CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 257.026 du 30 juin 2023

A. 234.956/XV-4889

En cause : **la société coopérative à responsabilité limitée IDELUX ENVIRONNEMENT**,
ayant élu domicile chez
M^e Bruno LOMBAERT, avocat,
rue de Loxum, 25
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel, 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 5 novembre 2021, la société coopérative à responsabilité limitée IDELUX Environnement demande « l'annulation de la décision adoptée le 3 septembre 2021 par le ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, en sa qualité d'autorité de tutelle, de ne pas approuver :

- la délibération du 19 mai 2021 du conseil d'administration d'IDELUX Environnement relative au décret du 29 mars 2018 sur la gouvernance – conséquences sur l'application des contrats de travail en cours,
- la délibération du 25 juin 2021 du conseil d'administration d'IDELUX Environnement relative au décret du 29 mars 2018 sur la gouvernance – mise en demeure de l'Autorité de tutelle du 20 mai 2021 – conséquences sur l'application des contrats de travail en cours – co-emploiement avec SOGEPARLUX – révision de la situation pécuniaire du Directeur général et du Conseiller général,
- la délibération du 25 juin 2021 du conseil d'administration d'IDELUX Environnement relative aux modifications du règlement de travail – précisions sur le co-emploiement, et

- la délibération du 25 juin 2021 du conseil d'administration d'IDELUX Environnement relative aux modifications du statut pécuniaire ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 avril 2023.

M^me^ Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Bruno Lombaert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Pierre Vandueren, *loco* M^e^ Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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

III. Faits

Sur la base des pièces déposées par la partie requérante (le dossier administratif étant lacunaire), les faits peuvent être exposés comme il suit :

1. La partie requérante est une intercommunale qui fait partie du groupe IDELUX, qui se compose également des intercommunales IDELUX Développement, IDELUX Eau, IDELUX Finances, IDELUX Projets publics et de la

société anonyme SOGEPARLUX qui est détenue par IDELUX Développement et par IDELUX Finances.

2. À la suite des recommandations formulées le 29 avril 2020 par leurs comités de rémunération respectifs, le conseil d'administration de chacune des intercommunales décide, les 15 et 20 mai 2020, de « mettre en place au plus vite une politique de gestion coordonnée des actions du Groupe au travers de ses différentes entités, qu'elles soient intercommunales ou filiales », d'« [e]xercer cette politique de gestion coordonnée de l'action du Groupe au sein de la SA SOGEPARLUX dont le Conseil d'administration sera composé exclusivement d'administrateurs issus des Conseils d'administration des Intercommunales » et « de positionner la Cellule Groupe […] dans cette structure à partir de laquelle ses membres assureront, sous la coordination du Directeur général, la mise en œuvre et le suivi des politiques de Groupe comme les politiques propres à chacune des entités intercommunales ou filiales ». Il est également prévu que, pour les membres de la cellule-groupe, « [l]e transfert se fera par un avenant au contrat de travail existant, élargissant le cadre "co-employement existant aux nouvelles intercommunales et à la SA SOGEPARLUX » et que « [l]'avenant prévoira que le transfert intervient aux conditions de rémunération existantes ».

Ces recommandations et ces décisions sont intitulées « Décret du 29 mars 2018 sur la gouvernance – conséquence sur l'application des contrats en cours ».

3. Le 6 août 2020, les présidents des intercommunales et de la SA SOGEPARLUX rédigent un document intitulé « Mise en place d'une structure "Groupe" » pour répondre aux questions posées le 29 juillet 2020 par l'inspecteur général de la partie adverse.

S'agissant d'une première question relative au co-emploiement, ce document indique ce qui suit :

> « Hier comme aujourd'hui, le Groupe n'a jamais compté qu'un seul Directeur général, un seul Directeur Financier, un seul Secrétaire général, un seul Conseiller général, constituant la "Cellule-groupe", lesquels ont toujours été engagés sur base d'une décision prise par chaque organe de gestion de chaque intercommunale et matérialisée dans un seul contrat de travail signé par les représentants des différents co-employeurs dont l'un d'eux (l'intercommunale IDELUX) assumait la charge administrative et financière, le coût étant ensuite réparti entre les différentes entités »
>
> et ce qui suit :

« Cette situation de fait et de droit […] n'a par ailleurs jamais fait l'objet d'aucune difficulté ni d'aucun questionnement tant au niveau du pouvoir de Tutelle qu'au niveau des autres pouvoirs, administrations et juridictions ».

En outre, en réponse à une quatrième question demandant de justifier l'externalisation de la cellule-groupe au sein de SOGEPARLUX, il est précisé, en substance, que cela permet, d'une part, de créer une gouvernance de groupe tant au niveau du management qu'au point de vue politique et, d'autre part, de respecter l'annexe 4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD).

Sur ce dernier point, le document précité énonce ce qui suit :

« Par ailleurs, l'annexe 4 du CDLD prévoit que "1° seuls les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme ainsi que les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme, sont autorisés".

Le statut pécuniaire commun aux différentes entités du Groupe occupant du personnel inclut actuellement le bénéfice d'une seule et même assurance groupe à objectif à atteindre dont les modalités sont identiques quelle que soit la fonction exercée (de la fonction de concierge jusqu'à celle de Directeur général).

Sauf à être imposée unilatéralement (au risque d'être, le cas échéant, considérée comme un acte équipollent à rupture de contrat de travail), toute modification apportée à cet avantage repris dans le statut pécuniaire doit faire l'objet d'un accord non seulement des organisations syndicales mais au-delà de celles-ci, de l'ensemble des membres du personnel. Eu égard aux modalités de constitution du capital d'une assurance groupe à objectif à atteindre (la plus grosse partie du capital est constituée dans les dernières années de carrière), il est totalement utopique d'espérer obtenir l'accord de tous les travailleurs et plus spécialement, des travailleurs ayant une ancienneté importante, sur un changement de régime d'assurance groupe dans leurs dernières années de carrière. Il en résulterait nécessairement la création d'un cadre spécifique d'extinction constitué du personnel souhaitant conserver le bénéfice de l'assurance groupe à objectif à atteindre. Dès lors, même si les intercommunales décidaient de modifier le régime d'assurance groupe, il serait impossible de rencontrer l'exigence imposée au Directeur général par l'annexe 4 du CLDL [*sic*] (un même plan de pension complémentaire à contribution définie applicable à l'ensemble du personnel contractuel) aussi longtemps que ce cadre d'extinction comportera des membres.

La seule solution permettant de rencontrer à court terme le respect de cette disposition consiste à ce que le Directeur général soit placé sous le *payroll* d'une entité qui ne compte actuellement aucun travailleur et pour laquelle il n'existe donc aucun plan de pension complémentaire ».

Il est également répondu positivement à la demande de l'administration visant à lui transmettre « l'ensemble des décisions présentes et à venir en lien avec la mise en place [de] cette politique de gestion coordonnée au sein de la SA SOGEPARLUX ».

Ce document est accompagné d'une note juridique concernant la notion de co-emploiement.

4. Le 27 août 2020, le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville annule les décisions des comités de rémunération du 29 avril 2020 et des conseils d'administration des 15 et 20 mai 2020.

5. Le 8 avril 2021, le président d'IDELUX Développement et celui d'IDELUX Projets publics adressent au nouveau ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville un courrier concernant l'« [é]tat d'avancement de la réflexion suite aux arrêtés du 27/08/2020 annulant les délibérations des Comités de rémunération et Conseils d'administration des intercommunales du Groupe IDELUX ».

Ce courrier fait état d'une réunion intervenue le 9 septembre 2020 au cabinet du ministre et avec l'administration, le 9 mars 2021.

Une note de l'ancien conseil des intercommunales est jointe à ce courrier afin « de rencontrer les exigences de l'arrêté de l'autorité de tutelle ».

6. Par une délibération du 19 mai 2021 intitulée « [d]écret du 29 mars 2018 sur la gouvernance – conséquences sur l'application des contrats de travail en cours », le conseil d'administration de la partie requérante décide de marquer « son accord sur la mise en place de la solution préconisée, à savoir :

1. La formule du co-emploiement est étendue pour le Directeur général et les membres de la cellule groupe à la structure à participation locale significative SOGEPARLUX ;

2. Le Directeur général et les membres de la Cellule Groupe qui le souhaitent sont transférés sous le *payroll* de SOGEPARLUX et, à ce titre, ils bénéficient non plus de l'assurance de type but à atteindre mais d'une assurance pension de type contribution définie comme autorisée par le Décret.

3. Les six co-employeurs s'engagent à adopter et appliquer le même statut pécuniaire.

4. Le statut pécuniaire "commun" sera adapté selon le processus légal afin de prévoir que :

   a. Les membres de la catégorie "M" (le Directeur général) bénéficie[nt] d'une assurance de groupe de type "contribution définie (comme l'impose le Décret).

b. Les membres de la catégorie “L” (les membres de la Cellule groupe) bénéficient d’une assurance de groupe de type “but à atteindre similaire à celle du personnel ou de type “contribution définie similaire à celle du Directeur général en fonction du *payroll* sur lequel ils sont logés.

Étant co-employés par chacune des structures, les éventuelles modifications salariales de ces titulaires de fonctions de direction resteront, comme aujourd’hui, soumises à l’approbation de chacun des conseils d’administration des co-employeurs.

Le Conseil d’administration charge le Comité de rémunération d’IDELUX Environnement, agissant en accord avec les autres Comités de rémunération et le Conseil d’administration de SOGEPARLUX :
- d’arrêter les modalités de la police d’assurance pension de type contribution définie à insérer dans le projet de statut pécuniaire applicable à l’ensemble du Groupe IDELUX,
- de préparer les modalités de transfert du *payroll* d’IDELUX Développement à celui de SOGEPARLUX du Directeur général et des membres de la Cellule Groupe qui le souhaiteraient ».

7. Par un courrier du 20 mai 2021, le ministre, à la suite de la réception « du rapport annuel du comité de rémunération se rapportant à l’exercice 2019 », met IDELUX en demeure, préalablement à l’envoi d’un commissaire spécial en application de l’article L3116-2 du CDLD, de respecter l’annexe 4 du CDLD.

Ce courrier constate en effet, d’une part, que le titulaire de la fonction dirigeante locale bénéficie d’une rémunération moins élevée que le secrétaire général et, d’autre part, que le premier dispose d’une assurance-groupe de type « but à atteindre », ce qui est interdit.

Le Ministre y écrit :

« Je vous rappelle que pour le titulaire de la fonction dirigeante locale, sont seuls autorisés “les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l’ensemble du personnel contractuel de l’organisme” (ce type de plan de pension autorisé est exclu de la notion de rémunération en vertu de l’annexe 4, alinéa 9, 4°, du CDLD) et “les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d’une cotisation patronale fixe exprimée en pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l’organisme”.

En d’autres termes, le fonctionnaire dirigeant local ne peut disposer que d’une assurance-groupe dite “à contribution définie” avec pour conséquence que, celle-ci n’étant pas commune au reste du personnel de l’intercommunale, elle doit être ajoutée à la rémunération sans pouvoir dépasser globalement le plafond de 245.000 euros non indexé ».

8. Par un courrier du 28 mai 2021, le président d’IDELUX Développement répond au ministre. Il signale que le premier point « se réglera dans les prochains jours », « le Secrétaire général prenant en effet sa retraite le 1er août

2021 ». Concernant le second point, il renvoie aux informations données dans son courrier du 8 avril 2021, donne des précisions sur la formule proposée et sur les décisions prises par les conseils d'administration des 12 et 19 mai 2021 et annonce qu'« un comité de rémunération conjoint sera convoqué afin de proposer aux différents conseils d'administration se réunissant du 25 juin au 2 juillet les modifications à apporter au contrat de travail de la Fonction dirigeante locale afin d'offrir à ce dernier un contrat d'assurance pension de type "contribution définie" en conformité avec le CDLD ».

9. Par deux délibérations du 25 juin 2021, le conseil d'administration de la partie requérante modifie respectivement le règlement de travail et le statut pécuniaire.

Une troisième délibération relative au « [d]écret du 29 mars 2018 sur la gouvernance – mise en demeure de l'Autorité de tutelle du 20 mai 2021 – conséquences sur l'application des contrats de travail en cours – co-emploiement avec SOGEPARLUX – révision de la situation pécuniaire du Directeur général et du Conseiller général » est également adoptée le 25 juin 2021, selon laquelle :

« Le conseil d'administration prend acte des mesures proposées dans le cadre de la mise en conformité avec le CDLD, à savoir :
- Ramener les rémunérations annuelles brutes à 205.000 EUR pour le DG et 200.000 EUR pour le CG.
- Passage sous *payroll* SOGEPARLUX pour ces deux personnes.
- Assurance de Groupe contribution définie telle que présentée dans le statut pécuniaire validé par les OS pour ces deux personnes.

Le Conseil d'administration approuve les modalités de révision de la rémunération et de l'assurance pension du Directeur général et du Conseiller général.

Il approuve également les modifications du règlement de travail et du statut pécuniaire y relatives, notamment l'augmentation du budget GSM de 250 EUR pour les fonctions relevant du groupe salarial "M" ».

L'exposé qui précède cette décision comporte notamment le passage suivant :

« Afin de poursuivre la mise en conformité au CDLD, les mesures suivantes sont proposées :
- passage sous *payroll* SOGEPARLUX du Directeur général, le 1er juillet 2021, avec signature d'un avenant au contrat de travail ;
- passage sous *payroll* SOGEPARLUX du Conseiller général à une date à déterminer avec signature d'un avenant au contrat de travail ;
- mise en place d'une assurance type groupe contribution définie identique pour l'ensemble du personnel sous *payroll* SOGEPARLUX SA ;
- révision à la baisse du salaire des Directeur général et Conseiller général et ce afin qu'à la date du transfert, la combinaison des rémunération, avantages, primes d'assurance groupe – même si le CDLD n'impose pas la

comptabilisation de la prime d'assurance but à atteindre si cette dernière est la même pour l'ensemble du personnel de l'entité concernée – soit inférieure au plafond de rémunération tel que défini par le Code tout en y incluant fictivement les primes d'assurance ;
- démission des membres de la cellule groupe du Conseil d'administration de SOGEPARLUX SA ».

10. Les trois délibérations adoptées par le conseil d'administration de la partie requérante le 25 juin 2021, ainsi que celle du 19 mai 2021, mais également toutes celles adoptées de concert par les autres intercommunales du groupe et la SA SOGEPARLUX sont transmises au Ministre par un courrier du 14 juillet 2021.

Ce courrier informe également le Ministre que « le directeur général et le conseiller général ont tous deux fait le choix de diminuer volontairement leur rémunération afin que celle-ci, cumulée aux autres avantages en ce compris le plan de pension, reste inférieure au plafond du CDD et ce, même si en vertu de ce dernier, le plan de pension à contribution définie ne doit pas être pris en considération dans le calcul visé à l'annexe 4 ».

11. Par un arrêté du 3 septembre 2021, le ministre décide de ne pas approuver la délibération du 19 mai 2021 et les trois délibérations du 25 juin 2021 adoptées par le conseil d'administration de la partie requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui se lit notamment comme il suit :

« Considérant que le mécanisme du co-emploiement est une construction jurisprudentielle émanant des juridictions du travail qui a cours dans le secteur privé ;

Que toutefois, ce modèle de relation de travail multi-employeurs ne s'applique pas en l'espèce, qu'en effet, l'article L1523-27 prévoit que "le personnel de l'intercommunale est soumis à un régime statutaire et/ou contractuel (…)" ; Que partant, le code de la démocratie locale n'entend que la relation de travail entre une intercommunale et son personnel et non sous d'autres formes tel que le co-emploiement ; Que, partant, le personnel d'une intercommunale ne peut émarger qu'à un seul statut syndical à savoir celui de la loi du 1974 ;

Que, par ailleurs, telle qu'organisé par l'intercommunale, le co-emploiement remet en cause les principes de bonne gouvernance portés par les décrets du 29 mars 2018 ;

Qu'ainsi, l'intercommunale reconnait que la fonction dirigeante locale – et les membres de la cellule groupe qui le souhaitent – dépendra du *payroll* de la SA SOGEPARLUX, société de droit privé à participation publique locale significative ;

Que ce faisant, la fonction dirigeante locale se verra appliquer des règles de droit privé puisque dépendant de la CP 200 (voy. le nouvel article 59*bis* précité du règlement de travail ; que l'article L1523-27 du code de la démocratie locale prévoit que "le personnel de l'intercommunale est soumis à un régie statutaire et/ou contractuel (…)" ; que l'objectif des règles de bonne gouvernance des

décrets du 29 mars 2018 est de supprimer la possibilité pour les fonctions dirigeantes locaux d'être indépendants et donc liées par le secteur privé ; que la disposition précitée prévoit une fonction dirigeante locale comme autorité hiérarchique de tout son personnel dans une structure unique et ce de droit public, que tel n'est donc pas le cas en l'espèce ;

Qu'ensuite, contrairement à ce qui est soutenu dans les délibérations, les six co-employeurs ne peuvent soutenir "assurer un même statut pécuniaire" pour l'ensemble du personnel ; qu'en effet, dès le moment où ils dépendent d'une commission paritaire, les règles de droit privé s'imposent à la SA SOGEPARLUX, ne laissant pas le choix au conseil d'administration des intercommunales alors même que l'article L1523-37 précité du CDLD dispose que c'est le conseil qui fixe les dispositions générales en matière de personnel : que, dans le cas du co-emploiement avec la SA SOGEPARLUX, les structures intercommunales du groupe IDELUX ne pourront jouer leur rôle d'autonomie de décision en matière de personnel ; ce qui, d'autre part, ne permettra pas non plus une application effective du statut syndical ;

Considérant également que pratiquer ainsi est contraire à l'article L1523-27 du CDLD dans la mesure où les intercommunales seraient pilotées par des cadres qui ne sont en réalité plus membres de leur personnel et logés au sein d'une structure de droit privé ;

Qu'une telle situation est contraire aux règles de bonne gouvernance qu'a voulu donner l'autorité régionale, le titulaire de la fonction dirigeante locale, personne qui occupe la position hiérarchique la plus élevée, pourront potentiellement relever de règles différentes que celles appliquées aux membres du personnel soumis à son contrôle hiérarchique ;

Considérant, quant à l'assurance-groupe, que si le statut pécuniaire est certes uniformisé sur ce point, il est toutefois créé un double régime d'assurance-groupe : d'une part, le régime assurance-groupe de type "contribution définie" qui sera appliqué à la direction générale et aux membres du personnel en situation de co-emploiement et dépendant du *payroll* de SOGEPARLUX et, d'autre part, le régime assurance-groupe de type "but à atteindre" pour tout le personnel des intercommunales ; que cette manière de procéder n'est pas admissible ;

Qu'en effet, il ressort de l'annexe 4 du CDLD que :

> "Les éléments rémunératoires suivants du titulaire de la fonction dirigeante sont limités comme suit :
>
> 1° seuls les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme ainsi que les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme, sont autorisés (…)" ;

Considérant que l'économie des décisions adoptées par les intercommunales du groupe IDELUX implique la considération que l'obligation d'égalité d'octroi du régime de pension ne s'applique qu'à l'intérieur d'un même organisme (en l'espèce SOGEPARLUX) et non à l'échelle des intercommunales elles-mêmes ; qu'il est donc postulé que dès lors que l'ensemble du personnel de SOGEPARLUX (pour rappel en situation de co-emploiement) bénéficiait d'un plan de pension à contribution définie, le principe serait sauf, nonobstant ce qui est d'application au sein des intercommunales elles-mêmes pour leur personnel ;

Considérant que le co-emploiement implique que le personnel considéré est membre du personnel de chacun des co-employeurs et pas seulement de la structure assurant le paiement des rémunérations ; que, par conséquent, le directeur général ainsi que les autres agents en situation de co-emploiement sont membres du personnel des intercommunales autant qu'ils sont membres du personnel de SOGEPARLUX ; qu'il s'agit là d'une conséquence directe du principe du co-emploiement ;

Considérant que même si l'ensemble du personnel de SOGEPARLUX est soumis au même régime en matière de plan de pension, il n'en demeure pas moins qu'un hiatus est créé à cet égard entre ledit personnel et le personnel de chacune des intercommunales dès lors que le personnel en co-emploiement est également précisément membre du personnel desdites intercommunales ; que le fait que ce personnel en co-emploiement soit à charge du seul *payroll* de SOGEPARLUX n'est pas de nature à faire disparaitre ce hiatus, contraire au prescrit de l'annexe 4 susmentionné[e] ; que l'économie du système mis en place repose intégralement sur une distinction opérée sur la base du *payroll* à charge duquel le personnel se trouve ;

Considérant, qu'outre les délibérations transmises par le groupe IDELUX dans le cadre de l'exercice de la tutelle spéciale d'approbation, figurent également, dans le dossier administratif, les délibérations susvisées du 12 mai et du 2 juillet 2021 ;

Considérant que, par ces délibérations, le conseil d'administration d'IDELUX Développement marque accord sur :

- La formule du co-emploiement étendue pour le directeur général et les membres de la cellule groupe à la structure à participation locale significative SOGEPARLUX ;

- Le directeur général et les membres de la cellule groupe qui le souhaitent sont transférés sous le *payroll* de SOGEPARLUX et, à ce titre, ils bénéficient non plus de l'assurance de type "but à atteindre" mais d'une assurance pension de type "contribution définie" ;

- Les six co-employeurs s'engagent à adopter et appliquer le même statut pécuniaire ;

- Le statut pécuniaire "commun" sera adapté afin de prévoir que :

  • Le directeur général bénéficie d'une assurance groupe de type "contribution définie" (comme l'impose le décret) ;

  • Les membres de la cellule groupe bénéficient d'une assurance groupe de type "but à atteindre" similaire à celle du personnel ou de type "contribution définie" similaire à celle du directeur général, en fonction du *payroll* sur lequel ils sont logés.

- Ramener les rémunérations annuelles brutes à 205.000 € pour le directeur général et 200.000 € pour le conseiller général ;

- Passage sous le *payroll* SOGEPARLUX pour ces deux personnes ;

- Assurance de groupe de type "contribution définie" telle que présentée dans le statut pécuniaire validé par les organisations syndicales pour ces deux personnes ;

Considérant que ces décisions, en raison du lien de connexité avec les délibérations ayant trait aux modifications du règlement de travail et du statut pécuniaire, souffrent des mêmes griefs que ceux mentionnés ci-dessus.

[…] ».

L'acte attaqué mentionne qu'il est notifié par un courrier du même jour, ce que la partie requérante confirme dans sa requête tout en précisant qu'elle l'a réceptionné le 6 septembre 2021.

IV. Premier moyen, quatrième branche

La partie requérante prend un premier moyen de la violation « de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en particulier de son article 3 qui impose une motivation adéquate, de l'art[icle] L3114-1 du CDLD qui prévoit que toute décision de l'autorité de tutelle doit être formellement motivée, du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante fait valoir que « l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé et ne repose pas sur des motifs de fait et de droit qui seraient exacts, pertinents et juridiquement admissibles en fait et en droit ». Selon elle, « l'acte attaqué repose sur des motifs manifestement erronés en fait et en droit ». Elle expose qu'« elle ne comprend […] pas les raisons qui ont conduit l'autorité de tutelle à l'adopter ».

Le moyen est divisé en quatre branches, qui critiquent chacune un des motifs de l'acte attaqué.

Dans la quatrième branche, elle critique le motif de l'acte attaqué, selon lequel le double régime d'assurance-groupe retenu dans le statut pécuniaire du Groupe IDELUX (et dans les délibérations de SOGEPARLUX) est contraire à l'annexe 4 du CDLD et est constitutif d'une rupture d'égalité entre les différents membres du personnel du groupe.

En substance, elle déduit de la motivation de l'acte attaqué que « la lecture que fait l'autorité de tutelle de l'annexe 4 du CDLD est que celle-ci impose de prévoir un plan de pension identique pour l'ensemble du personnel ». Selon elle, cette lecture est erronée. Elle rappelle que l'annexe 4 du CDLD a été insérée par

l'article 82 du décret du 29 mars 2018 précité et que cet article a, notamment, pour objet d'instaurer un plafond de rémunération qui s'élève à 245.000 euros.

Elle reproduit ensuite des versions successives de l'avant-projet de décret du 26 octobre 2017 :

- une première version, qui disposait comme suit (article 59 dans l'avant-projet du 26 octobre 2017) :

« […]
Les éléments rémunératoires suivants du titulaire de la fonction dirigeante sont limités comme suit :
1° seuls les plans de pension complémentaire à contribution définie, portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme, sont autorisés. Ce montant annuel brut total est pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération visé ci-dessus ;
2° la rémunération variable éventuelle est limitée à vingt pour cent de la rémunération brute annuelle totale. Ce montant annuel brut total de la rémunération variable est pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération visé ci-dessus […] »

- une deuxième version, qui prévoyait ce qui suit (article 79 de l'avant de projet du 21 décembre 2017) ;

« […]
Les éléments rémunératoires suivants du titulaire de la fonction dirigeante sont limités comme suit :
1° seuls les plans de pension complémentaire à prestations définies dont les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme ainsi que les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme, sont autorisés. Ce montant annuel brut total est pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération visé ci-dessus ;
2° la rémunération variable éventuelle est limitée à vingt pour cent de la rémunération brute annuelle totale. Ce montant annuel brut total de la rémunération variable est pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération visé ci-dessus […] ».

- et enfin le texte soumis au Gouvernement wallon après la troisième lecture, qui dispose comme suit (article 82 du décret du 29 mars 2018) :

« […]
Les éléments rémunératoires suivants du titulaire de la fonction dirigeante sont limités comme suit :
1° seuls les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme ainsi que les plans de pension

complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme, sont autorisés ;
2° la rémunération variable éventuelle est limitée à vingt pour cent de la rémunération brute annuelle totale.
Ce montant annuel brut total de la rémunération variable est pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération visé ci-dessus […] ».

Elle indique qu'à la suite de l'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, le législateur a modifié la disposition, pour prévoir une possibilité de dépasser le plafond de 245.000 euros, à condition que les plans de pension complémentaire soient identiques pour l'ensemble du personnel. Elle en déduit, *a contrario*, que l'annexe 4 permet de prévoir des plans de pension complémentaire différents pour autant que le plafond de 245.000 euros soit respecté.

Selon elle, cette lecture est confirmée par les travaux préparatoires, dont elle cite les deux extraits suivants :

« Sur les plans de pension, il importe de rappeler les différents types de pensions qu'il existe.

La volonté de la majorité est de limiter les pensions complémentaires admissibles aux pensions à contributions définies et d'exclure les pensions à prestations définies. Dans ces pensions à contributions définies, il faut préciser qu'elles ne peuvent, le cas échéant, dépasser le plafond de rémunération qu'à la condition qu'une telle pension complémentaire soit offerte à l'ensemble des membres du personnel. » (*Doc. Par. Wall.* n° 1047 CRIC 114 (2017-2018) p. 83).

« Pour les plans de pension, la disposition de l'article 79 [du projet de décret – article 82 du décret] s'écarte légèrement des recommandations de la commission Publifin dans la mesure où elle propose que soient comptabilisés hors plafond les plans de pension complémentaire à contribution définie si et seulement s'ils proposent les mêmes conditions que pour l'ensemble du personnel. Dans le cas contraire, ils entrent dans le plafond. M^{me} la Ministre indique que ces mesures sont de bon sens, car la disposition contraint l'organisme à avoir une politique de rémunération sur l'ensemble du personnel et non pas uniquement à l'égard de son dirigeant ». (*Doc. Par. Wall*. n° 1047/27 (2017-2018), p. 56).

Elle indique que « l'annexe 4 du CDLD traduit une idée d'égalité entre l'ensemble des membres du personnel d'une intercommunale « mais uniquement lorsqu'il s'agit d'exclure les plans de pension complémentaire du plafond ». Selon elle, « si, comme en l'espèce, une intercommunale prévoit pour son fonctionnaire dirigeant une assurance-groupe dont le pourcentage et les conditions ne sont pas identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme, tout en respectant le plafond prévu par l'annexe 4, celle-ci se conforme bel et bien à l'obligation qui y est prévue ». Elle fait valoir que l'interprétation inverse ne serait pas logique parce que, « si le plan de pension complémentaire devait être

nécessairement uniforme à l'ensemble du personnel le plafond prévu pourrait systématiquement être dépassé », ce qui serait contraire au but de l'annexe 4.

En conclusion, elle conteste l'interprétation que la partie adverse fait de l'annexe 4 du CDLD, en ce qu'elle « oublie que l'annexe 4 permet aussi, dans le respect du plafond de rémunération, que soit accordé au fonctionnaire dirigeant un "plan de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme" ». Elle affirme « qu'en l'espèce, le plan de pension attribué au fonctionnaire dirigeant est conforme à l'annexe 4 (pour autant que ne soit pas dépassé le plafond de rémunération, en y incluant cette assurance-groupe) ». Elle en déduit que le motif sur lequel se fonde l'autorité de tutelle manque en droit.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la partie requérante « ne peut sérieusement contester qu'il est créé un double régime d'assurance-groupe : assurance-groupe de type "contribution définie" appliqué à la direction générale et aux membres du personnel en situation de co-emploiement et dépendant de son *payroll*, d'une part, et assurance-groupe de type "but à atteindre" pour tout le personnel des intercommunales, d'autre part ».

Elle reproduit le motif contesté de l'acte attaqué.

Elle conteste la lecture de la partie requérante selon laquelle l'annexe 4 n'imposerait aucune obligation à octroyer le même plan de pension que celui du fonctionnaire dirigeant à l'ensemble du personnel. Selon elle, une telle lecture est contraire au texte tel qu'il est libellé. Elle rappelle qu'un texte clair ne s'interprète pas.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante fait grief à la partie adverse de « [feindre] de croire qu'il n'existerait qu'un type d'assurance pension autorisé : "les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme" », alors que, selon elle, « l'annexe 4 permet aussi "les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période

pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme" ».

Elle rappelle, elle aussi, que « comme un texte clair ne s'interprète pas, ce dernier type de plan de pension ne doit pas être le même pour l'ensemble du personnel de l'organisme ».

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante rappelle que les décrets du 29 mars 2018 dits « de bonne gouvernance » sont destinés à encadrer les règles de rémunération, de contrôle et de transparence au sein des structures locales, supra-locales ou dans leurs filiales, et au sein des organismes publics régionaux. Elle relève que des règles identiques ont été insérées dans le CDLD et dans le décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public, en ce qui concerne la rémunération des dirigeants et que ces règles définissent notamment :

- un plafond de rémunération de 245.000 euros à indexer ;
- ce qu'il y a lieu d'entendre par « rémunération » ;
- des exonérations à ce plafond de rémunération ;
- et les éléments qui peuvent ou non être octroyés au titre de la rémunération.

Elle reproduit les alinéas 9 et 10 de l'annexe 4 du CDLD et observe que ces règles trouvent leur pendant, au niveau régional, à l'article 15*bis*, § 3, alinéas 4 et 6, du décret du 12 février 2004 précité, qu'elle reproduit également.

Elle relève que ces règles reposent sur la distinction entre :

- d'une part, les éléments qui peuvent être exonérés du plafond de rémunération à certaines conditions. Elle indique que tel est notamment le cas des plans de pension complémentaire à contribution définie dont les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme (annexe 4, alinéa 9, 4°, du CDLD) ;
- d'autre part, les éléments qui peuvent être admis au titre de la rémunération sans nécessairement être exonérés du plafond de rémunération. Elle relève, à cet égard, que sont seuls autorisés (annexe 4, alinéa 10, 1°, du CDLD) : (i) les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme et (ii) les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un

pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme.

Elle déduit de ces règles que le titulaire de la fonction dirigeante locale ne peut disposer que d'un plan de pension complémentaire à contribution définie, les plans de pension complémentaire « but à atteindre » / « à prestation définie » étant désormais interdits. Selon elle, ce plan de pension complémentaire à contribution définie peut soit être identique à l'ensemble du personnel soit ne pas l'être et que ce n'est que si le titulaire de la fonction dirigeante souhaite que son plan de pension complémentaire à contribution définie puisse être exonéré du plafond de rémunération, qu'il est exigé que ce plan soit identiquement applicable, selon les mêmes conditions, à l'ensemble de son personnel. Elle en déduit que « rien n'interdit au titulaire de la fonction dirigeante locale de disposer d'un plan de pension complémentaire (à contribution définie) différent de celui de son personnel, pour autant qu'il respecte, comme c'est le cas en l'espèce, le plafond de rémunération imposé ».

Elle souligne que cette lecture est confirmée par les propos du Ministre-président wallon, qu'elle cite en ces termes :

« Dans les plans de pension, il y a des plans de pension de deux natures.

Il y a les plans de pension à prestation définie. De quoi s'agit-il ? Il s'agit d'un plan de pension pour lequel il est convenu qu'une somme y doit être accordée, doit être payée au bénéficiaire de ce plan de pension à prestation définie au moment de la fin de sa carrière. Il y a, par ailleurs, les plans de pension à contribution définie. Ces plans de pension à contribution définie fixent un pourcentage de la rémunération tout au long de la carrière, ce pourcentage pouvant être, le cas échéant, augmenté dans certaines situations, ce pourcentage, cette contribution définitive vient, au fil de la constitution de ce capital, constituer pour la fin de la carrière cette somme qui est alors payée au bénéfice de la personne qui clôture sa carrière, premier acte.

Deuxième acte, l'approche qui a été la nôtre est de dire qu'il ne pourra plus y avoir de plan de pension, à l'avenir, à prestation définie. Concrètement, on ne pourra pas, au départ d'une carrière, au courant d'une carrière, dire : "Monsieur Joseph ou Madame Irma, je vous garantis telle somme le jour où vous quitterez notre institution". Deuxième acte, il convenait de traiter, pour l'avenir, les plans de pension désormais d'une seule nature, c'est-à-dire ceux à contribution définitive et de voir comment on allait les traiter. Ce qui vous est proposé, je trouve qu'il y a une connotation éminemment dynamique, solidaire dans ce qui vous est proposé, c'est de dire que la contribution, à l'avenir, ne sera pas plus autorisée pour le gestionnaire que si elle est, en nature et en pourcentage, de même niveau pour l'ensemble du personnel, quelle que soit la fonction du personnel concerné.

Exemple concret : on engage M. François. M. François se voit, en plus de sa rémunération qui est inférieure au plafond de 245.000 euros proposés, une pension avec, à contribution définitive. Supposons qu'il soit convenu que 3 % de

cette contribution lui soient accordés, ces 3 % valent pour les 50 membres, les 60, 70 ou 100 membres du personnel de l'institution concernée.
Si ce n'est pas possible ou si M. François dit : "Non, moi, 3 %, vous pensez bien. On me proposait de m'engager à Shanghai pour le double ; je voudrais 7 %". Il y a deux possibilités. Soit, on laisse M. François aller à Shanghai et l'on cherche quelqu'un d'autre ou soit on dit : "Écoutez, on veut bien vous accorder ces 7 %, mais ils rentrent dans le plafond des 245.000 euros". Vous me suivez toujours.

Si l'on a accordé 7 % à l'ensemble des 50, des 100 ou des 200 membres du personnel de l'institution concernée, ce montant peut alors dépasser les 245.000 euros. C'est un plan pour l'ensemble de l'entreprise, ce n'est plus une disposition financière spécifiquement dédicacée au gestionnaire ». (Doc. Parl. w, sess. 2017-2018, C.R.I.C. n° 115, pp. 5-6).

Au vu de ces éléments, elle rejette l'affirmation selon laquelle l'annexe 4 du CDLD ne permettrait pas au directeur général de disposer d'un plan de pension complémentaire à contribution définie qui n'est pas identiquement applicable à l'ensemble du personnel des intercommunales.

Par ailleurs, elle relève qu'« il n'est pas contesté (par la partie adverse) et il est incontestable que le plan de pension dont bénéficie le titulaire de la fonction dirigeante locale en l'espèce est bien un plan à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme ».

Elle conclut que « l'acte attaqué repose sur un motif essentiel et déterminant, qui est le résultat d'une erreur de droit et d'une lecture incorrecte de l'annexe 4 au CDLD ».

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse répète que « la requérante crée un double régime d'assurance-groupe : assurance-groupe de type "contribution définie" appliqué à la direction générale et aux membres du personnel en situation de co-emploiement et dépendant de son *payroll*, d'une part, et assurance-groupe de type "but à atteindre" pour tout le personnel des intercommunales, d'autre part ». Selon elle, l'annexe 4 ne peut être lue que dans le sens qu'elle retient.

IV.2. Appréciation

L'annexe 4 du CDLD se lit comme il suit :

« Annexe 4. Règles applicables en matière de rémunération de la fonction dirigeante locale.

Le montant annuel maximal brut de la rémunération liée à la fonction dirigeante locale est de 245.000,00 euros pour les organismes suivants :
1° intercommunale ;
2° association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
3° régie communale ou provinciale autonome ;
4° ASBL communale ou provinciale ;
5° association de projet ;
6° société de logement de service public ;
7° société à participation publique locale significative.

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

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

Le titulaire de la fonction dirigeante qui souhaite exercer une autre activité professionnelle en complément de sa fonction, demande l'accord du principal organe de gestion de l'organisme.

L'organe de gestion statue sur cette demande en tenant compte de l'incidence que cette autre fonction peut avoir sur la fonction dirigeante locale et fixe les modalités de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'incidence sur le plafond de rémunération.

Par dérogation aux deux alinéas qui précèdent, l'accord de l'organe de gestion n'est pas sollicité lorsqu'il s'agit d'une activité professionnelle ou d'un mandat d'administrateur ou de commissaire, sur décision du Gouvernement.

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

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

Par dérogation à l'alinéa 7, sont exclus de la notion de rémunération au sens de la présente annexe :
1° les montants perçus en remboursement de frais exposés pour le compte de l'intercommunale, pour autant qu'ils soient fixés dans le respect des dispositions fiscales applicables ;
2° pour autant que les règles fiscales soient correctement appliquées, les avantages de toute nature découlant de l'utilisation privée d'outils de travail (téléphone portable, ordinateur portable, ...), en ce compris l'éventuelle voiture mise à disposition. Ces outils de travail devront toujours être restitués par le titulaire de la fonction dirigeante à l'échéance de la relation de travail ;
3° les primes d'assurance responsabilité civile, défense en justice et celles visant à offrir une couverture des frais exposés en raison de l'état de santé du titulaire de la fonction dirigeante prises en charge par l'employeur ;
4° pour le personnel contractuel, les plans de pension complémentaires à contribution définie dont les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme.

Les éléments rémunératoires suivants du titulaire de la fonction dirigeante sont limités comme suit :
1° seuls les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme ainsi que les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme, sont autorisés ;
2° la rémunération variable éventuelle est limitée à vingt pour cent de la rémunération brute annuelle totale. Ce montant annuel brut total de la rémunération variable est pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération visé ci-dessus.

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

L'organisme ne peut pas allouer au titulaire de la fonction dirigeante :
1° une rémunération sous forme d'action, option sur action ou tout autre produit de nature similaire ;
2° en cas de départ volontaire ou consenti du titulaire de la fonction dirigeante, une prime de départ, quel que soit son nom ou sa nature, en ce compris les libéralités, et ce, sans préjudice des indemnités éventuelles dues en vertu d'une clause de non-concurrence ;
3° en cas de départ suite à une rupture unilatérale du fait de l'organisme ou en cas de dissolution de cette dernière, toute indemnité de départ autre que celle prévue par la législation applicable à la relation de travail.

Aucun autre membre du personnel ne peut percevoir une rémunération qui dépasse celle accordée au fonctionnaire dirigeant local à l'exception des médecins hospitaliers visés à l'article 8, alinéa 1er, 4°, et par assimilation, aux professionnels des soins de santé visés à l'article 9 de la loi coordonnée le 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins ».

Il résulte de l'alinéa 10 reproduit ci-dessus que sont autorisés, au titre d'éléments rémunératoires du titulaire de la fonction dirigeante locale, non seulement « les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme », mais aussi « les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme ».

Il résulte, par ailleurs, de l'alinéa 9, 4°, de cette annexe 4, que « pour le personnel contractuel, les plans de pension complémentaires à contribution définie dont les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme » sont exclus de la rémunération prise en compte dans le calcul du plafond de 245.000 euros. *A contrario*, « les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période

pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme » sont compris dans la rémunération plafonnée à 245.000 euros.

Il ressort des pièces déposées par la partie requérante que cette dernière semblait, initialement, se placer dans la première hypothèse visée à l'alinéa 10, précité, c'est-à-dire offrir au titulaire de la fonction dirigeante un « plan de pension à contribution définie dont les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme », cet organisme étant entendu comme la SA SOGEPARLUX. Cette hypothèse supposait qu'il soit admis que, malgré le mécanisme du co-emploi, seul le personnel sous *payroll* de la SA SOGEPARLUX soit pris en considération, à l'exclusion du personnel sous *payroll* des intercommunales. Dans ce cas, le plan de pension serait non seulement autorisé au titre d'élément rémunératoire du fonctionnaire dirigeant, mais il ne serait pas pris en compte dans le calcul du plafond de 245.000 euros, en application de l'alinéa 9, 4°, de cette annexe 4.

Il se déduit du dossier administratif et de l'acte attaqué que, selon la partie adverse, tant le personnel sous le *payroll* de la SOGEPARLUX que le personnel sous le *payroll* des intercommunales devrait bénéficier d'un plan de pension à contribution définie identique, pour que la première hypothèse visée à l'alinéa 10 soit rencontrée. Or tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce, puisque le personnel des intercommunales bénéficie historiquement d'une assurance pension « but à atteindre » (interdite pour le fonctionnaire dirigeant).

La partie adverse ne pouvait toutefois décider, sur cette seule base, que le fait de créer « un double régime d'assurance-groupe : d'une part, le régime assurance-groupe de type "contribution définie" qui sera appliqué à la direction générale et aux membres du personnel en situation de co-emploiement et dépendant du *payroll* de SOGEPARLUX et, d'autre part, le régime [d']assurance-groupe de type "but à atteindre" pour tout le personnel des intercommunales » n'est pas admissible au regard de l'annexe 4 du CDLD.

Un tel motif est erroné en droit puisque, comme le souligne la partie requérante dans ses écrits de procédure, l'alinéa 10 autorise aussi, au titre d'élément rémunératoire, « les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme ». Étant entendu que, dans ce cas, le plan de pension doit être pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération du fonctionnaire dirigeant.

L'observation formulée par la partie adverse, pour la première fois dans son dernier mémoire, selon laquelle « rien ne démontre cependant que le plan de pension de la personne exerçant la fonction dirigeante locale entrerait dans cette catégorie » ne constitue pas un motif de l'acte attaqué. Cet argument ne peut se substituer *a posteriori* au motif erroné en droit retenu par la partie adverse.

Le premier moyen est fondé en sa quatrième branche.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine, d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision.

Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres branches du moyen, qui concernent d'autres motifs de l'acte attaqué.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision adoptée le 3 septembre 2021 par le ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, en sa qualité d'autorité de tutelle, de ne pas approuver les délibérations du conseil d'administration de la société coopérative à responsabilité limitée IDELUX Environnement

- du 19 mai 2021 relative au décret du 29 mars 2018 sur la gouvernance – conséquences sur l'application des contrats de travail en cours,
- du 25 juin 2021 relative au décret du 29 mars 2018 sur la gouvernance – mise en demeure de l'Autorité de tutelle du 20 mai 2021 – conséquences sur l'application des contrats de travail en cours – co-emploiement avec SOGEPARLUX – révision de la situation pécuniaire du Directeur général et du Conseiller général,
- du 25 juin 2021 relative aux modifications du règlement de travail – précisions sur le co-emploiement, et
- du 25 juin 2021 relative aux modifications du statut pécuniaire.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le 30 juin 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly