Cour constitutionnelle - Arrêt n° 127/2026
du 12 novembre 2026

ARRÊT

En cause:

les questions préjudicielles relatives à l'article L5311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, posées par le Conseil d'État.

Wallex - Le droit en Wallonie

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, et des juges Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin, Magali Plovie et Frank Fleerackers, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I Objet du recours

Par les huit arrêts nos 263.107, 263.102, 263.103, 263.100, 263.105, 263.106, 263.101 et 263.104 du 25 avril 2025, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 22 mai 2025, le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article L5311-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, interprété comme s'appliquant aux émoluments perçus par les mandataires membres du conseil d'administration d'une entreprise d'assurances ou d'un fonds de pension, sur la base d'un mandat dérivé ou en leur qualité de personne non élue au sens de ce Code, viole-t-il l'article 39 de la Constitution et les articles 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ? »;

2. « L'article L5311-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, interprété comme s'appliquant aux émoluments perçus par les mandataires membres du conseil d'administration d'une entreprise d'assurances ou d'un fonds de pension, sur la base d'un mandat dérivé ou en leur qualité de personne non élue au sens de ce Code, dans la mesure où il aurait pour effet que ces administrateurs seraient rémunérés d'une manière moins favorable que les administrateurs de ces mêmes personnes morales n'y siégeant pas sur la base d'un mandat dérivé ou en leur qualité de personne non élue, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Wallex - Le droit en Wallonie

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8479, 8480, 8481, 8482, 8483, 8484, 8485 et 8486 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Julie Fernandez Fernandez, Bertrand Demonceau, Chantal Ballarin, Alain Decerf, Bernard Thiry, Stefania De Simone, Julien Compère et Jean-Pierre Hansen, assistés et représentés par Me Simon Pâques, avocat au barreau de Liège-Huy, et par Me Jan Van Gysegem, avocat au barreau de Bruxelles (dans toutes les affaires);

- la SC « Enodia », assistée et représentée par Me Judith Merodio et Me Laurane Feron, avocates au barreau de Liège-Huy (dans les affaires nos 8480, 8481 et 8486);

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Marc Uyttendaele, Me Anne Feyt et Me Nathan Mouraux, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 3 juin 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Magali Plovie et Willem Verrijdt, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

À la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 17 juin 2026, a

fixé l'audience au 15 juillet 2026.

Par ordonnance du 1er juillet 2026, la Cour, à la demande des conseils du Gouvernement wallon, a reporté les affaires à l'audience du 23 septembre 2026.

À l'audience publique du 23 septembre 2026 :

- ont comparu :

. Me Simon Pâques, pour Julie Fernandez Fernandez et autres;

. Me Laurane Feron, également loco Me Judith Merodio, pour la SC « Enodia »;

. Me Nathan Mouraux, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs Magali Plovie et Willem Verrijdt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

Wallex - Le droit en Wallonie

II. Les faits et les procédures antérieures

Durant l'année 2020, les parties requérantes devant la juridiction a quo ont exercé des mandats d'administrateur au sein de l'organisme de financement de pensions « Ogeo Fund » (affaires nos 8479, 8480, 8481, 8485 et 8486) et/ou au sein de la SA « Integrale », qui est une entreprise d'assurances (affaires nos 8480, 8482, 8483 et 8484). Par des décisions prises en décembre 2022 sur le fondement des articles L5421-1 et L5421-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), la Direction du contrôle des mandats constate que la rémunération de ces mandats excède le montant que l'article L5311-1 du CDLD autorise pour les titulaires d'un « mandat dérivé » ou pour les « personnes non élues », avec pour conséquence que les sommes trop perçues doivent être remboursées. Les personnes concernées demandent l'annulation de ces décisions devant la juridiction a quo.

Sur la base des définitions énoncées à l'article L5111-1 du CDLD et des dispositions prévues à l'article L5311-1 du CDLD, la juridiction a quo considère que les notions de « mandats dérivés » et de « personnes non élues » ne sont pas définies par référence à la notion de société à participation publique locale significative. Selon la juridiction a quo, le fait que les entreprises d'assurances et les fonds de pension aient été exclus de la notion de société à participation publique locale significative (article L5111-1, alinéa 1er, 10°, du CDLD) n'a donc pas forcément pour conséquence que l'article L5311-1 du CDLD ne s'appliquerait pas aux personnes qui, en qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou en qualité de personne non élue, exercent un mandat d'administrateur au sein d'une entreprise d'assurances ou d'un fonds de pension. La juridiction a quo considère que l'arrêt de la Cour n° 9/2020 du 16 janvier 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.009) ne permet pas de lever le doute sur la conformité de l'article L5311-1 du CDLD

aux règles répartitrices de compétences et sur sa compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination, dans l'interprétation selon laquelle cette disposition s'applique aux mandats dérivés et aux mandats confiés à des personnes non élues exercés au sein d'une entreprise d'assurances ou d'un fonds de pension. Dans chacune des huit affaires, la juridiction a quo pose dès lors les deux questions préjudicielles reproduites plus haut.

II En droit

A Argument

Quant à l'interprétation de la disposition en cause et à l'utilité des questions préjudicielles

A.1.1. À titre principal, les parties requérantes devant la juridiction a quo font valoir que les questions préjudicielles reposent sur une interprétation manifestement erronée de l'article L5311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), de sorte qu'il n'est pas utile d'y répondre. Elles estiment, contrairement à la juridiction a quo, que la disposition en cause doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas aux émoluments perçus pour l'exercice d'un mandat d'administrateur au sein d'un fonds de pension ou d'une entreprise d'assurances.

Premièrement, elles soutiennent que l'interprétation soumise par la juridiction a quo ne trouve pas appui dans le texte du CDLD. Elles observent en effet que l'article L5311-1 du CDLD renvoie, pour le plafond de rémunération applicable au président et au vice-président, à l'Annexe 1re à ce Code, selon laquelle ce plafond est déterminé en fonction, entre autres, du chiffre d'affaires. Or, elles font valoir qu'un fonds de pension ne peut pas avoir de chiffre d'affaires, que cette impossibilité légale ne saurait être assimilée à un chiffre d'affaires nul et que cette absence de chiffre d'affaires n'est pas contrebalancée en l'espèce par la prise en compte d'un autre critère (comme le montant des actifs sous gestion auprès du fonds de pension). Elles soutiennent que le législateur décrétal, après avoir exclu les fonds de pension et les entreprises d'assurances du champ d'application du CDLD, n'a pas voulu soumettre les administrateurs de ces entités à des plafonds impraticables. Selon elles, si

l'interprétation soumise par la juridiction a quo était suivie, cela signifierait que le législateur décrétal n'aurait pas légiféré de manière cohérente, ce qui démontre que cette interprétation est en réalité manifestement déraisonnable.

Deuxièmement, elles font valoir que la juridiction a quo s'est en l'espèce écartée de l'interprétation stricte du champ d'application du CDLD qu'elle avait retenue dans un arrêt antérieur, selon laquelle il fallait se limiter aux situations expressément prévues par le législateur décrétal (CE, 9 juin 2023, n° 256.749, ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.749). Selon elles, la juridiction a quo reconnaît en l'espèce un pouvoir exorbitant à l'administration, ce qui ne saurait être admis.

Troisièmement, elles soutiennent que l'interprétation soumise par la juridiction a quo est contraire au comportement procédural du Gouvernement wallon dans l'affaire n° 6999, qui a abouti à l'arrêt de la Cour n° 9/2020 du 16 janvier 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.009). Elles se réfèrent à cet égard au procès-verbal de l'audience publique du 18 décembre 2019.

A.1.2. La société coopérative intercommunale « Enodia », partie intervenante devant la juridiction a quo, fait valoir que les entreprises d'assurances et les fonds de pensions sont exclus du champ d'application de la cinquième partie du CDLD, comme cela ressort des travaux préparatoires du décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de

Wallex - Le droit en Wallonie

renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales » (ci-après : le décret du 29 mars 2018), de l'arrêt de la Cour n° 9/2020, précité, et des travaux préparatoires du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2019 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2019 ». Elle en conclut que l'interprétation soumise par la juridiction a quo est erronée et que la disposition en cause ne s'applique pas aux mandats exercés au sein des entreprises d'assurances et des fonds de pension.

A.1.3. Le Gouvernement wallon soutient que les parties ne peuvent pas contester devant la Cour le raisonnement tenu par la juridiction a quo. Selon lui, l'interprétation soumise par la juridiction a quo quant au champ d'application de l'article L5311-1 du CDLD n'est pas manifestement erronée, de sorte que la Cour ne peut la remettre en cause.

Pour le surplus, il relève que l'examen des arguments des parties requérantes devant la juridiction a quo nécessiterait que la Cour tranche le fond du litige, ce qui excède largement la compétence de la Cour au contentieux préjudiciel. Il fait valoir que l'argumentation relative à l'impossibilité légale pour un fonds de pension d'avoir un chiffre d'affaires est sans pertinence en ce qui concerne le contrôle opéré par la Cour. En outre, selon le Gouvernement wallon, la juridiction a quo ne s'est pas écartée de sa jurisprudence antérieure, puisqu'il n'y avait en l'espèce aucun doute quant au champ d'application de la disposition en cause. Enfin, il considère que l'argument relatif au comportement procédural du Gouvernement wallon dans l'affaire n° 6999 précitée est dénué de pertinence en l'espèce. Il ajoute que les mesures alors concernées étaient autres que celle qui est en cause en l'espèce.

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudicielle

A.2.1. Les parties requérantes devant la juridiction a quo relèvent tout d'abord que, dans son arrêt n° 9 /2020, précité, la Cour n'a pas retenu une application de l'article L5311-1 du CDLD aussi extensive que celle de la juridiction a quo, et que la Cour ne s'est pas prononcée sur la constitutionnalité d'une limitation des émoluments des administrateurs d'entreprises d'assurances sur la base de cette disposition.

Ensuite, elles font valoir que la disposition en cause, en ce qu'elle limite les émoluments d'un administrateur d'un fonds de pension ou d'une entreprise d'assurances, empiète sur la compétence de l'autorité fédérale visée à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980). En ce qui concerne les fonds de pension, elles se réfèrent aux dispositions fédérales relatives à la composition du conseil d'administration et à la politique de rémunération, à savoir les articles 29, alinéa 2, et 77/1 de la loi du 27 octobre 2006 « relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle » (ci- après : la loi du 27 octobre 2006). Selon elles, la disposition en cause a pour effet qu'une majorité des

administrateurs d'un fonds de pension ne peuvent bénéficier que d'émoluments plafonnés, pour un nombre maximum de douze réunions par an. Toujours selon elles, cela est incompatible avec les principes prévus par la législation fédérale en matière de rémunération, dès lors que l'absence d'émoluments pour certaines réunions ne correspond pas à une politique de rémunération saine, que les plafonds prévus par la disposition en cause ne sont pas proportionnés pour un fonds de pension qui, tel « Ogeo Fund », gère plus d'un milliard d'euros d'actifs et que ces plafonds ne permettent pas une politique de rémunération

Wallex - Le droit en Wallonie

conforme aux intérêts à long terme du fonds de pension. Enfin, elles font valoir qu'il en va de même pour les entreprises d'assurances. Elles se réfèrent à cet égard à l'article 42 de la loi du 13 mars 2016 « relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance » (ci-après : la loi du 13 mars 2016).

Elles soutiennent qu'aucune des trois conditions relatives aux compétences implicites n'est remplie en l'espèce. Premièrement, elles font valoir que les objectifs de bonne gouvernance poursuivis par la disposition en cause seraient atteints même si les plafonds concernés ne s'appliquaient pas aux administrateurs d'entreprises d'assurances ou de fonds de pension. Elles soulignent qu'en ce qui concerne ces administrateurs, la bonne gouvernance et la transparence des rémunérations sont déjà garanties par la réglementation fédérale, en particulier grâce au contrôle exercé par la Banque nationale de Belgique (ci-après : la BNB) sur les entreprises d'assurances et au contrôle exercé par l'Autorité des services et marchés financiers (ci-après : la FSMA) sur les fonds de pension. Deuxièmement, elles soutiennent, en se référant au considérant

B Point de vue de la cour

8.2 de l'arrêt de la Cour n° 9/2020, précité, que la matière du contrôle des entreprises d'assurances et des fonds de pension ne se prête pas à un traitement différencié. Elles font valoir que la disposition en cause aboutit à un tel contrôle par l'administration wallonne et que la limitation des émoluments des administrateurs concernés est une mesure encore plus radicale que les mécanismes de tutelle qui ont été censurés par l'arrêt de la Cour n° 9/2020, précité. Elles ajoutent que les autorités fédérales (BNB et FSMA) contrôlent effectivement la politique de rémunération des entreprises d'assurances et des fonds de pension. Selon elles, une scission de ce contrôle entre les autorités fédérales et l'administration wallonne rendrait le contrôle prudentiel inefficace ou dangereux. Troisièmement, elles considèrent que l'incidence de la disposition en cause n'est pas marginale, comme le confirme une lecture a contrario des considérants B.24.3 et B.31 de l'arrêt de la Cour n° 9/2020, précité. Selon elles, les plafonds prévus par la disposition en cause font obstacle aux politiques de rémunération qui sont déterminées par les entreprises d'assurances et les fonds de pension au regard de leurs obligations fédérales et qui visent à attirer des administrateurs compétents.

A.2.2. La partie intervenante devant la juridiction a quo fait valoir que l'élément prépondérant de la disposition en cause consiste en un contrôle de la rémunération des administrateurs concernés, y compris au sein des entreprises d'assurances et des fonds de pension. Il s'ensuit, selon elle, que la disposition en cause empiète sur la compétence fédérale en matière de réglementation et de contrôle des entreprises d'assurances et des fonds de pension, dès lors que cette disposition exige le respect de conditions supplémentaires relatives à l'exercice d'un mandat d'administrateur au sein de ces personnes morales.

Elle soutient ensuite qu'il n'est pas satisfait aux trois conditions des compétences implicites. Premièrement, elle relève qu'il ne ressort pas des travaux préparatoires du décret du 29 mars 2018 que le législateur décrétal aurait estimé nécessaire de soumettre les entreprises d'assurances et les fonds de pension à la disposition en cause, au contraire. Deuxièmement, elle soutient, en se référant à l'arrêt de la Cour n° 9/2020, précité, que la matière fédérale du contrôle des entreprises d'assurances et des fonds de pension ne se prête pas à un règlement différencié. Selon elle, la disposition en cause porte atteinte aux éléments essentiels de la réglementation fédérale en la matière. Troisièmement, elle fait valoir que l'incidence de la disposition en cause sur la matière fédérale n'est pas marginale. À cet égard, elle fait valoir, en se référant aux dispositions fédérales qui règlent la responsabilité des administrateurs d'un fonds de pension, le rôle du conseil d'administration et les conditions d'accessibilité au mandat d'administrateur (articles 26, 27 et 77 de la loi du 27 octobre 2006), qu'il serait difficile de trouver des personnes remplissant ces conditions qui acceptent une telle responsabilité sans juste rémunération.

Wallex - Le droit en Wallonie

A.2.3. Le Gouvernement wallon fait tout d'abord valoir que la disposition en cause relève de la compétence régionale en matière de pouvoirs locaux visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1° et 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il souligne que la disposition en cause limite la rémunération des titulaires d'un « mandat dérivé », lesquels disposent d'un mandat local originaire, et des « personnes non élues », lesquelles exercent leur mandat en

représentation ou sur décision d'une autorité locale, paralocale ou supralocale. Selon lui, le législateur décrétal n'a pas excédé ses compétences, dès lors que le champ d'application de la disposition en cause se limite ainsi aux personnes qui exercent un mandat émanant, directement ou indirectement, d'une autorité locale, paralocale ou supralocale. Toujours selon lui, la disposition en cause n'empiète pas sur la compétence fédérale en matière de réglementation et de contrôle des entreprises d'assurances et des fonds de pension. Il souligne à cet égard que la disposition en cause ne dispense aucune personne du respect des dispositions fédérales qui règlent cette matière, mais qu'elle prévoit, dans un objectif de bonne gouvernance et de transparence, des règles supplémentaires pour les personnes qui sont titulaires d'un mandat dérivé ou qui ont la qualité de personne non élue. Il relève que, dans l'exercice de ses compétences, le législateur décrétal peut adopter des règles qui doivent aussi être respectées par les entreprises d'assurances et les fonds de pension. Il ajoute que la Cour a déjà admis, à plusieurs reprises, que l'exercice d'une compétence régionale ou communautaire puisse avoir une incidence sur une compétence fédérale. Enfin, il fait valoir que la disposition en cause ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale en matière de réglementation et de contrôle des entreprises d'assurances et des fonds de pension.

Wallex - Le droit en Wallonie

À titre subsidiaire, il soutient que les trois conditions des compétences implicites sont remplies en l'espèce. Premièrement, il considère que la disposition en cause est nécessaire pour permettre au législateur décrétal d'exercer ses compétences en matière de pouvoirs locaux et de poursuivre ses objectifs de bonne gouvernance et de transparence, lesquels ne seraient pas atteints sans la disposition en cause. Il ajoute que les dispositions fédérales existantes ne permettent pas de prendre en considération la situation spécifique des personnes qui ont la qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou la qualité de personne non élue. Il se réfère également à l'arrêt de la Cour n° 135/2023 du 19 octobre 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.135), dans lequel celle-ci a considéré que des dispositions limitant la rémunération des dirigeants de certaines entités régionales poursuivaient un objectif d'intérêt général légitime. Il relève aussi que plusieurs décrets de la Région wallonne et de la Communauté française confirment la nécessité de fixer de tels plafonds de rémunération. Enfin, il observe que les travaux préparatoires auxquels la partie intervenante devant la juridiction a quo se réfère ne portent pas sur la mesure en cause. Deuxièmement, il soutient que la matière concernée se prête à un traitement différencié. Il observe que le constat posé par la Cour à cet égard dans son arrêt n° 9/2020, précité, n'est pas transposable en l'espèce, dès lors qu'il concernait d'autres mesures. Selon le Gouvernement wallon, si l'autorité fédérale a fixé des règles générales qui enjoignent aux entreprises d'assurances et aux fonds de pensions de fixer une politique de rémunération saine et efficace (article 42 de la loi du 13 mars 2016 et article 77/1 de la loi du 27 octobre 2006), l'autorité fédérale n'a en revanche rien précisé sur le contenu concret de cette politique de rémunération, de sorte qu'elle n'entendait pas régler la question du plafonnement des rémunérations. Toujours selon lui, rien ne s'oppose à ce que les autorités de contrôle fédérales (BNB et FSMA) et l'autorité de contrôle wallonne (Direction du contrôle des mandats) opèrent des contrôles simultanés mais portant sur des objets différents, comme cela existe d'ailleurs dans d'autres secteurs. Troisièmement, il soutient que la disposition en cause n'a qu'un impact marginal sur la matière fédérale de la réglementation et du contrôle des entreprises d'assurances et des fonds de pension, dès lors que, d'une part, cette matière inclut de nombreuses autres mesures que celles sur la politique de rémunération et que, d'autre part, la disposition en cause ne s'applique qu'à une part limitée de l'ensemble des entreprises d'assurances et fonds de pension et de leurs administrateurs. Il ajoute que l'argument des parties requérantes devant la juridiction a quo selon lequel les plafonds en cause seraient insuffisants pour attirer des administrateurs compétents repose sur une lecture subjective et ne saurait dès lors être pris en considération. Enfin, selon

le Gouvernement wallon, les considérants B.23.2 à B.24.3 de l'arrêt de la Cour n° 9/2020, précité, confirment le raisonnement qui précède.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

A.3.1. Les parties requérantes devant la juridiction a quo soutiennent tout d'abord que l'excès de compétence qui ressort de l'examen de la première question préjudicielle a pour effet que la différence de traitement visée dans la seconde question préjudicielle ne poursuit pas un but légitime.

Ensuite, elles font valoir que cette différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif, dès lors que les concepts vagues employés dans les définitions des notions de « mandat dérivé » (article L5111-1, alinéa 1er, 2°, du CDLD) et de « personnes non élues » (article L5111-1, alinéa 1er, 9°, du CDLD) laissent une marge d'interprétation à la Direction du contrôle des mandats. Elles relèvent notamment que cette dernière ne semble pas appliquer la disposition en cause aux administrateurs d'un fonds de pension qui sont nommés sur proposition du

conseil d'administration, ce qui démontre par l'absurde le caractère subjectif de la différence de traitement, puisqu'il suffirait que les statuts du fonds de pension prévoient un tel système pour échapper au champ d'application de la disposition en cause.

Elles soutiennent également que la différence de traitement n'est pas pertinente au regard des objectifs de bonne gouvernance et de transparence poursuivis par le législateur décrétal. Elles soulignent qu'au sein du conseil d'administration d'une entreprise d'assurances ou d'un fonds de pension, les administrateurs qui ont la qualité de titulaire de mandat dérivé ou la qualité de personne non élue et les administrateurs qui n'ont ni l'une ni l'autre se trouvent dans des situations comparables, dès lors qu'ils doivent satisfaire aux mêmes exigences et qu'ils assument les mêmes responsabilités. Selon elles, la différence de traitement en termes d'émoluments aboutit à créer une catégorie d'administrateurs de seconde zone. De plus, toujours selon elles, la mise en exergue de l'origine du mandat revient à nier le fait que les administrateurs agissent dans l'intérêt social du fonds de pension ou de l'entreprise d'assurances. Elles considèrent que la disposition en cause porte par conséquent atteinte au caractère collégial du conseil d'administration, ce qui est de nature à réduire le niveau de bonne gouvernance. En outre, elles font valoir que la disposition en cause a pour effet de rendre très difficile, voire impossible, le recrutement d'administrateurs qui disposent des compétences requises pour assurer la bonne gestion d'une entreprise d'assurances ou d'un fonds de pension et qui acceptent d'assumer une telle responsabilité.

Enfin, elles considèrent que la différence de traitement n'est ni nécessaire ni raisonnablement justifiée, dès lors que (1) les objectifs de bonne gouvernance et de transparence sont déjà atteints au moyen des législations fédérales relatives aux entreprises d'assurances et aux fonds de pension, (2) une simple déclaration des émoluments perçus serait suffisante au regard des objectifs poursuivis, (3) aucune dérogation n'est possible en l'espèce, contrairement à ce que prévoit l'article 3, § 7, du décret de la Région wallonne du 12 février 2004 « relatif au statut de l'administrateur public » (ci-après : le décret du 12 février 2004), (4) un fonds de pension ne peut pas avoir de chiffre d'affaires, (5) les membres du personnel des fonds de pension et des entreprises d'assurances ne sont pour leur part plus soumis à aucun plafond de rémunération par le CDLD et (6) aucune mesure transitoire n'a été prévue. Elles ajoutent que les mandats d'administrateurs concernés ne sont pas nécessairement exercés à titre complémentaire et que ce critère est en toute hypothèse dénué de pertinence pour apprécier l'impact de la mesure en cause sur le fonctionnement du conseil d'administration.

Wallex - Le droit en Wallonie

Elles en concluent que la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. À titre infiniment subsidiaire, elles soutiennent que la disposition en cause est à tout le moins discriminatoire en ce qu'elle s'applique aux personnes non élues, qui présentent un lien « public » bien moins évident que les titulaires d'un mandat dérivé.

A.3.2. La partie intervenante devant la juridiction a quo soutient que les administrateurs relevant des deux catégories comparées se trouvent dans des situations comparables, dès lors qu'ils assument les mêmes responsabilités. Selon elle, la différence de traitement en termes de rémunération n'est pas raisonnablement justifiée et elle produit des effets disproportionnés pour ceux qui ont la qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou la qualité de personne non élue.

A.3.3. Le Gouvernement wallon fait valoir que les administrateurs d'une entreprise d'assurances ou d'un fonds de pension qui siègent en qualité de titulaires d'un mandat dérivé ou en qualité de personne non élue ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des autres administrateurs. Il observe que les administrateurs relevant de la première catégorie soit disposent d'un mandat qui dérive d'un mandat local originaire, soit exercent leur mandat en représentation ou sur décision d'une autorité locale, paralocale ou supralocale, de sorte qu'ils sont soumis aux règles de bonne gouvernance et de transparence qui ont été adoptées par le législateur décrétal. Selon lui, il est légitime que ces administrateurs soient soumis à de telles règles, dès lors qu'ils perçoivent une rémunération sur la base d'une mission qui leur est confiée, fût-ce indirectement, par les citoyens, ce qui n'est pas le cas des autres administrateurs.

À titre subsidiaire, il soutient que la différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, qu'elle est raisonnablement justifiée et qu'elle est proportionnée. Tout d'abord, il considère que le fait de répondre, ou non, à la définition de la notion de titulaire d'un mandat dérivé (article L5111-1, alinéa 1er, 2°, du CDLD) ou de celle de personne non élue (article L5111-1, alinéa 1er, 9°, du CDLD) est un critère de distinction objectif. Selon lui, ces définitions sont en effet claires. Il ajoute que le raisonnement « par l'absurde » des parties requérantes devant la juridiction a quo ne relève pas du contrôle de la Cour et qu'à suivre ce raisonnement, la différence de traitement en cause deviendrait alors inexistante. Ensuite, il fait valoir qu'il est pertinent de distinguer les

administrateurs au sein des entreprises d'assurances ou des fonds de pension selon que leur mandat est lié ou non à une mission qui leur est confiée, fût-ce indirectement, par les citoyens. Il ajoute que les membres du personnel des entreprises d'assurances ou des fonds de pension, quant à eux, ne sont pas rémunérés pour une mission confiée par les citoyens, de sorte qu'il n'y a pas lieu que le législateur décrétal réglemente leur rémunération. En outre, il soutient que la référence au décret du 12 février 2004 est sans pertinence, dès lors que ce décret prévoit de nombreuses règles contraignantes qui ne se limitent pas à la question de la rémunération des administrateurs. Enfin, selon le Gouvernement wallon, l'article L5311-1 du CDLD est proportionné aux objectifs de bonne gouvernance et de transparence, dès lors que les administrateurs concernés perçoivent effectivement un montant d'une certaine ampleur (ce qui réduit fortement le risque de désintérêt pour ces mandats) et qu'ils exercent ces mandats à titre complémentaire. Il se réfère également au considérant B.31 de l'arrêt de la Cour n° 9/2020, précité.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

Wallex - Le droit en Wallonie

B.1. Les questions préjudicielles portent sur les plafonds de rémunération prévus à l'article L5311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), dans l'interprétation selon laquelle ils s'appliquent aux personnes qui, en qualité de titulaire d'un « mandat dérivé » (article L5111-1, alinéa 1er, 2°, du CDLD) ou en qualité de « personne non élue » (article L5111-1, alinéa 1er, 9°, du CDLD), exercent un mandat d'administrateur dans une entreprise d'assurances ou dans un organisme de financement de pensions (aussi couramment appelé fonds de pension).

B.2.1. Tel qu'il a été remplacé par l'article 47 du décret de la Région wallonne 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 » (ci-après : le décret du 29 mars 2018), annulé partiellement par la Cour dans son arrêt n° 9 /2020 du 16 janvier 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.009), et tel qu'il a été modifié par l'article 54 du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2019 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2019 », l'article L5111-1 du CDLD dispose :

« Pour l'application du présent Code, il faut entendre par :

1° 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;

2° mandat dérivé : tout mandat exercé par le titulaire d'un mandat originaire qui lui a été confié en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière ou qui lui a été confié par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

a) d'une commune;

b) d'une province;

c) d'un centre public d'action sociale;

d) d'une intercommunale;

e) d'une régie communale ou provinciale autonome;

f) d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;

g) d'une société de logement;

h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées.

[...]

Wallex - Le droit en Wallonie

9° personnes non élues : les personnes qui ne sont pas titulaires d'un mandat originaire et à qui un mandat a été confié dans une personne morale de droit privé ou de droit public par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

a) d'une commune;

b) d'une province;

c) d'un centre public d'action sociale;

d) d'une intercommunale;

e) d'une régie communale ou provinciale autonome;

f) d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;

g) d'une société de logement;

h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées;

10° société à participation publique locale significative : société répondant aux critères suivants :

a) être une société de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique;

b) ne pas être une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, un organisme visé à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, les entreprises d'assurance et de réassurance, les fonds de pension ainsi que tout autre organisme ou société qui, en vertu de la législation fédérale, fait l'objet d'un contrôle par l'Autorité des Services et Marchés financiers ou la Banque Nationale de Belgique;

c) Et dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement, ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées détiennent seules, ou conjointement avec la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1er à § 7, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1er à § 5, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, directement ou indirectement une participation au capital supérieure à cinquante [pour cent] du capital;

Lorsque la participation au capital par les communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement

Wallex - Le droit en Wallonie

est supérieure à la participation au capital par la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1er à § 7, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1er à § 5, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138, la société est une société à participation publique locale significative. Dans le cas contraire, et sans préjudice de l'hypothèse visée ci-après, la société relève, le cas échéant, de l'article 3, § 7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, § 5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138.

Lorsque le nombre de membres du principal organe de gestion désigné par les communes, provinces, C.P. A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement est supérieur

au nombre de membres du principal organe de gestion désigné par la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1er à § 7, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1er à § 5, alinéa 1er, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138, la société est une société à participation publique locale significative. Dans le cas contraire, et sans préjudice de l'hypothèse visée ci-avant, la société relève, le cas échéant, de l'article 3, § 7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, § 5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138;

11° jeton de présence : rémunération accordée au membre d'un organisme siégeant lors d'une réunion d'un organe de gestion, en raison de sa présence et de sa participation à l'entièreté de cette réunion;

12° rémunération : toute somme qui est payée en contrepartie de l'exercice d'un mandat originaire, d'un mandat dérivé, d'un mandat exercé par une personne non élue, d'un mandat, d'une fonction et d'une charge publics d'ordre politique, d'une fonction dirigeante locale, d'une fonction de gestionnaire ou d'un mandat, d'une fonction dirigeante ou d'une 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;

13° avantage en nature : sans préjudice de la définition d'avantage en nature prévue à l'annexe 4, tout avantage qui ne se traduit pas par le versement d'une somme et qui est consenti en contrepartie de l'exercice d'un mandat originaire, d'un mandat dérivé, d'un mandat exercé par une personne non élue, d'un mandat, d'une fonction et d'une charge publics d'ordre politique, d'une fonction dirigeante locale, d'une fonction de gestionnaire ou d'un mandat, d'une fonction dirigeante ou d'une 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;

[...]

Concernant le 2° est présumé de manière irréfragable comme mandat dérivé :

1° le mandat exercé par un titulaire d'un mandat originaire au sein d'une société à participation publique locale significative;

Wallex - Le droit en Wallonie

2° le mandat d'administrateur qui n'est pas élu local, tel que prévu à l'article L1523-15, § 1er, alinéa 2.

[...] ».

B.2.2. Tel qu'il a été remplacé par l'article 52 du décret du 29 mars 2018, l'article L5311-1 du CDLD, en cause, dispose :

« § 1er. Le présent article s'applique à l'exercice des mandats dérivés dans tout organe de gestion d'une personne morale ou d'une association de fait, sous réserve des règles particulières prévues à l'article L6434-1, § 3, pour le titulaire de la fonction dirigeante locale.

Les mandats dérivés exercés au sein d'une régie autonome communale ou provinciale ou au sein d'une ASBL communale ou provinciale par le titulaire d'un mandat originaire exécutif sont exercés à titre gratuit.

§ 2. Un administrateur ne peut pas percevoir de rémunération autre qu'un jeton de présence ni d'avantage en nature. Sans préjudice de l'alinéa 3, il perçoit un seul jeton de présence pour chaque séance de l'organe de gestion à laquelle il assiste.

Le montant du jeton de présence ne peut pas être supérieur à 125 euros.

Il est accordé au même administrateur un seul 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.

A l'exception des réunions du comité d'audit et dans les limites fixées au paragraphe 11, aucun jeton de présence, rémunération et avantage en nature n'est perçu pour la participation à des réunions d'organes qui ne sont pas des organes restreints de gestion au sens de l'article L1523-18, § 2.

Le mandat d'observateur tel que défini à l'article L5111-1 est exercé à titre gratuit.

§ 3. Seuls 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.

A défaut de rémunération telle que prévue à l'alinéa 1er, le président et le vice-président peuvent bénéficier, pour leur participation à l'entièreté de la réunion du conseil d'administration, d'un jeton de présence d'un montant maximum respectivement de 180 euros et de 150 euros.

§ 4. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence perçus par un administrateur ne peut être supérieur à 4 999,28 euros.

§ 5. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature du vice-président ne peut être supérieur à septante-cinq [pour cent] du montant maximal de la rémunération et des avantages en nature que peut percevoir le président de la même personne morale.

Wallex - Le droit en Wallonie

§ 6. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature du président, ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe 1re au présent Code.

Il résulte de l'addition des points selon les paramètres et la méthode de calcul déterminés dans cette même annexe.

§ 7. Sans préjudice des paragraphes qui précèdent, pour leur participation aux organes restreints de gestion, le montant maximum du jeton de présence pour un président et un vice- président autres que le président et le vice-président de la personne morale ou de l'association de fait si ceux-ci bénéficient d'une rémunération telle que prévue au paragraphe 3, est respectivement de 180 euros et de 150 euros.

Les autres administrateurs membres de l'organe restreint de gestion peuvent percevoir un jeton de présence de maximum 125 euros.

§ 8. Les jetons de présence, rémunérations ou autres avantages dus en raison de la participation d'un administrateur d'une intercommunale aux réunions d'organes dans des sociétés à participation publique locale significative où ils siègent suite à une désignation expresse ou en raison de la représentation de l'intercommunale sont directement versés à celle- ci.

Wallex - Le droit en Wallonie

§ 9. Le mandat originaire, mandat dérivé, mandat confié à une personne non élue, mandat, fonction et charge publics d'ordre politique ne peut être exercé ni au travers d'une société de management ou interposée ni en qualité d'indépendant.

§ 10. La rémunération du président et du vice-président telle que prévue au paragraphe 3 est calculée pour la participation à l'ensemble des réunions des organes de gestion auxquelles sont tenus de participer les fonctions précitées. Lorsqu'un défaut de participation a été constaté, le montant de la rémunération est réduit à due concurrence.

Le président et le vice-président qui n'ont pas participé à l'entièreté de la réunion sont considérés en défaut de participation. Une absence totale ou partielle à une réunion d'un organe de gestion, en raison d'une maladie, d'un congé de maternité ou d'un cas de force majeure n'est pas considérée comme un défaut de participation, pour autant que cet état de fait puisse être dûment justifié.

La rémunération est versée mensuellement, à terme échu.

Le principal organe de gestion de l'institution qui rémunère le président et le vice-président annexe au rapport de rémunération tel que prévu à l'article L6421-1, une fiche récapitulative annuelle, reprenant les montants versés et leur justification pour chaque mois.

§ 11. Le nombre de réunions donnant lieu à l'octroi d'un jeton de présence ne peut pas dépasser :

- pour un conseil d'administration : douze par an;

- pour un organe restreint de gestion qui gère un secteur d'activité : douze par an;

- pour un bureau exécutif : dix-huit par an.

Le nombre de réunions du comité d'audit donnant lieu à l'octroi d'un jeton de présence ne peut dépasser trois par an.

Le nombre de réunions du comité de gestion de l'association de projet donnant lieu à l'octroi d'un jeton de présence ne peut pas dépasser douze par an.

§ 12. Les mandats au sein du comité de rémunération sont exercés à titre gratuit.

Le montant du jeton de présence accordé aux membres du comité d'audit ne peut être supérieur à 125 euros.

Le mandat au sein du comité de gestion d'une convention entre communes est exercé à titre gratuit.

Le montant du jeton de présence accordé aux membres du comité de gestion de l'association de projet ne peut pas être supérieur à 125 euros.

§ 13. Les plafonds fixés aux paragraphes précédents s'appliquent également aux mandats confiés aux personnes non élues par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

a) une commune;

b) une province;

c) d'un centre public d'action sociale;

d) une intercommunale;

e) une régie communale ou provinciale autonome;

f) une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;

g) une société de logement;

h) toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées.

§ 14. Les montants maximaux visés au présent article sont liés aux fluctuations de l'indice des prix, conformément aux règles prescrites par la loi du 1er 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 1er janvier 1990 ».

B.2.3. La disposition en cause s'inscrit dans le contexte de la réforme globale opérée par le décret du 29 mars 2018, qui tend à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le « Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe PUBLIFIN », adopté en séance plénière du Parlement wallon le

Wallex - Le droit en Wallonie

6 juillet 2017 (Doc. parl., Parlement wallon, 2016-2017, n° 861/1). Le décret du 29 mars 2018 vise à renforcer les « règles en matière de gouvernance et de transparence au sein des structures locales, supra-locales ou dans leurs filiales » et à « éten[dre] considérablement le périmètre des organismes et des mandataires visés par les dispositions du [CDLD] » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 3). Cette réforme s'articule ainsi autour de trois axes : la gouvernance, la responsabilisation et la transparence (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/27, p. 7).

En ce qui concerne plus particulièrement le renforcement des règles en matière de déclaration de mandats et de contrôle des rémunérations, les travaux préparatoires du décret du 29 mars 2018 indiquent :

« Concernant les déclarations de mandats et de rémunérations, tout en maintenant le principe d'une déclaration annuelle remplie par les titulaires d'un mandat, on peut identifier trois évolutions notoires :

- les règles prévues aux articles L5111-1 et suivants sont renforcées permettant un contrôle effectif notamment des non-élus et des mandats au sein des filiales des intercommunales;

- les contrôles sont étendus ne se limitant plus au seul respect des plafonds de rémunération mais portant également sur le respect des règles de rémunérations prévues par la 5e partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

- le cadastre des mandats établi par l'organe de contrôle sur la base des données telles que fournies par l'assujetti dans sa déclaration fait l'objet d'une publication annuelle reprenant désormais également les rémunérations déclarées » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 3);

« Le présent projet de décret vise également à assurer la transparence quant aux responsabilités exercées par les mandataires auxquels les citoyens ont confié des missions publiques. Cette transparence doit, au moyen d'un cadastre, non seulement permettre d'identifier les mandats publics qui ont été confiés aux différents élus mais également ceux confiés à toute personne non-élue (en ce compris les dirigeants de structures publiques), ainsi que les rémunérations ou rétributions y afférentes.

[...]

Plus que jamais, dans un souci de transparence et de confiance entre l'entreprise publique et ses usagers, les rémunérations et avantages que perçoivent les gestionnaires et les administrateurs de ces entreprises doivent être balisées, plafonnées, contrôlées et accessibles aux citoyens. Elles doivent surtout s'imposer à tous; la voie décrétale apparaît dès lors comme

le moyen juridique le plus adéquat ne permettant ni interprétation, ni accommodement, ni demi- mesure » (ibid., p. 4).

Quant à l'interprétation sur laquelle reposent les questions préjudicielles

B.3.1. Les parties requérantes et intervenante devant la juridiction a quo font valoir que, contrairement à l'interprétation sur laquelle reposent les questions préjudicielles, la disposition en cause doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas aux mandats d'administrateur au sein d'une entreprise d'assurances ou d'un organisme de financement de pensions. Selon les parties requérantes devant la juridiction a quo, il est par conséquent inutile de répondre aux questions préjudicielles.

Wallex - Le droit en Wallonie

B.3.2. Il appartient en règle à la juridiction a quo d'interpréter la disposition qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause.

B.3.3. Il ressort des motifs des décisions de renvoi que l'interprétation de la disposition en cause a suscité des débats entre les parties devant la juridiction a quo et que cette dernière a jugé, entre autres, que le fait que les entreprises d'assurances et les organismes de financement de pensions aient été exclus de la notion de société à participation publique locale significative (article L5111-1, alinéa 1er, 10°, du CDLD) n'implique pas que l'article L5311-1 du CDLD ne serait pas applicable aux personnes qui, en qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou en qualité de personne non élue, exercent un mandat d'administrateur au sein de ces personnes morales. L'interprétation soumise par la juridiction a quo selon laquelle la disposition en cause s'applique à ces administrateurs n'est pas manifestement erronée. La Cour examine les questions préjudicielles dans cette interprétation.

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.4. La première question préjudicielle porte sur la conformité de l'article L5311-1 du CDLD à l'article 39 de la Constitution et aux articles 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), dans l'interprétation selon laquelle la disposition en cause s'applique aux personnes qui, en qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou en qualité de personne non élue, exercent un mandat d'administrateur dans une entreprise d'assurances ou dans un organisme de financement de pensions.

B.5.1. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« L'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour :

[...]

2° la politique financière et la protection de l'épargne, en ce compris la réglementation et le contrôle des établissements de crédit et autres institutions financières et des entreprises d'assurances et assimilées, des sociétés de portefeuille et des fonds communs de placement, le crédit hypothécaire, le crédit à la consommation, le droit bancaire et de l'assurance, ainsi que la constitution et la gestion de ses institutions publiques de crédit;

[...] ».

B.5.2.1. Par la loi du 13 mars 2016 « relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance » (ci-après : la loi du 13 mars 2016), le législateur fédéral règle, « dans l'objectif de garantir la protection des preneurs d'assurance, des assurés et des bénéficiaires de contrats et d'opérations d'assurance, et d'assurer la solidité et le bon fonctionnement du système financier, en particulier, l'établissement, l'activité et le contrôle des entreprises d'assurance ou de réassurance opérant en Belgique, en ce compris certaines modalités et conditions inhérentes aux contrats et opérations d'assurance ou de réassurance » (article 3).

Wallex - Le droit en Wallonie

La loi du 13 mars 2016 impose à toute entreprise d'assurances de disposer « d'un système de gouvernance adéquat, dont des mesures de surveillance, en vue de garantir une gestion efficace et prudente de l'entreprise » (article 42, § 1er), ce qui inclut, entre autres, « une politique de rémunération assurant une gestion saine et efficace des risques, prévenant la prise de risques excédant le niveau de tolérance fixé par l'entreprise » (article 42, § 1er, 6°). Le système de gouvernance « présente un caractère exhaustif et est proportionné à la nature, à l'ampleur et à la complexité des risques inhérents au modèle d'entreprise et aux activités » de l'entreprise d'assurances (article 42, § 2).

La loi du 13 mars 2016 règle notamment les responsabilités et les missions de l'« organe légal d'administration » (voy. not. les articles 44, 77 et 78), au sein duquel sont en outre constitués un comité d'audit, un comité des risques et un comité de rémunération (article 48). Les membres de l'organe légal d'administration « doivent disposer en permanence de l'honorabilité professionnelle nécessaire et de l'expertise adéquate à l'exercice de leur fonction » (article 40, § 1er) et leur nomination est soumise à l'approbation préalable de la Banque nationale de Belgique (ci-après : la BNB) (article 81).

En outre, « [s]'il existe des liens étroits entre l'entreprise d'assurance ou de réassurance et d'autres personnes physiques ou morales, ou si l'entreprise d'assurance ou de réassurance fait partie d'un groupe, ces liens ou la structure juridique du groupe ne peuvent entraver l'exercice du contrôle prudentiel individuel de l'entreprise ou du contrôle du groupe dont fait partie l'entreprise » (article 43, alinéa 1er).

Enfin, la loi du 13 mars 2016 organise le contrôle des entreprises d'assurances par la BNB (voy. not. les articles 303 et suivants).

B.5.2.2. La loi du 13 mars 2016 transpose notamment la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 « sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (refonte) ». Le système de gouvernance des entreprises d'assurances est réglé aux articles 41 et suivants de cette directive, ainsi qu'aux articles 258 et suivants du règlement délégué (UE) 2015/35 de la Commission du 10 octobre 2014 « complétant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil

sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) ». La politique de rémunération, en particulier, fait l'objet de l'article 275 de ce règlement délégué.

B.5.3.1. Par la loi du 27 octobre 2006 « relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle » (ci-après : la loi du 27 octobre 2006), tant dans sa version antérieure que dans sa version postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 11 janvier 2019 « relative à la transposition de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) et modifiant la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle » (ci-après : la loi du 11 janvier 2019), le législateur fédéral règle notamment les institutions de retraite professionnelle de droit belge, à savoir les organismes de financement de pensions.

La loi du 27 octobre 2006 règle les responsabilités et les missions du conseil d'administration (articles 27 et 28). Cette loi impose aux membres du conseil d'administration de satisfaire aux exigences d'honorabilité professionnelle et d'expertise adéquate (article 24, tel qu'il était applicable avant son abrogation par la loi du 11 janvier 2019; article 77, tel qu'il a été remplacé par la loi du 11 janvier 2019) et elle règle également leur responsabilité (article 26).

Wallex - Le droit en Wallonie

La loi du 27 octobre 2006 contient aussi des dispositions relatives à la structure de gestion et à l'organisation de l'organisme de financement de pensions (articles 77 et suivants, dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 11 janvier 2019; articles 76/1 et suivants, dans leur version postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 11 janvier 2019). Tels qu'ils ont été insérés par la loi du 11 janvier 2019, les articles 76/1 et 77/1 de la loi du 27 octobre 2006 concernent respectivement le système de gouvernance de l'organisme de financement de pensions et sa politique de rémunération.

Les articles 134 à 139 de la loi du 27 octobre 2006 prévoient des dispositions particulières pour les administrations publiques et les organismes publics. Il en résulte notamment que, lorsqu'une administration publique ou un organisme public confie la gestion d'un régime de

retraite à un organisme de financement de pensions, ce dernier est par principe soumis à la loi du 27 octobre 2006 (articles 136, § 2, et 137).

Enfin, la loi du 27 octobre 2006 organise le contrôle des organismes de financement de pensions par l'Autorité des services et marchés financiers (ci-après : la FSMA) (voy. not. l'article 4 et les articles 97 et suivants).

B.5.3.2. La loi du 27 octobre 2006, dans ses versions antérieure et postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 11 janvier 2019, transpose des directives européennes : d'abord, la directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 « concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle », puis la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 « concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) (refonte) ». Les articles 20 et suivants de cette dernière directive portent sur le système de gouvernance, dont la politique de rémunération (article 23).

B.6.1. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

B.6.2. L'article 6, § 1er, VIII, 1° et 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 confère aux régions, en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, le pouvoir de régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, ainsi que celui de régler les associations de provinces, de collectivités supracommunales et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi.

B.6.3. En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes en ce qui concerne la politique d'aide sociale, en ce compris

les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, sous réserve des exceptions limitativement énumérées par la même disposition.

La Région wallonne et la Commission communautaire française, la première sur le territoire de la région de langue française et la seconde sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les

Wallex - Le droit en Wallonie

compétences de la Communauté française en matière d'aide aux personnes, au sens de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, sauf certaines exceptions (article 138 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 3, 7°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 « relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française », avec l'article 3, 7°, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 « relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française » et avec l'article 3, 7°, du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 « relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française »).

B.6.4. L'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 confère aux régions la compétence en matière de logement.

B.7. Sur la base de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur fédéral est en droit de prévoir la réglementation des entreprises d'assurances et des organismes de financement de pensions, sans préjudice de la faculté qu'a la Région wallonne de soumettre au respect de certaines conditions la rémunération des représentants des autorités locales dans l'administration de ces entreprises et organismes, sur la base des compétences mentionnées en B.6.2 à B.6.4.

Wallex - Le droit en Wallonie

La disposition en cause s'applique en effet aux personnes qui ont la qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou la qualité de personne non élue, ce qui, eu égard aux définitions énoncées à l'article L5111-1, alinéa 1er, 2° et 9°, du CDLD, signifie que le mandat concerné trouve sa source dans un mandat local originaire ou émane de l'une des autorités locales énumérées. La

circonstance que la disposition en cause s'applique aux mandats quelle que soit la personne morale au sein de laquelle ceux-ci sont exercés, y compris donc dans les entreprises d'assurances et les organismes de financement de pensions, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.8. Dès lors que la disposition en cause relève de la compétence de la Région wallonne, il n'y a pas lieu d'examiner si celle-ci pouvait se prévaloir des compétences implicites pour prendre ladite disposition.

B.9. Pour le surplus, la disposition en cause n'empêche pas les entreprises d'assurances et les organismes de financement de pensions concernés de satisfaire également aux dispositions fédérales qui règlent la gouvernance de ces personnes morales, y compris la politique de rémunération, dès lors que ces dispositions prévoient pour l'essentiel des normes et principes généraux, qui ne sont pas en soi incompatibles avec les limites de rémunération prévues par la disposition en cause. Il n'apparaît pas qu'il serait impossible ou excessivement difficile, pour les entreprises d'assurances et les organismes de financement de pensions concernés, de satisfaire simultanément aux dispositions fédérales, sous le contrôle de la BNB ou de la FSMA, et à la disposition en cause, sous le contrôle de la Direction du contrôle des mandats.

B.10. L'article L5311-1 du CDLD est conforme à l'article 39 de la Constitution et à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans l'interprétation selon laquelle il s'applique aux personnes qui, en qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou en qualité de personne non élue, exercent un mandat d'administrateur dans une entreprise d'assurances ou dans un organisme de financement de pensions.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

B.11. La seconde question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article L5311-1 du CDLD avec les articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour est interrogée sur la différence de traitement entre les personnes qui exercent un mandat d'administrateur dans une entreprise d'assurances ou dans un organisme de financement de pensions, selon qu'elles ont la qualité de

titulaire d'un mandat dérivé ou la qualité de personne non élue ou qu'elles n'ont aucune de ces deux qualités. Seules les personnes qui ont la qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou la qualité de personne non élue sont soumises aux limites de rémunération prévues par la disposition en cause.

B.12. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non- discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.13.1. Le Gouvernement wallon fait valoir que les administrateurs relevant des deux catégories comparées ne se trouvent pas dans des situations comparables.

B.13.2. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. Les différences soulevées par le Gouvernement wallon peuvent certes constituer un élément dans l'appréciation de la différence de traitement, mais elles ne sauraient suffire pour conclure à la non-comparabilité. En juger autrement viderait de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.14. La différence de traitement en cause repose sur le fait de savoir si l'administrateur concerné répond, ou non, à la définition des notions de titulaire d'un mandat dérivé ou de personne non élue.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes devant la juridiction a quo, les définitions que l'article L5111-1, alinéa 1er, 2° et 9°, du CDLD donne à ces notions sont suffisamment précises. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 29 mars 2018 que, dans

ces définitions, l'expression « en raison de la représentation de » « vise les cas où un organisme/pouvoir local dispose d'une représentation au sein d'un (autre) organisme, et où la personne qui le représente y siège sans avoir été officiellement désigné par une décision formelle » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 12).

La différence de traitement en cause repose donc sur un critère de distinction objectif.

B.15. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.3 que la disposition en cause s'inscrit dans des objectifs de bonne gouvernance et de transparence et qu'elle vise à renforcer la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics. Il s'agit d'objectifs légitimes.

Wallex - Le droit en Wallonie

B.16. Au regard de ces objectifs, il est pertinent d'établir une distinction fondée sur l'origine du mandat. En outre, compte tenu en particulier de la volonté du législateur décrétal de fixer des limites en termes de rémunération qui « s'impose[nt] à tous » (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 4), le législateur décrétal a raisonnablement pu considérer que la disposition en cause devait s'appliquer de manière générale à tous les mandats qui trouvent leur source dans un mandat local originaire ou qui émanent de l'une des autorités locales énumérées, quelle que soit la personne morale dans laquelle ce mandat est exercé.

B.17. Enfin, les limitations ainsi imposées aux rémunérations ne sont pas déraisonnables et laissent une marge de négociation suffisante permettant le recrutement d'administrateurs compétents et motivés.

B.18. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement en cause est raisonnablement justifiée.

B.19. L'article L5311-1 du CDLD est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il s'applique aux personnes qui, en qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou en qualité de personne non élue, exercent un mandat

d'administrateur dans une entreprise d'assurances ou dans un organisme de financement de pensions.

Wallex - Le droit en Wallonie

Décision
Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article L5311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne viole pas les articles 10, 11 et 39 de la Constitution ni l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dans l'interprétation selon laquelle il s'applique aux personnes qui, en qualité de titulaire d'un mandat dérivé ou en qualité de personne non élue, exercent un mandat d'administrateur dans une entreprise d'assurances ou dans un organisme de financement de pensions.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 novembre 2026.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul

Wallex - Le droit en Wallonie