ;

3° les primes d'assurance responsabilité civile, défense en justice et celles visant à offrir une couverture des frais exposés en raison de l'état de santé du titulaire de la fonction dirigeante prises en charge par l'employeur ;

4° pour le personnel contractuel, les plans de pension complémentaires à contribution définie dont les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme.

Les éléments rémunératoires suivants du titulaire de la fonction dirigeante sont limités comme suit :

1° seuls les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme ainsi que les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme, sont autorisés ;

2° la rémunération variable éventuelle est limitée à vingt pour cent de la rémunération brute annuelle totale. Ce montant annuel brut total de la rémunération variable est pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération visé ci-dessus.

Cette rémunération variable est déterminée en fonction d'objectifs mesurables, de nature financière ou autre, fixés au moins six mois à l'avance.

L'organisme ne peut pas allouer au titulaire de la fonction de dirigeante :

1° une rémunération sous forme d'action, option sur action ou tout autre produit de nature similaire ;

2° en cas de départ volontaire ou consenti du titulaire de la fonction de dirigeante, une prime de départ, quel que soit son nom ou sa nature, en ce compris les libéralités, et ce, sans préjudice des indemnités éventuelles dues en vertu d'une clause de non-concurrence ;

3° en cas de départ suite à une rupture unilatérale du fait de l'organisme ou en cas de dissolution de cette dernière, toute indemnité de départ autre que celle prévue par la législation applicable à la relation de travail ».

3. Il ressort du dossier administratif et il n'est pas contesté que la seconde partie requérante a exercé la fonction de directeur général de la première partie requérante du 15 septembre au 31 décembre 2020, soit durant 108 jours, dans le cadre d'un régime de travail à temps plein. L'alinéa 3 de l'annexe 4, précitée, qui vise expressément et exclusivement la situation d'un exercice à temps partiel de la fonction dirigeante n'est donc pas applicable.

4. Sur la base des informations que les parties requérantes lui ont communiquées, la partie adverse a constaté que la rémunération perçue au cours de l'année 2020, pour l'exercice de cette fonction, s'élève à 82.932,41 euros et dépasse de 3.625,31 euros le montant maximum autorisé, à savoir 79.307,10 euros.

5. En prévoyant que les plafonds susmentionnés se calculent sur une base annuelle, les textes précités habilitent l'organe de contrôle à tenir compte du nombre de mois que la seconde partie requérante a effectivement passés comme directeur général de la première partie requérante, au cours de l'année considérée. À défaut, cette précision serait inutile et il aurait été suffisant d'indiquer que le montant de la rémunération ne devait pas dépasser certains plafonds.

6. Ainsi, la partie adverse a d'abord déterminé le montant du plafond autorisé par le législateur pour l'année 2020 en procédant au calcul de l'indexation applicable. Ensuite, afin de tenir compte du fait que la fonction n'a été occupée que durant trois mois et demi, elle a opéré un calcul de ce plafond au prorata du nombre de jours durant lesquels le poste a été occupé ($268.762,95 \text{ €} \times (108/366) = 79.307,10 \text{ €}$). Elle a ensuite comparé ce montant à la rémunération effectivement perçue par la première requérante et constaté un dépassement de 3.625,31 euros ($82.932,41 \text{ €} - 79.307,10 \text{ €}$).

7. Ce calcul ne peut être qualifié ni de simpliste ni d'erroné. Il ne conduit pas non plus à considérer que la rémunération projetée sur une année complète perçue par la seconde partie requérante pour 2020 dépasserait le plafond annuel puisque, comme le soulignent les parties requérantes, la prime de fin d'année n'est versée qu'une fois. S'il n'est pas illégal que le versement de la prime de fin d'année soit effectué en décembre, de sorte que la seconde partie requérante en a bénéficié, son montant total de 17.000 euros a eu pour effet un dépassement du plafond de rémunération prévu calculé au prorata des mois effectivement prestés.

8. Par conséquent, en décidant sur la base du calcul dont fait état sa décision que la seconde partie requérante doit rembourser la somme de 3.625,31 euros, la partie adverse s'est fondée sur des motifs exacts et n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

9. Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Le second moyen est pris de la violation de l'article L5421-1 du CDLD, du principe *audi alteram partem*, du vice de procédure et de l'excès de pouvoir.

Les parties requérantes font valoir que lorsqu'en cours de procédure, la partie adverse suspecte d'autres irrégularités que celles signalées dans l'avis, elle doit en informer l'auteur de la déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération afin que celui-ci soit en mesure de faire valoir son point de vue sur les nouveaux éléments susceptibles de fonder la décision à venir. Elles avancent qu'en pareil cas, la notification d'un nouvel avis est indispensable pour garantir le droit d'être entendu et pour conférer un caractère effectif aux garanties consacrées par l'article L5421-1, § 1^{er}, du CDLD. Elles constatent qu'en l'espèce, certains des motifs de la décision attaquée ne figuraient pas dans l'avis d'irrégularité. Elles déplorent le fait qu'un nouvel avis n'ait pas été notifié et soutiennent qu'une telle démarche aurait permis à la seconde partie requérante de faire utilement valoir son point de vue quant à la méthode de calcul sur la base de laquelle l'organe de contrôle a conclu à l'existence d'une irrégularité. Elles considèrent qu'en s'abstenant de notifier un nouvel avis, la partie adverse a méconnu la procédure prévue à l'article L5421-1 du CDLD et a violé le principe *audi alteram partem*.

Dans leur mémoire en réplique, elles insistent sur le fait que l'avis d'irrégularité émis le 18 février 2022 par la direction du contrôle des mandats n'a pas abordé deux éléments essentiels qui ont finalement motivé la décision contestée, à savoir : d'une part, l'application d'un calcul du plafond de rémunération au prorata, qui n'est pas explicitement prévu par le CDLD et, d'autre part, la prise en compte de la prime de fin d'année complète versée en 2020. Elles estiment que cette omission les a empêchées de contester efficacement ces points avant que la décision finale ne soit prise. Elles relèvent que, même si l'avis initial a identifié certaines incohérences entre les montants déclarés et les informations fournies par la première partie requérante, ainsi qu'une rémunération liée à un mandat chez Ecetia Finances, cet avis d'irrégularité n'a pas mentionné la question de la prime de fin d'année ni celle du calcul au prorata du plafond légal de rémunération. Elles soulignent que la seconde partie requérante a répondu de manière détaillée aux questions posées dans cet avis mais que l'absence de mention de la prime de fin d'année et du calcul au prorata l'a privée de la possibilité de s'exprimer sur ces points spécifiques. Elles

estiment qu'une procédure équitable aurait exigé l'émission d'un nouvel avis d'irrégularité spécifiquement consacré à ces éléments et qu'un tel processus leur aurait permis de faire valoir leur point de vue de manière informée et pertinente. Elles soutiennent que la procédure suivie par la direction du contrôle des mandats n'a pas respecté le principe du contradictoire, car elle n'a pas permis de présenter des observations sur toutes les irrégularités alléguées avant la prise de décision.

Dans leur dernier mémoire, elles maintiennent que la seconde partie requérante n'a pas pu faire valoir son point de vue utilement au sujet des griefs qui ont fondé la décision attaquée.

VI.2. Examen

1. L'article L5421-1, §§ 1^{er} à 3, du CDLD, tel qu'applicable, dispose comme suit :

« § 1^{er}. Lorsque, dans l'exercice de ses missions, l'organe de contrôle constate l'absence de déclaration alors que celle-ci était requise, relève une anomalie ou suspecte une irrégularité, il établit un avis dans lequel figurent les manquements qui sont susceptibles d'être reprochés à la personne concernée. Par personne concernée, on vise, selon le cas, le mandataire, la personne non élue ou le titulaire de la fonction dirigeante locale.

Cet avis est notifié par courrier recommandé.

§ 2. La personne concernée dispose d'un délai de quinze jours francs à partir de la notification de l'avis pour faire valoir, par courrier recommandé adressé à l'organe de contrôle, ses observations ou sa déclaration rectifiée, accompagnée d'une éventuelle demande d'audition.

§ 3. 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 ».

2. L'article L5421-2, § 1^{er}, du même Code prévoit 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, la personne non élue ou le titulaire de la fonction dirigeante locale pour le passé et les conditions du remboursement ».

3. En l'espèce, la direction du contrôle des mandats a envoyé à la seconde partie requérante, le 18 février 2022, l'avis prévu à l'article L5421-1, § 1^{er}, précité.

4. Cet avis épingle une anomalie dans la déclaration transmise. La partie adverse y relève que la déclaration renseigne « un montant de 67.205,17 euros comme rémunération et un montant de 41,72 euros en avantages en nature, en contrepartie de l'exercice, en 2020, de votre fonction de directeur général au sein de la SA Socofe » alors que le rapport de rémunération 2020 transmis par la partie requérante fait état d'une rémunération brute d'un montant de 77.357,52 euros. L'avis invite le déclarant à clarifier la situation en apportant une justification de la différence entre les montants déclarés dans le formulaire et ceux figurant dans le rapport de rémunération et en produisant son avertissement-extrait de rôle et le compte individuel 2020.

5. L'avis mentionne expressément « qu'en tant que titulaire de la fonction dirigeante locale, le montant annuel maximal brut de votre rémunération ne peut être supérieur au montant qui figure à l'annexe 4 du CDLD », que « ce montant est de 245.000 euros brut annuel », qu'il est « indexé le 1^{er} janvier de chaque année » et qu'en l'espèce, le plafond annuel à ne pas dépasser est de « 268.762,95 euros ». Il attire donc l'attention du déclarant sur le fait que les éclaircissements demandés ont pour but de vérifier que le montant de la rémunération perçue ne dépasse pas le plafond fixé par le législateur.

6. Enfin, l'avis rappelle que « 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 ».

7. Le 18 février 2022, à la suite de cet avis, la seconde partie requérante, a, dans le délai de quinze jours, apporté différentes explications, communiqué les documents sollicités et corrigé ses déclarations relatives aux différents postes de sa rémunération. Elle n'a, en revanche, pas sollicité d'être entendue, comme elle en avait la faculté.

8. L'organe de contrôle a, à juste titre, relevé une anomalie dans la déclaration transmise. La seconde partie requérante s'est vu offrir la possibilité de corriger celle-ci, ce qu'elle a fait le 18 février 2022. Il résulte de l'acte attaqué que les explications données ont été prises en considération : le montant total de la rémunération effectivement perçue pour l'exercice de la fonction dirigeante locale a

été établi sur la base des données fournies par la seconde partie requérante dans son courrier du 18 février 2022.

9. L'article L5421-1, précité, n'impose pas d'envoyer un nouvel avis d'irrégularité lorsque, comme en l'espèce, les informations inexactes ont été corrigées. En ce qu'il est pris de la violation de cette disposition, le moyen n'est pas fondé.

10. Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Il s'agit, d'une part, de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue compte tenu de la gravité de la mesure que l'autorité s'apprête à prendre à son égard et, d'autre part, de permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

11. Le principe *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre et des motifs qui la justifient et de l'informer de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement. L'autorité doit offrir à l'intéressé la possibilité de prendre connaissance du dossier et lui laisser un délai suffisant pour lui permettre de faire valoir ses observations de manière utile et effective.

12. Le principe général de droit *audi alteram partem* ne peut être confondu avec le principe général du respect des droits de la défense. Ce dernier impose à l'administration de permettre à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l'adage *audi alteram partem* lui impose de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave, mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard.

13. En l'espèce, l'avis envoyé à la seconde partie requérante fait clairement apparaître l'anomalie détectée dans sa déclaration et formule les questions jugées nécessaires à la vérification que ladite déclaration est conforme aux dispositions du CDLD. Par le rappel du prescrit de l'article L5321-1, § 6, du CDLD et l'indication qu'en l'espèce le plafond annuel indexé de la rémunération est de

268.762,95 euros, l'avis attire de manière évidente l'attention du déclarant sur le fait que le manquement susceptible d'être constaté et de fonder une décision d'irrégularité réside dans un dépassement éventuel du plafond annuel de rémunération.

14. Il ressort des éléments qui précèdent que les parties requérantes ont pu exposer leurs observations et leurs arguments par rapport à la décision qui allait être prise et qu'elles ont été mises en mesure de fournir toutes les précisions nécessaires à l'établissement de la rémunération de la seconde partie requérante et, partant, à la vérification qu'elle n'excède pas le montant maximum autorisé. De son côté, la partie adverse a pu statuer en toute connaissance de cause. Celle-ci n'a pas violé le principe précité en ne précisant pas au préalable à la seconde partie requérante la manière dont elle interprète les dispositions applicables du CDLD.

15. Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 4 avril 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly