Cour constitutionnelle - Arrêt n° 136/2026
du 19 novembre 2026

# ARRÊT

*En cause:*

la question préjudicielle relative aux articles L5111-1 et L5311-1, §§ 3 et 6, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi qu'à l'annexe 1re du même Code (« Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président »), posée par le Conseil d'État.

Wallex - Le droit en Wallonie

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin, Magali Plovie et Frank Fleerackers, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite Danny Pieters, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

## I Objet du recours

Par l'arrêt n° 264.980 du 26 novembre 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 décembre 2025, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles L5111-1, L5311-1, spécialement en ses §§ 3 et 6, et l'annexe 1re du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, intitulée ‘ Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice de mandats dérivés de président ', lus isolément ou en combinaison les uns avec les autres, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16 de la Constitution, en ce qu'ils traitent de manière différente :

1° pour le calcul des plafonds de rémunération : d'une part, les présidents d'une personne morale ou d'une association de fait qui perçoivent, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction lorsque la personne morale ou l'association de fait associe directement des CPAS ou des communes et, d'autre

Wallex - Le droit en Wallonie

part, les présidents d'une personne morale ou d'une association de fait qui perçoivent, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction lorsque la personne morale ou l'association de fait associe indirectement des CPAS ou des communes par l'intermédiaire d'une personne morale ou d'une association de fait tierce qui associe elle-même, directement ou indirectement, des CPAS ou des communes ?

2° les personnes morales et associations de fait précitées ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Eric Vanbrabant, assisté et représenté par Me Elisabeth Kiehl, avocate au barreau de Liège-Huy;

- la SA « SOCOFE » et Didier Donfut, assistés et représentés par Me Bruno Lombaert et Me Sophie Adriaenssen, avocats au barreau de Bruxelles (parties intervenantes);

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Sébastien Depré, Me Germain Haumont et Me Ambre Deschamps, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 15 juillet 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Emmanuelle Bribosia et Frank Fleerackers, a décidé que l'affaire était 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 l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise 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.

II. Les faits et la procédure antérieure

La partie requérante devant le Conseil d'État, juridiction a quo, est le président du conseil d'administration de la SA « NeWIN », dont l'actionnaire majoritaire est la SA « NETHYS », elle-même détenue par l'intercommunale « ENODIA ».

Le 25 avril 2023, la Région wallonne adresse à la partie requérante devant la juridiction a quo un avis d'irrégularité relatif au dépassement du plafond de rémunération fixé par l'article L5311-1 et l'annexe 1re du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), tels qu'ils ont été remplacés par le 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 supralocales et de leurs filiales ». Son mandat au sein de la SA « NeWIN » est considéré comme étant un « mandat dérivé » au sein d'une « société à participation publique locale significative » au sens de l'article L5111-1, tel qu'il a été remplacé par le décret précité. Afin de calculer le plafond de rémunération applicable, la Région wallonne prend notamment en considération le coefficient le plus faible sous l'angle du critère de la « population des communes ou des CPAS associés », dès lors qu'aucune commune n'est directement associée au sein de la SA « NeWIN ».

Le 30 juin 2023, la Région wallonne prend une décision qui impose à la partie requérante devant la juridiction a quo de rembourser le trop-perçu relatif à l'exercice 2021.

Le 3 mai 2024, la Région wallonne prend une décision similaire pour l'exercice 2022.

Par deux requêtes déposées devant le Conseil d'État, l'une le 11 septembre 2023 et l'autre le 18 juin 2024, la partie requérante devant la juridiction a quo demande l'annulation des deux décisions précitées. Elle fait notamment valoir qu'eu égard à la structure actionnariale précédemment décrite, il convient de considérer que l'ensemble des communes qui sont associées au sein de l'intercommunale « ENODIA » sont également associées au sein de la SA « NeWIN », fût-ce indirectement. La population de ces communes doit dès lors être prise en considération afin de déterminer le coefficient relatif à la population, de sorte que la rémunération de la partie requérante devant la juridiction a quo ne dépasse pas le plafond de rémunération.

La juridiction a quo constate que la SA « NeWIN » ne compte pas de communes ni de CPAS dans son actionnariat direct. Elle juge que l'article L5311-1 et l'annexe 1re du CDLD ne visent pas les communes et CPAS qui seraient indirectement associés au sein d'une société à participation publique locale significative. Toutefois, elle considère que, dès lors que l'annexe 1re renvoie aux communes et CPAS associés et non aux communes des intercommunales associées, la question se pose de savoir si cette disposition n'est pas discriminatoire.

Il s'ensuit que la juridiction a quo pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

## II En droit

### A Argument

Wallex - Le droit en Wallonie

A.1.1. La partie requérante devant la juridiction a quo soutient que les articles L5111-1 et L5311-1 ainsi que l'annexe 1re du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD) créent une différence de traitement entre des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations identiques. Elle affirme que cette différence de traitement n'a pas été prise en compte par le législateur décrétal et qu'elle ne repose donc sur aucun but, encore moins un but légitime. Selon elle, cette différence de traitement est injustifiable lorsqu'elle porte sur un groupe de sociétés publiques dont le capital est détenu à 100 % ou presque par une intercommunale, qui, par nature, associe plusieurs communes.

La mesure ne saurait davantage être justifiée par le but global de la législation, à savoir garantir une meilleure gouvernance. Même si ce but est légitime, il est sans rapport avec la différence de traitement en cause dès lors que le législateur décrétal n'a pas envisagé ce type de situations.

La partie requérante devant la juridiction a quo infère de l'arrêt de la Cour n° 63/2025 du 24 avril 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.063), relatif à l'article L5321-1, § 6, et à l'annexe 4 du CDLD, que l'esprit de la réforme ne fait pas obstacle au contrôle de légalité et de constitutionnalité.

A.1.2. Même à considérer que la différence de traitement poursuit l'objectif consistant à garantir une meilleure gouvernance, elle produit, à l'estime de la partie requérante devant la juridiction a quo, des effets disproportionnés, en particulier sur les groupes de sociétés publiques dont le capital est détenu à 100 % ou presque par une intercommunale. Elle fait valoir qu'il est possible de plafonner les rémunérations en tenant compte des

spécificités de ce type de situations, sans entraver la réalisation de l'objectif poursuivi par la législation. Les critères énoncés par l'annexe 1re du CDLD sont d'ailleurs en lien avec l'origine intercommunale du mandat, de sorte qu'il convient de prendre en considération la population réellement concernée, en ce compris celle des communes indirectement associées au sein de la société concernée.

A.2.1. La SA « SOCOFE » et Didier Donfut, parties intervenantes, invitent, à titre principal, la Cour à adopter une interprétation conciliante des dispositions en cause. L'annexe 1re du CDLD impose de tenir compte de la « population desservie » afin de fixer le plafond de rémunération, et ne distingue pas les entités qui associent directement des communes de celles qui ne les associent qu'indirectement. Elle ne limite pas le degré auquel il convient de remonter pour déterminer la population des communes concernées. Selon les parties intervenantes, l'interprétation de la Région wallonne vide de son sens le critère de la « population desservie », dès lors qu'elle implique qu'une société à participation publique locale significative dont le capital n'est détenu par aucune commune n'aurait pas de population desservie. Cette interprétation ne correspond pas à l'objectif poursuivi par le législateur décrétal, qui était de soumettre les sociétés à participation publique locale significative au même régime de limitation des rémunérations que les associations classiques de communes et de CPAS. Les dispositions en cause ne distinguent donc pas les organismes publics des personnes morales de droit privé contrôlées par des pouvoirs publics.

Les parties intervenantes soutiennent également que l'arrêt du Conseil d'État n° 244.748 du 6 juin 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.748) dont se prévaut la Région wallonne concerne une hypothèse distincte de celle qui est en cause. Dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, les parties requérantes dénonçaient le caractère discriminatoire du critère de la « population desservie », interprété comme ne visant que la population des communes associées, dans un contexte dans lequel la société concernée desservait aussi des communes qui n'étaient pas associées, même à titre indirect. Les parties intervenantes

Wallex - Le droit en Wallonie

considèrent que la question préjudicielle invite en revanche la Cour à se prononcer sur la situation dans laquelle des communes et des CPAS sont indirectement associés. En outre, toujours selon les parties intervenantes, il ressort de l'arrêt du Conseil d'État n° 256.749 du 9 juin 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023: ARR.256.749) que le mandataire qui exerce son mandat au sein d'une association de communes – que celles-ci soient associées directement ou indirectement –, telle une filiale d'intercommunale, est soumis à l'obligation de déclarer ses mandats.

Les parties intervenantes font valoir que le critère de la « population desservie » a pour objectif de permettre d'apprécier l'ordre de grandeur des activités de l'entité concernée. Le législateur décrétal a souhaité lier le niveau de rémunération à la taille de l'organisation, notamment celle de sa clientèle. Le critère de la « population des communes associées » est un critère explicatif et secondaire par rapport au critère principal, à savoir la « population desservie », et son application ne saurait conduire à dénaturer celui-ci. Les parties intervenantes se réfèrent à plusieurs rapports d'auditeurs du Conseil d'État qui soutiennent leur position.

A.2.2. À titre subsidiaire, si l'interprétation de la Région wallonne devait être suivie, les parties intervenantes soutiennent que les dispositions en cause traitent de manière différente des catégories de personnes placées dans des situations identiques. Il en résulte qu'un mandataire au sein d'une entité à laquelle sont associés des communes ou des CPAS peut percevoir une rémunération plus importante qu'un mandataire au sein d'une société à participation publique locale significative à laquelle ne sont pas directement associées ces autorités publiques, sans que cette différence de traitement ne soit justifiée par des circonstances pertinentes tenant à la nature des fonctions et des responsabilités des mandataires comparés.

A.3.1. Le Gouvernement wallon fait valoir, à titre principal, que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse étant donné que la différence de traitement en cause ne résulte ni des articles L5111-1 et L5311-1 du CDLD ni de l'annexe 1re de ce Code. Les dispositions en cause ne déterminent pas la manière dont les personnes morales et associations de fait s'associent. Les entités concernées sont libres de s'associer comme elles le souhaitent. Il s'ensuit que la discrimination dénoncée par la partie requérante devant la juridiction a quo résulte du fait que la société dont elle préside le conseil d'administration a choisi de ne pas s'associer de la même manière que les entités auxquelles elle est comparée. Rien n'interdit à des communes ou à des CPAS de s'associer directement à la SA « NeWIN ». Une société anonyme ne peut soutenir être désavantagée par rapport aux autres

entités au seul motif que ces dernières auraient fait le choix d'associer directement des communes ou des CPAS. Ce choix relève d'une stratégie économique en opportunité. Le Gouvernement wallon se prévaut de l'arrêt du Conseil d'État n° 244.748, précité.

A.3.2. À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon fait valoir que les dispositions en cause poursuivent un but légitime et ne produisent pas d'effets disproportionnés.

Il rappelle que le dispositif mis en place par le 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 supralocales et de leurs filiales » (ci-après : le décret du 29 mars 2018) a été adopté pour répondre notamment à la problématique de la création, par les intercommunales, de filiales et de sous-filiales, voire parfois de chaînes de sous-filiales, dans lesquelles des rémunérations élevées étaient octroyées aux administrateurs sans autre encadrement légal que le droit commun. Les mandataires contournaient ainsi les plafonds de rémunération et les obligations de transparence. En outre, la rémunération perçue dans le cadre de ces mandats excédait

Wallex - Le droit en Wallonie

parfois celle qui était perçue dans le cadre de leurs mandats au sein de personnes morales de droit public. Le décret fait notamment suite à l'affaire relative à l'intercommunale « PUBLIFIN », aujourd'hui dénommée « ENODIA », et se fonde sur les travaux de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement de cette intercommunale (Doc. parl., Parlement wallon, 2016-2017, n° 861/1, pp. 25-26). Le décret du 29 mars 2018 a pour objectif de renforcer la responsabilité personnelle des mandataires, de fixer des règles plus strictes et de renforcer le contrôle de ces règles afin d'éviter tout abus. Il vise également à éviter la multiplication des cumuls et la perception d'avantages financiers disproportionnés par rapport aux fonctions de mandataire.

Le Gouvernement wallon rappelle que par son arrêt n° 63/2025, précité, la Cour a jugé que l'objectif poursuivi par le législateur décrétal, à savoir le renforcement de la confiance entre l'autorité publique et le citoyen ainsi que la garantie de la bonne gouvernance et de la bonne gestion des deniers publics, était légitime. Il rappelle également que le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les règles de bonne gouvernance et de transparence des pouvoirs locaux (arrêt n° 18/2021 du 4 février 2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.018,

## B Point de vue de la cour

3).

Le Gouvernement wallon fait valoir que certains mandataires soutiennent des interprétations créatives et extensives des nouvelles dispositions du CDLD, en estimant qu'il faut prendre en considération les communes indirectement associées au sein des filiales et sous-filiales. Cette interprétation favorise la sous-filiation que le législateur décrétal souhaitait, au contraire, décourager. Le Gouvernement wallon invite, notamment, à raisonner par analogie avec l'arrêt n° 265.685 du 6 février 2026 (ECLI:BE:RVSCE:2026: ARR.265.685), dans lequel le Conseil d'État a analysé l'article L5311-1, § 8, du CDLD comme interdisant le paiement direct de jetons de présence aux administrateurs et leur rétrocession indirecte dès lors que ces jetons sont versés directement auprès de l'intercommunale. Selon le Gouvernement wallon, le Conseil d'État a jugé que la sous-filiation ne pouvait pas constituer un mécanisme de contournement de l'interdiction prévue à l'article L5311-1, § 8, du CDLD par le biais d'une rétrocession indirecte des jetons de présence. Il cite d'autres arrêts dans lesquels le Conseil d'État a privilégié une interprétation stricte (arrêt n° 263.862 du 2 juillet 2025, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.862, ainsi que l'arrêt de renvoi).

Le Gouvernement wallon affirme que la différence de traitement repose sur un critère objectif et pertinent, à savoir l'association directe de la commune ou du CPAS au sein de l'entité. Une interprétation extensive de la notion de « population », intégrant la sous-filialisation et tenant compte des associations indirectes, permettrait aux mandataires d'éluder les règles applicables en matière de rémunération des mandataires publics. En outre, les règles fixées par les dispositions en cause quant au plafonnement des rémunérations n'affectent que marginalement la rémunération des mandataires concernés dès lors qu'elles ne les rattachent à un échelon inférieur que pour un seul des trois critères pris en compte par la méthode de calcul du plafond de rémunération applicable. Le critère de la population n'influence en lui-même que très marginalement le score total qui rattache le mandataire à un plafond barémique.

A.3.3. À titre plus subsidiaire, le Gouvernement wallon soutient que l'examen à l'aune de l'article 16 de la Constitution ne remet pas en cause les conclusions qui précèdent, étant donné que l'objectif poursuivi par la mesure est légitime et qu'elle ne produit pas d'effets disproportionnés. En outre, le Gouvernement wallon invite à raisonner

Wallex - Le droit en Wallonie

par analogie avec l'arrêt n° 63/2025, précité, qui s'est prononcé sur la compatibilité, avec l'article 16 de la Constitution, d'une autre disposition insérée par le décret du 29 mars 2018.

A.4.1. La partie requérante devant la juridiction a quo répond qu'il appartient, en principe, à cette dernière d'interpréter la disposition en cause et de déterminer l'utilité de la réponse à la question préjudicielle pour la solution du litige. Elle considère que les articles L5111-1 et L5311-1 ainsi que l'annexe 1re du CDLD sont à l'origine de la différence de traitement visée dans la question préjudicielle. En outre, elle fait valoir que le fait que les communes concernées auraient pu s'associer sous une autre forme est purement hypothétique. Ce choix, au demeurant, ne lui est pas imputable.

A.4.2. Concernant la compatibilité des dispositions en cause avec le principe d'égalité et de non-discrimination, la partie requérante devant la juridiction a quo rappelle que le caractère légitime de l'objectif de bonne gouvernance poursuivi par le législateur décrétal ne fait pas obstacle au contrôle de proportionnalité, et que, par son arrêt n° 63/2025, précité, la Cour a conclu à la violation de l'article 16 de la Constitution.

La partie requérante devant la juridiction a quo insiste également sur ceci que la question préjudicielle concerne les nouvelles dispositions adoptées par le législateur décrétal et non les dispositions applicables au moment de l'affaire « PUBLIFIN », lesquelles permettaient des abus. Elle affirme qu'une interprétation conciliante des dispositions en cause est possible et que le critère de la « population desservie » est vidé de son effet si l'on n'y inclut pas la population des communes associées indirectement.

La partie requérante devant la juridiction a quo considère que la problématique en cause se distingue de celles qui ont été tranchées par les arrêts du Conseil d'État cités par le Gouvernement wallon. Elle affirme qu'un nombre réduit de personnes est confronté au même problème qu'elle, ce qui explique sans doute que le législateur décrétal n'ait pas aperçu la différence de traitement.

Enfin, la partie requérante devant la juridiction a quo soutient que l'argumentation du Gouvernement wallon est empreinte de contradiction dès lors que celui-ci affirme à la fois que l'incidence de la mesure est marginale et qu'elle a été adoptée afin de faire face à de graves abus.

A.5. Les parties intervenantes répondent que la différence de traitement résulte des dispositions en cause telles qu'elles sont appliquées par la Région wallonne. Le dispositif mis en place impose les mêmes règles de limitation de revenus au sein des intercommunales et des sociétés à participation publique locale significative, mais l'interprétation du critère de la « population desservie » que soutient la Région wallonne conduit à traiter différemment ces entités, qui se trouvent pourtant dans des situations comparables.

Les parties intervenantes reconnaissent que l'objectif poursuivi par le décret du 29 mars 2018 est légitime. Toutefois, elles estiment que cet objectif ne permet pas de justifier la différence de traitement en cause, laquelle ne reçoit aucune justification dans les travaux préparatoires. Elles considèrent également que la jurisprudence du Conseil d'État citée par le Gouvernement wallon est sans rapport avec la problématique en cause.

Les parties intervenantes font valoir qu'une interprétation stricte des règles du CDLD en matière de plafonnement des rémunérations n'est pas la seule qui permette de satisfaire à l'objectif poursuivi, et

Wallex - Le droit en Wallonie

qu'elle va à l'encontre du principe d'égalité et de non-discrimination. Enfin, elles affirment que l'incidence des dispositions en cause sur la rémunération des mandataires concernés est loin d'être négligeable.

A.6. Le Gouvernement wallon répond que l'arrêt n° 63/2025, précité, concerne exclusivement l'application dans le temps des règles d'encadrement des rémunérations. De surcroît, la Cour a jugé que le plafond de rémunération, eu égard à son niveau, ne produisait pas en soi des effets disproportionnés.

Le Gouvernement wallon soutient également que, contrairement à ce qu'affirment les parties intervenantes, il existe des sociétés à participation publique locale significative qui associent directement des communes et des

CPAS. Il cite quinze exemples de sociétés dans cette situation. Enfin, il rappelle que les rapports des auditeurs du Conseil d'État auxquels se réfèrent les parties intervenantes ne sont pas revêtus de l'autorité de la chose jugée.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles L5111-1 et L5311-1 ainsi que l'annexe 1re du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), tels qu'ils ont été insérés par le 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 supralocales et de leurs filiales » (ci-après : le décret du 29 mars 2018).

B.2. Les dispositions en cause s'inscrivent dans le contexte de la réforme globale opérée par le décret du 29 mars 2018, qui entend 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 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).

B.3.1. Tel qu'il a été remplacé par l'article 47 du décret du 29 mars 2018, annulé partiellement par l'arrêt de la Cour 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, en cause, 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;

Wallex - Le droit en Wallonie

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.

3° mandataire : tout titulaire d'un mandat originaire ou d'un mandat dérivé;

[...]

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;

Wallex - Le droit en Wallonie

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 pourcents 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 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;

Wallex - Le droit en Wallonie

[...]

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;

[...]

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;

[...] ».

B.3.2. Tel qu'il a été remplacé par l'article 52 du décret du 29 mars 2018, l'article L5311-1, en cause, du CDLD 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.

[...]

§ 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.

[...] ».

B.3.3. L'annexe 1re du CDLD, intitulée « Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président », telle qu'elle a été remplacée par l'article 81 du décret du 29 mars 2018, dispose :

« Les six plafonds barémiques suivants sont appliqués :

1° score total de 0,75 plafond 1 : € 5.713,47;

2° score total de 1 à 1,25 plafond 2 : € 8.570,21;

3° score total de 1,50 à 1,75 plafond 3 : € 11.426,94;

Wallex - Le droit en Wallonie

4° score total de 2 à 2,25 plafond 4 : € 14.283,67;

5° score total de 2,50 à 2,75 plafond 5 : € 17.140,41;

6° score total de 3 plafond 6 : € 19.997,14.

Chacun des plafonds est un montant maximum de rémunération brute annuelle, avantages compris.

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

1° la population des communes ou des C.P.A.S. associés;

2° le chiffre d'affaires de l'institution;

3° le personnel occupé.

La distribution statistique de ces trois critères est la clé qui permet de classer les institutions et de les rattacher à un plafond spécifique.

Pour chaque critère, l'institution obtient un score de 0,25 à 1.

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

1° population de 0 à 75 000 habitants : 0,25;

2° population de plus de 75 000 à 250 000 habitants : 0,50;

3° population de plus de 250 000 à 450 000 habitants : 0,75;

4° population de plus de 450 000 habitants : 1.

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

La population desservie comprend celle des communes associées.

Chiffre d'affaires :

1° chiffre d'affaires de 0 à 2.750.000 € : 0,25;

2° chiffre d'affaires de plus de € 2.750.000 à € 15.500.000 : 0,5;

3° chiffre d'affaires de plus de € 15.500.000 à € 55.500.000 : 0,75;

Wallex - Le droit en Wallonie

4° chiffre d'affaires de plus de € 55.500.000 : 1.

Le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74 et 70 à 76A à partir des comptes annuels 2016) approuvés par l'assemblée générale ou à défaut de mention du chiffre d'affaires, l'addition des comptes 9900 et 60/61.

[...]

Personnel occupé en ETP :

1° moins de 10 personnes occupées : 0,25;

2° de 10 à 40 personnes occupées : 0,5;

3° plus de 40 à 250 personnes occupées : 0,75;

4° plus de 250 personnes occupées : 1.

Le nombre de personnes occupées est calculé en équivalents temps plein inscrits au registre du personnel.

[...]

L'addition de ces trois scores donne un score total pour l'institution allant de 0,75 à 3.

C'est ce score total qui permet de déterminer le plafond attaché à l'institution :

1° score total de 0,75 plafond 1 : € 5.713,47;

2° score total de 1 à 1,25 plafond 2 : € 8.570,21;

3° score total de 1,50 à 1,75 plafond 3 : € 11.426,94;

4° score total de 2 à 2,25 plafond 4 : € 14.283,67;

5° score total de 2,50 à 2,75 plafond 5 : € 17.140,41;

6° score total de 3 plafond 6 : € 19.997,14.

Le rattachement à un plafond spécifique est fixé après chaque renouvellement complet des instances. Les rémunérations sont déterminées par l'assemblée générale sur proposition du nouveau comité de rémunération. La délibération de l'assemblée générale est transmise à l'autorité de tutelle.

Les nouvelles rémunérations seront perçues à compter du 1er janvier de l'année qui suit le renouvellement des instances ».

Wallex - Le droit en Wallonie

L'article L1121-3, alinéa 3, du CDLD – auquel renvoie l'annexe 1re, alinéa 7 – prévoit que « [l]es chiffres de la population des communes de la Région [...] sont publiés au Moniteur belge, par les soins du Gouvernement, au plus tard le 1er mai de l'année durant laquelle le renouvellement intégral des conseils communaux a lieu ».

Il ressort de l'annexe 1re du CDLD que le plafond de rémunération applicable aux titulaires d'un mandat dérivé de président d'un organe de gestion d'une personne morale ou d'une association de fait concernée est déterminé à partir de trois critères : la population des communes ou des centres publics d'action sociale associés, le chiffre d'affaires de la personne morale ou de l'association de fait, et le personnel occupé. Pour chacun de ces critères, la personne morale ou l'association de fait reçoit un score compris entre 0,25 et 1, dont l'addition détermine le plafond barémique applicable parmi les six plafonds prévus.

Quant à la question préjudicielle

B.4. La question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles L5111-1 et L5311-1 ainsi que de l'annexe 1re du CDLD avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 16 de celle-ci.

La Cour est interrogée sur la différence de traitement, pour le calcul des plafonds de rémunération, entre des présidents d'une personne morale ou d'une association de fait qui

perçoivent une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction selon que la personne morale ou l'association de fait associe directement des CPAS ou des communes ou les associe indirectement par l'intermédiaire d'une personne morale ou d'une association de fait tierce qui associe elle-même, directement ou indirectement, des CPAS ou des communes.

La Cour est également interrogée sur la différence de traitement entre ces personnes morales et associations de fait.

La juridiction a quo interprète les notions de « population desservie » et de « population des communes ou des CPAS associés » comme comprenant exclusivement la population des communes associées directement à la personne morale ou à l'association de fait concernée. Dans cette interprétation, les personnes morales et associations de fait qui associent indirectement les communes et les CPAS se voient attribuer le score minimal au titre du critère de la « population des communes ou des CPAS associés » pour le calcul du plafond de rémunération applicable, tandis que les personnes morales et associations de fait qui desservent effectivement une population équivalente, mais qui associent directement des communes ou des CPAS peuvent atteindre le score maximal.

B.5. Le Gouvernement wallon fait valoir que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse étant donné que la différence de traitement en cause ne résulte ni des articles L5111-1 et L5311-1 du CDLD ni de l'annexe 1re de ce Code, mais du choix des sociétés et associations de fait concernées de ne pas s'associer de la même manière que les entités auxquelles elles sont comparées.

C'est en règle à la juridiction a quo qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

Wallex - Le droit en Wallonie

Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement wallon, la différence de traitement visée par la question préjudicielle résulte des dispositions en cause, dès lors que ce sont elles qui, dans l'interprétation de la juridiction a quo, prévoient que c'est la population des communes

directement associées à la société ou à l'association de fait concernée qui doit être prise en considération pour le calcul du plafond de rémunération applicable. La circonstance selon laquelle les communes et CPAS auraient pu s'organiser d'une manière différente peut certes constituer un élément dans l'appréciation de la justification d'une différence de traitement, mais elle ne saurait suffire pour conclure à l'inexistence de celle-ci.

B.6. 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.

L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

B.7. Le législateur décrétal dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer les règles de bonne gouvernance et de transparence des pouvoirs locaux.

B.8.1. Comme il est dit en B.2, les dispositions en cause s'inscrivent dans le prolongement des recommandations formulées par le « Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe PUBLIFIN ». Le décret du 29 mars 2018 repose sur le constat non seulement que les mandataires des sociétés privées détenues par l'intercommunale « PUBLIFIN » percevaient des rémunérations largement supérieures à celle qu'ils percevaient pour leur mandat au sein de cette intercommunale, mais

aussi que le revenu de ces mandataires dépassait au total le plafond légal de 150 % de l'indemnité parlementaire (Doc. parl., Parlement wallon, 2016-2017, n° 861/1, pp. 25-26).

Le Gouvernement wallon fait également valoir qu'il est apparu que les dérives constatées dans le cadre de la Commission d'enquête parlementaire résultaient du fait que certaines intercommunales créaient des filiales ou prenaient des participations dans diverses sociétés, lesquelles créaient elles-mêmes des filiales ou prenaient des participations dans d'autres sociétés encore, et ainsi de suite, ce qui a mené à la mise en place de groupes de sociétés à la structure opaque et complexe dans le but de contourner les règles du CDLD.

Wallex - Le droit en Wallonie

En conséquence, le rapport de la Commission d'enquête parlementaire recommande, notamment, d'« élargir le champ d'application des règles prévues aux articles L5111-1 et suivants du CDLD aux filiales et à toute personne morale détenue à hauteur de 20 % minimum par les pouvoirs publics (par une ou plusieurs communes, provinces, intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes) ou toute autre entité publique » et « de légiférer afin que les rémunérations liées aux mandats actuellement dits ‘ privés ' soient comprises dans le calcul du plafond de 150 % applicables aux élus exerçant un ou plusieurs mandats d'administrateur public » (ibid., p. 26).

B.8.2. Avant l'entrée en vigueur de l'article 81 du décret du 29 mars 2018, qui a remplacé l'annexe 1re du CDLD, cette annexe prévoyait déjà des règles de calcul pour les plafonds de rémunération des mandats dérivés de président qui se fondaient sur les critères de population des communes ou des CPAS associés, de chiffre d'affaires de l'institution, et de personnel occupé.

À cet égard, les travaux préparatoires de cette disposition exposent que « le niveau de rémunération des administrateurs d'une organisation est intrinsèquement lié à la taille de celle- ci. Cette taille de l'entreprise s'exprime au travers de son chiffre d'affaire[s], de son personnel et sa clientèle ici exprimée au travers du chiffre de sa population. Ces critères permettent de déterminer le montant maximal de la rétribution et des avantages en nature auxquels peut prétendre le président » (Doc. parl., Parlement wallon, 2007-2008, n° 773/1, p. 3).

Wallex - Le droit en Wallonie

B.8.3. Par le décret du 29 mars 2018, le législateur décrétal a souhaité que les règles en matière de rémunération et de transparence s'imposent à tous (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 4). Pour ce faire, il en a étendu le champ d'application notamment aux « sociétés à participation publique locale significative » (ibid., pp. 12-13), telle la SA « NeWIN ». L'annexe 1re a été remplacée afin de réduire de 20 % le montant des six plafonds barémiques énoncés et de prévoir que le rattachement à un plafond soit fixé après chaque renouvellement complet des instances et que les nouvelles rémunérations soient perçues à partir du 1er janvier qui suit ce renouvellement (ibid., p. 19). En revanche, le législateur décrétal n'a pas modifié les critères de calcul des plafonds, ni leur définition.

B.8.4. Il ressort des développements qui précèdent que le législateur décrétal a souhaité soumettre les mandataires de ces sociétés aux mêmes règles que les autres titulaires de mandats dérivés, et non à des règles plus exigeantes.

B.9.1. Les objectifs consistant à garantir la bonne gouvernance et la transparence et à empêcher le contournement des plafonds de rémunération par la création de filiales et de sous- filiales sont légitimes. Ils justifient, notamment, l'assujettissement des sociétés à participation publique locale significative aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux intercommunales.

B.9.2. Toutefois, l'annexe 1re du CDLD, dans l'interprétation que lui donne la juridiction a quo, a pour effet que deux titulaires d'un mandat dérivé qui occupent la même fonction au sein d'organes de gestion de personnes morales ou d'associations de fait ayant le même chiffre d'affaires, comptant le même nombre d'équivalents temps plein et desservant des populations de même ampleur, perçoivent des rémunérations différentes en raison de la structure du capital de la personne morale ou de l'association de fait. De surcroît, le mandataire auquel s'imposent ces règles et qui en subit les conséquences financières ne décide pas de cette structure.

Les objectifs précités ne permettent pas de justifier les différences de traitement en cause.

En outre, l'application, aux personnes morales et aux associations de fait qui associent indirectement des communes, d'un critère de population inadapté à leur structure, conduisant

de la sorte à un plafond de rémunération sans rapport avec la réalité de leur activité et leur taille réelle, n'est pas pertinente au regard de l'objectif d'harmonisation des règles en matière de rémunération et de transparence.

B.10. Dans l'interprétation soumise à la Cour par la juridiction a quo, l'annexe 1re du CDLD n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 16 de celle-ci, en ce qu'elle impose, pour le calcul du plafond de rémunération applicable, de tenir compte uniquement de la population des communes directement associées au sein de la personne morale ou de l'association de fait.

B.11.1. Néanmoins, l'annexe 1re du CDLD est susceptible d'une autre interprétation.

B.11.2. Cette annexe mentionne que « la population desservie comprend celle des communes associées ». Elle n'exclut pas expressément de prendre en considération les communes qui sont indirectement associées.

Comme il est dit en B.8.2, la notion de « population des communes ou des CPAS associés » et celle de « population desservie » ont pour fonction de mesurer la taille de la personne morale ou de l'association de fait au sein de laquelle le mandat est exercé afin que le plafond de rémunération soit, notamment, proportionné à la clientèle potentielle de l'entité.

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 29 mars 2018 cités en B.8.3 que le législateur décrétal a souhaité soumettre les sociétés à participation publique locale significative aux mêmes plafonds de rémunération que les entités qui étaient déjà soumises aux exigences en matière de rémunération et de transparence, plutôt que de les soumettre à des plafonds inférieurs.

En outre, l'article L5111-1, 10°, précité, du CDLD prend expressément en compte la détention directe ou indirecte d'une participation au capital par des communes ou des CPAS afin de qualifier une entité de « société à participation publique locale significative ».

B.11.3. Il s'ensuit que les notions de « population des communes ou des CPAS associés » et de « population desservie » peuvent être interprétées comme incluant la population des communes associées indirectement.

Dans cette interprétation, les différences de traitement soulevées dans la question préjudicielle n'existent pas.

B.12. Dans l'interprétation selon laquelle les notions de « population des communes ou des CPAS associés » et de « population desservie » comprennent la population des communes associées directement ou indirectement au sein de la personne morale ou de l'association de fait, les articles L5111-1 et L5311-1 ainsi que l'annexe 1re du CDLD sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 16 de celle-ci.

Wallex - Le droit en Wallonie

## Décision

la Cour

dit pour droit :

- Dans l'interprétation selon laquelle les notions de « population des communes ou des CPAS associés » et de « population desservie » comprennent exclusivement la population des communes directement associées au sein de la personne morale ou de l'association de fait, l'annexe 1re du Code de la démocratie locale et de la décentralisation viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 16 de celle-ci, en ce qu'elle impose, pour le calcul du plafond de rémunération applicable, de tenir compte uniquement de la population des communes directement associées au sein de la personne morale ou de l'association de fait.

- Dans l'interprétation selon laquelle les notions de « population des communes ou des CPAS associés » et de « population desservie » comprennent la population des communes associées directement ou indirectement au sein de la personne morale ou de l'association de fait, les articles L5111-1 et L5311-1 ainsi que l'annexe 1re du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 16 de celle-ci.

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 19 novembre 2026.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul

Wallex - Le droit en Wallonie