

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.296 du 21 décembre 2023

A. 237.210/XV-5176

En cause : **MULLENS** Michel,
ayant élu domicile chez
M^e Delphine DE VALKENEER, avocat,
avenue des Rogations 47
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Germain HAUMONT, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 septembre 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 8 juillet 2022 de la direction du contrôle des mandats de la partie adverse par laquelle elle constate que le montant de 16.646,70 euros octroyé à titre de rémunération en 2020 à la partie requérante en contrepartie de l'exercice de son mandat dérivé de président au sein de l'intercommunale Sofilux est supérieur au montant autorisé sur la base de l'article L5311-1 du CDLD et l'invite à rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 1799,03 euros, à la Sofilux ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Valérie Michiels, 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 20 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 septembre 2023.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Delphine De Valkeneer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Germain Haumont, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le requérant exerce le mandat de président du conseil d'administration de l'intercommunale de financement de la province du Luxembourg (« Sofilux ») depuis le 19 juin 2019.

2. Le 28 mai 2020, il transmet à la direction du contrôle des mandats de la Région wallonne sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2020 relative aux mandats exercés en 2019.

3. Le 23 mai 2021, il transmet à la même direction sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2021, relative aux mandats exercés en 2020. Le requérant indique un montant de 16.646,70 euros pour la rémunération annuelle brute de son mandat de président de la « Sofilux ».

4. Le 23 février 2022, la direction du contrôle des mandats notifie au requérant un avis d'irrégularité. Cet avis indique notamment ce qui suit :

« Quels sont les manquements et irrégularités potentiels relevés ?

Vous mentionnez, dans le volet “Mandats dérivés” de votre déclaration un montant de 16.646,70 € en contrepartie de votre mandat de président du conseil d'administration de la Sofilux.

[...]

L'annexe 1^{ère} insérée dans le CDLD par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par décret du 19 juin 2008, et modifiée par le décret du 29 mars 2018, fixe les six plafonds barémiques applicables en matière de rétribution et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président (article L5311-1, § 5, du CDLD).

Chacun des plafonds est un montant maximum de rémunération brute annuelle, avantages compris. La rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé est déterminée à partir de trois critères : la population des communes ou des CPAS associés, le chiffre d'affaires de l'institution et le personnel occupé. La distribution statistique de ces trois critères est la clé qui permet de classer les institutions et de les rattacher à un plafond spécifique. Pour chacun des trois critères, l'institution obtient un score de 0,25 à 1. L'addition de ces trois scores donne un score total pour l'institution allant de 0,75 à 3. C'est ce score total qui permet de déterminer le plafond attaché à l'institution.

Les critères de population des communes ou des CPAS associés au sein de Sofilux (de 250 000 à 450 000 habitants : score 0,75), de chiffre d'affaires de l'institution (de 0 à 2.500.000 : score 0,25) et de personnel occupé (moins de 10 personnes occupées : score 0,25) permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein de Sofilux pour l'année 2020 renvoient à un plafond 2 (score total de 1,25).

Il en résulte en vertu de l'article L5311-1, § 6, du CDLD que le montant annuel brut non indexé de la rétribution et des avantages en nature de la présidence de Sofilux ne peut être supérieur au montant annuel brut non indexé de 8.570,21 € pour l'année 2020.

Le montant annuel brut indexé de la rétribution et des avantages en nature de la présidence de la Sofilux ne peut dès lors être supérieur au montant annuel brut indexé de 14.847,67 € ».

5. Le 6 mars 2022, le requérant adresse ses observations à la direction du contrôle des mandats. Ce courrier précise notamment ce qui suit :

« [...] Comme mentionné dans le volet ‘mandats dérivés’ de ma déclaration, j'ai effectivement reçu un montant de 16.646,70 € en contrepartie de mon mandat de président du conseil d'administration de Sofilux.

Je joins à ce courrier une attestation de notre secrétaire qui précise le montant du chiffre d'affaires en 2020 pour Sofilux, ce qui permet de corriger le score total et de renvoyer au plafond.

Le montant de 16.646,70 € est donc bien inférieur au montant annuel brut indexé de 19.796, 89 €.

Ce montant de 16.646,70 € m'a été versé via 2 versements identiques semestriels de 8.323,35 € respectivement en juin et décembre 2020 [...] ».

6. Le 9 mai 2022, la direction du contrôle des mandats notifie au requérant un avis d'irrégularité complémentaire. Cet avis indique notamment ce qui suit :

« Quels sont les manquements et irrégularités potentiels relevés ?

Suite à l'entrée en vigueur du décret du 29 mars 2018 dit "Gouvernance" en mai 2018, de nouvelles règles en matière de rémunération sont devenues applicables tant aux administrateurs qu'aux présidents et vice-présidents d'institutions telles que les intercommunales.

Concernant le calcul des plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président et de vice-président, l'annexe 1^{er} du CDLD dispose : "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".

Selon les extraits publiés au *Moniteur belge*, le renouvellement complet des instances de Sofilux a été acté par un procès-verbal du conseil d'administration du 19 juin 2019.

L'annexe 1^{er} du CDLD indique que le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels publiés au moment de ce renouvellement soit, en l'espèce, ceux relatifs à l'année d'exercice 2018.

Ce raisonnement a été confirmé par la tutelle.

Enfin, concernant les rubriques à prendre en compte dans les bilans publiés à la Banque Nationale de Belgique afin de calculer le critère du chiffre d'affaires conformément à l'annexe 1 du CDLD, une circulaire de Madame la Ministre De Bue du 24 mai 2018 indique que :

“ Concernant l'application des rubriques des comptes des institutions prévues à l'article 81 du décret, ce dernier prévoit que le chiffre d'affaires considéré pour l'application des plafonds en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président '[...]' 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'. Suite à l'adoption de la loi du 18 décembre 2015 (transposant la Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la Directive 2), il est inséré dans les nouveaux comptes annuels, la mention des comptes 76A représentant les produits d'exploitation non-récurrents. Le chiffre d'affaires repris dans la catégorie 70/76A 'Ventes et prestations' s'obtient en additionnant les comptes 70-74 + 76A. Les comptes 75 sont repris dans les comptes annuels comme 'Produits financiers' 75/76B dans une rubrique distincte de celle des 'Ventes et Prestations'. Je vous confirme par conséquent qu'il convient de prendre en considération le chiffre d'affaires repris dans la rubrique 'Ventes et prestation' (70/74 et 70/76A depuis les comptes annuels 2016), et non d'inclure les comptes 75 pour la détermination de celui-ci,

comme cela était déjà le cas avant la modification législative. Si l'intention du législateur avait été de prendre en considération les produits financiers, il aurait mentionné le code 76B à l'article 81 du décret du 29 mars 2018 précité, ce qui n'est pas le cas ».

7. À la suite de cet avis complémentaire, le requérant sollicite, le 24 mai 2022, un délai de réponse complémentaire, afin de pouvoir bénéficier des explications du responsable financier et du secrétaire du conseil d'administration.

Il adresse, par un courrier recommandé, le 31 mai 2022, ses observations à la direction du contrôle des mandats. Ce courrier indique notamment ce qui suit :

« [...] »

Nous vous confirmons que les critères sur lesquels nous nous sommes basés afin d'établir la rémunération du président et vice-président repose sur les directives reprises dans l'annexe 1 du CDLD (art 81 du décret du 29 mars 2018). Le résultat obtenu pour Sofilux est égal à 1,50 (plafond 3) dont voici le détail

1. Population au 01 janvier 2019 : 284.442 habitants soit 0,75
2. Chiffre d'affaires 9.340.165,65 € soit 0,50
3. Personnel occupé : 1 soit 0.25

Le score relatif au chiffre d'affaires provient de l'annexe 1 qui stipule "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".

Compte tenu de l'activité de notre intercommunale et de notre interprétation relative à la notion de chiffre d'affaires, nous nous sommes basés sur l'addition des rubriques 70 à 76A, ce qui comprend la rubrique 75 se rapportant aux produits financiers.

Lors de votre contrôle relatif à la rémunération de l'année 2019 nous avons justifié notre calcul de façon identique sans remarque de votre part.

Les rémunérations, pour l'année 2020, du président et du vice-président ont été discutées et arrêtées par le comité de rémunération du 10 février 2020, et ensuite approuvées lors de l'assemblée générale du 16 juin 2020.

Actuellement, nous avons partagé le problème rencontré avec les intercommunales sœurs qui insistent également sur le caractère spécifique du chiffre d'affaires annuel qui est constitué de produits financiers (dividendes) et que nous ne pouvons être assimilés à d'autres ayant un caractère économique de par leur activité.

Afin d'éviter de semblables désagréments mutuels et pour avoir une ligne de conduite claire, nous sollicitons une dérogation pour les intercommunales pures afin d'obtenir comme actuellement une rémunération décente pour les présidents et vice-présidents qui sont appelés à de nombreuses représentations dérivées de leur mandat chez Sofilux sans aucune autre rétribution.

[...] ».

8. Le 8 juillet 2022, la direction du contrôle des mandats de la Région wallonne prend une décision d'irrégularité. Elle constate que le montant de 16.646,70 euros octroyé à titre de rémunération en 2020 au requérant, en

contrepartie de l'exercice de son mandat dérivé de président au sein de l'intercommunale Sofilux, est supérieur au montant autorisé sur la base de l'article L5311-1 du CDLD et l'invite à rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 1799,03 euros, à la Sofilux. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est notamment motivée comme suit :

« 1. La direction du contrôle des mandats a bien reçu votre déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2021 relative aux mandats exercés en 2020 transmise par voie électronique le 8 juin 2021.

2. Suite à la vérification de votre déclaration, un premier avis recommandé vous a été notifié en date du 23 février 2022, par lequel la direction du contrôle des mandats vous a indiqué ce qui suit :

[...]

3. Dans votre courrier du 6 mars 2022, réceptionné le 9 mars 2022, qui faisait suite à notre demande de nous transmettre le compte individuel 2020 avec le détail des revenus accordés mensuellement en 2020 en contrepartie de l'exercice de votre mandat dérivé de président du conseil d'administration de la Sofilux, ainsi que toute observation et/ou toute justification inhérente au calcul du montant de ce mandat que vous souhaiteriez faire valoir, vous indiquez : "Je joins à ce courrier une attestation de notre secrétaire qui précise que le montant du chiffre d'affaires en 2020 pour Sofilux, ce qui permet de corriger le score total et de renvoyer au plafond 3. Le montant de 16.646.70 € est donc bien inférieur au montant annuel brut indexé de 19.796,89 €".

L'attestation fournie indique, quant à elle: "Je soussigné [...], secrétaire du conseil d'administration de Sofilux, vous informe que notre service financier a contrôlé les montants attribués en rémunération de nos président et vice-président. Il s'avère que le montant repris comme chiffre d'affaires en 2020 s'élève à 9.340.165,65 €. Cette précision permet de vous confirmer que les montants attribués sont inférieurs aux plafonds prévus dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Pour votre facilité, il faut reprendre les rubriques 70, 74, 75 de notre bilan pour obtenir le chiffre d'affaires de notre intercommunale."

4. Faisant suite aux nouveaux éléments communiqués dans votre courrier du 6 mars 2022, un avis recommandé complémentaire vous a été notifié en date du 9 mai 2022, par lequel la direction du contrôle des mandats vous a indiqué ce qui suit :

[...]

5. Par courrier du 31 mai 2022, réceptionné le 2 juin 2022, qui faisait suite à notre demande de nous transmettre toute observation et/ou toute justification inhérente au calcul du montant de ce mandat que vous souhaiteriez faire valoir, vous nous indiquez ce qui suit :

[...]

6. Vos observations appellent les considérations suivantes : Dans l'exercice des mandats publics, une personne siégeant au sein d'une intercommunale en tant que président du conseil d'administration peut percevoir, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de sa fonction et ce, conformément à l'article L5311-1, § 3, du CDLD. Le paragraphe 6

du même article précise que : “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 1 au présent Code. Il résulte de l’addition des points selon les paramètres et la méthode de calcul déterminés dans cette même annexe”.

L’annexe 1^{ère} du CDLD établit les plafonds applicables en matière de rémunération et d’avantages en nature dans le cadre de l’exercice des mandats dérivés de président. Cette annexe indique que la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé est déterminée à partir de trois critères : la population des communes ou des CPAS associés, le chiffre d’affaires de l’institution et le personnel occupé.

Concernant plus particulièrement le critère du chiffre d’affaires, l’annexe 1^{ère} explique que 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).

Une interprétation de Madame la Ministre Valérie De Bue du 24 mai 2018, déjà communiquée, établit une interprétation claire et non équivoque à adopter dans le cadre de la détermination de ce critère. Selon cette interprétation, les comptes 75 sont exclus du calcul du critère du chiffre d’affaires.

Veuillez noter que l’organe de contrôle n’est pas compétent pour accorder une dérogation pour les intercommunales pures et l’interprétation de Madame la Ministre Valérie De Bue n’a pas été contredite suite à une demande que vous auriez introduite auprès du ministre de tutelle.

En conséquence, les critères de population des communes ou des CPAS associés au sein de Sofilux (de 250 000 à 450 000 habitants : score 0,75), de chiffre d’affaires de l’institution (de 0 à 2.500.000 : score 0,25) et de personnel occupé (moins de 10 personnes occupées : score 0,25) permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein de Sofilux pour l’année 2020 renvoient à un plafond 2 (score total de 1,25).

Le montant annuel brut indexé de la rétribution et des avantages en nature de la présidence de la SOFILUX ne pouvait dès lors être supérieur au montant annuel brut indexé de 14.847,67 €.

Par conséquent, vous ne pouviez pas bénéficier d’une rémunération supérieure à 14.847,67 € en 2020.

Décision d’irrégularité

Par conséquent, en application des articles L5421-1 § 4, et L5421-2 § 1, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la direction du contrôle des mandats constate que le montant de 16.646,70 euros octroyé à titre de rémunération en contrepartie de l’exercice 2020 de votre mandat dérivé de Président au sein de l’intercommunale Sofilux est supérieur au montant autorisé sur base de l’article L5311-1 du même Code.

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

Sur l’année d’exercice 2020, vous avez participé à l’ensemble des réunions du Conseil d’administration.

Le montant des sommes trop perçues pour l'exercice 2020 de votre mandat dérivé de Président du Conseil d'administration de Sofilux s'élève donc à 16.646,70 - 14.847,67 = 1.799,03 €

La Direction du contrôle des mandats vous invite, en application de l'article L5421- 2, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à compléter votre versement afin de rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 1.799,03 euros, à l'organisme qui a versé le trop-perçu, à savoir Sofilux [...] ».

9. La décision de remboursement est notifiée au ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, d'une part, et à la Sofilux, d'autre part, le 15 juillet 2022.

10. Le 18 juillet 2022, le requérant écrit à la direction du contrôle des mandats, afin de solliciter une prolongation du délai de remboursement « de manière à pouvoir solliciter l'avis d'un juriste » et « de manière à introduire une demande de dérogation auprès du ministre de tutelle puisque que [...] l'organe de contrôle n'est pas compétent pour accorder celle-ci ».

Le requérant et le vice-président de la Sofilux écrivent effectivement au ministre le 2 août 2022.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant prend un premier moyen « de l'excès de pouvoir, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'article 84 de la Constitution, de l'article L5311-1 et de l'annexe 1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il fait valoir que l'acte attaqué est fondé sur une circulaire de la ministre du 24 mai 2018, qui impose une interprétation contraire au texte de l'annexe 1 du CDLD, alors qu'une circulaire ne peut avoir pour effet de modifier ou de restreindre la portée ou le contenu d'une disposition législative.

Il expose, jurisprudence à l'appui, qu'« il n'appartient qu'au législateur d'imposer l'interprétation d'une loi et qu'un ministre ne peut imposer une interprétation qui irait à l'encontre du texte d'une disposition législative ».

Il rappelle que l'annexe 1 du CDLD précise expressément, s'agissant du chiffre d'affaires à prendre en considération pour la détermination du plafond de rémunération applicable aux mandats de président, que « 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 ».

Selon lui, ce passage est clair et ne souffre aucune ambiguïté : l'usage de la préposition « à » implique de prendre en considération tous les comptes compris entre le compte 70 et 76A sans exception, et donc y compris le compte 75.

Il rappelle ensuite les termes du courrier adressé par la ministre à la direction du contrôle des mandats, le 24 mai 2018.

Il constate que ce que la partie adverse présente comme une circulaire est en réalité un simple courrier. Ainsi, l'acte attaqué, en ce qu'il mentionne une circulaire du 24 mai 2018, repose, selon lui, sur un motif inexact.

Il fait valoir que l'interprétation imposée par la ministre dans « la circulaire » du 24 mai 2018, consistant à exclure les comptes 75 lors de la détermination du chiffre d'affaires de l'intercommunale, n'est corroborée par aucun élément excipé du texte de l'annexe 1 du CDLD ou des travaux préparatoires au décret du 29 mars 2018 modifiant l'annexe 1 du CDLD.

Il indique que si le législateur avait entendu exclure les comptes 75, celui-ci aurait clairement indiqué que le chiffre d'affaires à prendre en compte s'obtenait en additionnant les comptes 70 à 74 et les comptes 76A (insérés dans les nouveaux comptes annuels à la suite de l'adoption de la loi du 18 décembre 2015).

Pour le surplus, il relève que la circulaire du 18 avril 2018 de mise en application du décret du 29 mars 2018 modifiant le CDLD adoptée par la ministre ne contient aucune indication sur la manière d'interpréter l'annexe 1 du CDLD. De même, il est d'avis que la circulaire de la ministre du 14 novembre 2019 relative à la fixation des membres des organes des intercommunales se limite à indiquer que les règles de calcul des plafonds de rémunération sont reprises à l'annexe 1 du CDLD et ne fait en aucun cas référence au courrier du 24 mai 2018 adressé à la DGO5.

Il fait également valoir que l'interprétation du 24 mai 2018, sur laquelle se fonde l'acte attaqué, n'a pas fait l'objet d'une publication et n'a pas été communiquée à la Sofilux, de sorte qu'elle ne revêt selon lui aucun caractère contraignant. Il en déduit que l'acte attaqué, en ce qu'il se fonde exclusivement sur une interprétation de la ministre non publiée et dont il a démontré qu'elle est illégale, a pour effet de rendre cette interprétation irrégulièrement obligatoire.

Il conclut que la motivation de l'acte attaqué ne respecte pas les exigences prévues aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et ne se fonde pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la locution « 70 à 76A » correspond au code comptable désignant la rubrique comptable « vente et prestations » et que c'est cette acceptation technique qui doit primer. Selon elle, cette interprétation exclut la rubrique désignée par le code comptable « 75 », qui correspond à une autre catégorie, exclue du chiffre d'affaires, en l'occurrence la rubrique « Produits financiers ».

Elle expose qu'avant et après 2016, le code comptable « 75 » a toujours été exclu de la rubrique « ventes et prestations » (« 70/74 » devenue « 70/76A »), mais inclus dans la rubrique « produits financiers » (« 75 » devenue « 75/76B »). Elle précise que ces deux rubriques correspondent à des réalités comptables différentes. Elle ajoute qu'avant 2016, existait une autre rubrique comptable « produits exceptionnels » (ancien code « 76 »), qui a été interdite en 2016 au niveau européen et que cette modification a imposé une adaptation du schéma complet du compte de résultats, qui a vu disparaître le code comptable « 76 » et apparaître un nouveau code « 76A » au sein de la rubrique « ventes et prestations (anciennement « 70/74 » devenue « 70/76A ») et un code « 76B » au sein de la rubrique « produits financiers » (anciennement « 75 » devenue « 75/76B »).

Elle explique que la préposition « à » vise à désigner, en français, non pas une liste exhaustive comprenant de manière indiscriminée tous les codes comptables compris entre le premier et le dernier terme d'une liste, mais bien la barre oblique (« slash » en anglais) servant, en comptabilité, à désigner un code comptable donné (70/74 avant 2016; 70/76A après 2016) et correspondant – de manière inchangée – à la rubrique comptable « ventes et prestations ».

Selon elle, en jouant sur le sens usuel de la préposition française « à », sans tenir compte de mécanismes comptables parfaitement maîtrisés dans les comptes de résultats de la Sofilux, le requérant vise à gonfler artificiellement le chiffre d'affaires de la Sofilux pour se voir appliquer un plafond de rémunération supérieur à celui qui lui est légalement applicable.

Elle expose encore les trois éléments suivants tirés du droit wallon, qui permettent, selon elle, de confirmer que cette interprétation est la seule qui correspond à l'intention du législateur régional :

- « Premièrement, avant sa modification opérée par le décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, l'ancienne "annexe N" au Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ne visait que le code comptable "70/74", selon la translation française suivante : "le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels (70 à 74) déposés à la Banque Nationale" [...]. Comme on le voit, la préposition française "à" correspondait, déjà à cette époque, à la barre oblique (ou "slash") comptable » ;
- « Deuxièmement, lors des travaux parlementaires ayant mené à l'intégration de cette annexe (devenant l'Annexe 1) directement dans le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, l'intention du législateur wallon était de réduire les plafonds barémiques acceptés, mais pas de modifier les catégories de mandats auxquelles ces barèmes correspondent. Les travaux parlementaires mentionnent à ce propos que l'article 81 du décret du 29 mars 2018 précité : "modifie l'annexe 1 du Code qui fixe les plafonds applicables pour l'exercice des mandats au sens de l'article L5311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Les montants des six plafonds barémiques prévus dans cette annexe ont été réduits de 20%. Le principe retenu est que le rattachement à un plafond spécifique est fixé après chaque renouvellement complet des instances". Ainsi, l'ajout de la mention "70 à 76A à partir des comptes annuels 2016" après "comptes 70 à 74" visait simplement à actualiser la rubrique comptable – déterminée au niveau fédéral – prise en considération au titre du chiffre d'affaires, à savoir la seule rubrique "Ventes et prestations" (code "70/74" avant 2016, "70/76A" après 2016). S'il avait voulu ajouter, de manière inédite, une partie de la rubrique comptable "Produits financiers" (code "75/76B"), le législateur wallon l'aurait assurément mentionné dans les travaux parlementaires, d'autant plus qu'il ne va pas de soi de décorréler le code comptable "75/76B" pour n'en isoler que le code 75. Le législateur wallon s'en serait, si telle avait été son intention, à tout le moins expliqué. À défaut d'indication en ce sens dans les travaux parlementaires, une telle interprétation ne peut être suivie » ;
- « Troisièmement, contrairement à ce que prétend le requérant, le législateur wallon s'est exprimé très clairement sur l'objectif général que poursuit le décret du 29 mars 2018 précité en termes de plafonnement des rémunérations : "Le présent projet de décret a pour objectif de renforcer la responsabilité personnelle des mandataires, qu'ils soient élus ou désignés dans des structures locales, supralocales ou dans leurs filiales. Des règles plus strictes doivent être développées et contrôlées afin d'éviter tout abus. Parmi ces règles, le texte propose notamment la détermination d'un seul président et d'un seul vice-président par organe de gestion, la réduction d'un tiers du

nombre d'administrateurs, un encadrement plus strict et la publicité de leurs rémunérations et jetons de présence [...]. Plus que jamais, dans un souci de transparence et de confiance entre l'entreprise publique et ses usagers, les rémunérations et avantages que perçoivent les gestionnaires et les administrateurs de ces entreprises doivent être balisées, plafonnées, contrôlées et accessibles aux citoyens. Elles doivent surtout s'imposer à tous ; la voie décrétable apparaît dès lors comme le moyen juridique le plus adéquat ne permettant ni interprétation, ni accommodement, ni demi-mesure". Cet extrait démontre qu'en adoptant le décret du 29 mars 2018 précité en réaction aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, le législateur wallon poursuivait non pas l'objectif d'assouplir l'encadrement existant des rémunérations perçues par les titulaires de mandats dérivés, mais au contraire celui de les encadrer plus étroitement qu'auparavant. La thèse soutenue par le requérant s'inscrit aux antipodes de cet objectif ».

En conclusion, elle estime qu'il y a lieu d'interpréter les prépositions françaises « à » contenues à l'annexe 1 du CDLD comme équivalent à des barres obliques (ou « slash ») dans le code comptable « 70/74 » devenu depuis 2016, et sous l'impulsion du droit de l'Union européenne transposé en droit fédéral, le code comptable « 70/76A », tous deux correspondant à la rubrique comptable inchangée des « ventes et prestations ».

En ce qui concerne le courrier de la ministre du 24 mai 2018, elle soutient qu'il ne fait qu'explicitier, à l'adresse de l'administration concernée, le cadre légal applicable, relativement technique d'un point de vue comptable, sans ajouter aucune règle juridique. Elle est d'avis qu'il lève simplement un doute que pourrait générer, dans le chef d'un public non habitué à la rigueur comptable, la translation de la préposition française « à » en une barre oblique ou un « slash » dans les codes comptables. Ainsi, selon elle, ce courrier se limite à « paraphraser la loi » pour « dégager le sens du texte commenté ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse se réfère à son mémoire en réponse en ce qui concerne l'historique comptable à prendre en considération pour conférer à l'annexe 1 son interprétation correcte et en ce qui concerne l'intention du législateur wallon, qui sous-tend selon elle cette interprétation.

Elle admet que l'interprétation qu'elle propose se heurte à l'utilisation concomitante des expressions « à » dans un cas et le « slash », dans la phrase de l'annexe 1 qui vise à la fois les « comptes 70 à 74 », « 70 à 76A » et l'« addition des comptes 9900 et 60/61 ». Elle affirme toutefois que « lorsqu'on s'interroge sur la signification de la barre oblique ("slash") dans un texte rédigé en langue française, on constate qu'elle peut être l'équivalent des prépositions "par" ou "à" ». Elle

poursuit comme il suit : « Rouler à 200km/h signifie ainsi rouler à 200 kilomètres à l'heure. Dans d'autres abréviations, comme s/o (sans objet) ou N/Réf. (notre référence), la barre oblique contracte un ensemble linguistique, comme le font de la même manière l'expression numérique "70/76A" et l'expression française "70 à 76A". De manière générale, "comme l'oblique peut remplacer des prépositions ou des conjonctions, elle sert fréquemment à former des expressions elliptiques" ».

Elle considère que l'annexe 1 doit être lue à la lumière des concepts de droit comptable qu'elle mobilise et indique qu'en droit comptable, la préposition « à » et la barre oblique sont équivalentes. Elle ajoute que le droit comptable permet de comprendre pourquoi ce texte utilise, par pur réflexe comptable, la préposition « à » dans un cas, et le « slash » dans l'autre.

Elle affirme que « personne, pas même le requérant, ne conteste que l'expression numérique « 70/76A » inclut tous les comptes intermédiaires à l'exception du compte 75 ». Selon elle, la question qui se pose est donc uniquement de savoir si le sens de l'expression française « 70 à 76A » peut être ou non considéré comme équivalent à celui de l'expression numérique « 70/76A ». Elle estime que la réponse à cette question est résolument affirmative. Elle expose que les « comptes 70 à 74 » et « 70 à 76A » constituent, ensemble, une même rubrique comptable, c'est-à-dire une catégorie subdivisée en plusieurs comptes. Elle illustre ce propos sur la base des comptes de la Sofilux.

Elle répète que la rubrique comptable « ventes et prestations » était désignée par le code comptable 70/74, avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 18 décembre 2015 transposant la Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la Directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les Directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et que le compte 76A est simplement venu s'y greffer pour donner suite à un changement de référentiel comptable, en raison de l'entrée en vigueur de cet arrêté royal. Selon elle, le libellé de l'annexe 1 ne laisse pas de doute quant à la volonté du législateur wallon d'assurer une continuité entre les deux référentiels.

Elle ajoute que la structure rubriquée du compte de résultats, dans laquelle la rubrique « ventes et prestations » (code 70/76A) comprend l'ensemble des comptes listés en-dessous (chiffre d'affaires, en-cours, *etc*), est imposée par l'article 23 de l'arrêté royal du 18 décembre 2015, précité, qui dispose comme il suit :

« À l'article 89 du même arrêté, remplacé par l'article 7 de l'arrêté royal du 27 avril 2007, le schéma du compte de résultats est remplacé par le schéma suivant :

I. Ventes et prestations

- A. Chiffre d'affaires
- B. En-cours de fabrication, produits finis et commandes en cours d'exécution : augmentation (réduction)
- C. Production immobilisée
- D. Autres produits d'exploitation
- E. Produits d'exploitation non récurrents
- [...]

IV. Produits financiers

- A. Produits des immobilisations financières
- B. Produits des actifs circulants
- C. Autres produits financiers
- D. Produits financiers non récurrents ».

Elle explique que les rubriques indiquées en chiffres romains sont bien subdivisées en comptes, figurant pour leur part en lettres majuscules. Elle entend ainsi démontrer que le Gouvernement fédéral n'est pas constant dans la manière d'établir en français cette distinction entre rubriques et comptes, puisque sont utilisés, tantôt des indications numériques, comme dans l'arrêté d'exécution du Code de droit économique, tantôt des indications romaines et françaises, comme dans l'arrêté d'exécution du Code des sociétés et des associations. Elle fait valoir que la constante reste la structure rubriquée, qui implique un classement des comptes en rubriques.

Elle en déduit qu'il est logique que le législateur wallon ait utilisé la préposition « à » pour désigner une rubrique comptable comprenant plusieurs comptes. Elle en déduit que l'expression « 70 à 76A » désigne les comptes qui font partie de la rubrique comptable « Ventes et prestations » (rubrique désignée tantôt par le code 70/76A, tantôt par le chiffre romain I au niveau fédéral), qui ne comprend pas le compte 75, inclus quant à lui dans la rubrique « produits financiers » (numérotée 75/76B ou IV au niveau fédéral).

Selon elle, si le législateur avait souhaité inclure le compte 75 dans le chiffre d'affaires à prendre en considération pour les seules sociétés soumises au schéma classique du compte de résultats, il aurait visé soit individuellement le compte 75, soit la rubrique comptable « 75 à 76B ». Mais elle estime que, dans les deux cas, ce changement de régime aurait fait l'objet d'une justification expresse détaillée dans les travaux préparatoires du décret du 29 mars 2018 modifiant le CDLD en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales. À cet égard, elle observe que le compte « 75 » compose, avec le compte « 76B » une

rubrique comptable « 75/76B », que l'annexe 1 exclut explicitement pour le calcul du chiffre d'affaires pris en considération pour la détermination des plafonds de rémunération applicables, tant dans le cas du schéma classique du compte de résultats (« comptes 70 à 76A ») que dans le cas du schéma abrégé du compte de résultats (« addition des comptes 9900 et 60/61 »).

Elle répète que l'« interprétation de Madame la ministre » ne modifie pas le sens de l'annexe 1, mais qu'elle traduit dans le langage juridique du personnel de la direction du contrôle des mandats, qui ne sont *a priori* pas familiarisés au vocabulaire comptable, le langage comptable utilisé à l'annexe 1. Elle insiste sur le fait que le requérant et la société Sofilux sont au contraire coutumiers de ce langage comptable.

Au sujet de l'argumentation selon laquelle le « niveau de responsabilité assumé par [les] mandataires » de la Sofilux seraient mieux représentés par les « produits financiers récurrents » (code comptable 75) elle objecte que ce n'est précisément pas l'objectif du critère du « chiffre d'affaires » retenu par l'annexe 1, aux côtés des critères du personnel occupé et de la population des communes ou des CPAS associés. Elle estime que le critère du « chiffre d'affaires », que le législateur wallon fait expressément correspondre à la rubrique comptable « ventes et prestations » (70/76A) représente le poids économique réel de l'entreprise sur le marché et qu'à l'inverse, la rubrique comptable « produits financiers » (75/76B) représente le produit du placement des ressources existantes dans d'autres entreprises, par le biais des jeux de capital. Elle précise que ce sont ces autres entreprises qui emploieront des ressources humaines et desserviront et proposeront des biens et des services sur le marché, dont les profits figureront alors dans la rubrique comptable « ventes et prestations » (70/76A) de ces entreprises.

Elle expose que le choix du législateur wallon a été de privilégier, pour la détermination des plafonds barémiques, ces entreprises proposant des biens et des services sur le marché en aval, plutôt que les personnes morales de financement opérant en amont et de ne prendre doublement en compte les mêmes ressources, à la fois pour la rémunération des mandataires de la personne morale de financement et pour la rémunération des mandataires de la personne morale proposant effectivement des biens et des services sur le marché.

Elle conclut que le moyen n'est pas fondé.

IV.2. Appréciation

Dans la version applicable à la présente affaire, l'article L5311-1 du CDLD dispose comme il suit :

« § 1^{er}. 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 1 au présent Code.

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

L'annexe 1 du CDLD, insérée dans ce Code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007, ratifié par le décret du 19 juin 2008, et remplacé par le décret du 29 mars 2018, dispose comme il suit :

« Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président.

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;
- 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 plafonds 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.

[...]

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;
- 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.

[...]

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 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement des instances ».

L'annexe 1 du CDLD indique que « 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 ».

Dans cette même phrase, le législateur wallon fait référence à plusieurs comptes. Dans la seconde partie de la phrase, il mentionne explicitement le compte « 60/61 », en utilisant la barre oblique ou « slash », tandis que dans la première partie de la phrase, il mentionne les comptes « 70 à 74 » et « 70 à 76A », en utilisant la préposition « à » plutôt que la barre oblique ou « slash ». Il a donc choisi d'utiliser la préposition « à », pour les comptes 70 à 76A et 70 à 74, alors qu'il aurait pu choisir, au même titre que le compte 60/61, d'utiliser la barre oblique pour désigner le code comptable 70/74 et 70/76A.

En français usuel, l'usage de la préposition « à » dans le contexte d'une suite signifie « jusqu'à ». Ce qui signifie, dans le langage commun, que tous les comptes inclus entre 70 et 76A doivent être pris en considération ce qui, dans une suite numérique, inclut le compte 75.

À défaut d'indication contraire dans les travaux parlementaires, le contexte historique et le lexique comptable explicités par la partie adverse dans ses écrits de procédure ne suffisent pas à démontrer que l'intention du législateur et la

ratio legis de l'annexe 1 imposeraient avec la force de l'évidence de s'écarter de la lecture littérale et grammaticale du texte de cette annexe.

Au demeurant, à suivre les explications de la partie adverse, pour traduire l'intention qu'elle lui prête tout en respectant la terminologie comptable qu'elle expose, le législateur aurait dû viser la « rubrique 70/76A » ou « les comptes compris dans la rubrique 70/76A » et non les « comptes 70 à 76A ».

Le courrier envoyé par la ministre le 24 mai 2018 à son administration, n'est pas une circulaire administrative publiée, mais une instruction administrative adressée aux agents de son administration. Une telle instruction ne peut fonder une interprétation contraire au texte législatif. Or, ce courrier ne se limite pas à répéter le cadre légal wallon, mais consacre une interprétation de l'annexe 1, parmi d'autres interprétations, en conférant à la préposition « à » une signification qui diffère de son sens usuel et qui n'est pas étayée par les travaux préparatoires.

Le premier moyen est fondé.

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

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du 8 juillet 2022 de la direction du contrôle des mandats de la Région Wallonne par laquelle elle constate que le montant de 16.646,70 euros octroyé à titre de rémunération en 2020 à la partie requérante en contrepartie de l'exercice de son mandat dérivé de président au sein de l'intercommunale Sofilux est supérieur au montant autorisé sur la base de l'article L5311-1 du CDLD et l'invite à

rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 1799,03 euros, à la Sofilux est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 décembre 2023, par la XVe chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly