

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.980 du 26 novembre 2025

A. 240.011/VIII-12.587

A. 242.182/VIII-12.607

En cause :

E. V.,

ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth KIEHL, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Germain HAUMONT, avocats,
place Eugène Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

A. 240.011/VIII-12.587 (ci-après : la première affaire)

Par une requête introduite le 11 septembre 2023, le requérant demande l'annulation de « la décision de remboursement de la partie adverse datée du 30 juin 2023, fondée sur une prétendue absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour les mandats [qu'il a] exercés [...] en 2021 ».

A. 242.182/VIII-12.607 (ci-après : la seconde affaire)

Par une requête introduite le 18 juin 2024, le même requérant demande l'annulation « de la décision de remboursement de la partie adverse datée du 3 mai 2024, fondée sur une prétendue absence de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour les mandats [qu'il a] exercés [...] en 2022 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé dans chacune des deux affaires.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés dans les deux affaires.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé, dans chacune des affaires, un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire dans chaque affaire.

Par des ordonnances du 29 septembre 2025, les affaires ont été fixées à l'audience du 7 novembre 2025.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Ambre Deschamps, *loco* M^e Sébastien Depré, et M^e Germain Haumont, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis dans les deux affaires.

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. Depuis le 7 septembre 2020, le requérant est président du conseil d'administration de la société anonyme NeWIN, au sein de laquelle il représente la société anonyme NETHYS.

2. Le 18 mai 2022, il soumet à la partie adverse sa déclaration de mandats, fonctions et rémunérations relative à l'exercice 2021. À cette occasion, il déclare un mandat originaire au centre public d'action sociale de Seraing et huit mandats dérivés, dont aucun au sein de la SA NeWIN.

3. Le 6 février 2023, la direction du Contrôle des mandats lui adresse une demande d'informations en sa qualité de président du conseil d'administration de la SA NeWIN.

4. Par un courriel du 22 février 2023, la directrice des ressources humaines de la SA NeWIN répond en transmettant une série de documents relatifs aux revenus octroyés au requérant en 2021.

5. Le 19 avril 2023, le requérant soumet à la partie adverse sa déclaration de mandats, fonctions et rémunérations relative à l'exercice 2022 (année de déclaration 2023). À cette occasion, il déclare un mandat originaire au CPAS susvisé et neuf mandats dérivés, dont un « mandat dérivé 2 », soit une désignation par NETHYS au sein de « Win » comme président du conseil d'administration avec un montant annuel brut de rémunération de 29.731,75 euros.

6. Le 25 avril 2023, la direction du Contrôle des mandats envoie au requérant un avis d'irrégularité en ces termes pour ce qui concerne les fonctions exercées en 2021 :

« [...] Vous avez exercé en 2021 un mandat de président au sein du conseil d'administration de [la SA NeWIN]. Ce mandat était rémunéré.

La SA NeWIN est considérée comme une société à participation publique locale significative au sens de l'article L5111-1, 10°, du CDLD. D'après les informations en notre possession, vous y exercez ce mandat en représentation de la SA NETHYS depuis le 7 septembre 2020.

[...]

L'actionnaire majoritaire de NeWIN étant la SA NETHYS, à savoir une personne morale qui associe elle-même une intercommunale (ENODIA), votre mandat d'administrateur au sein de NeWIN est donc bien un mandat dérivé au sens de [l']article L5111-1, al. 1^{er}, 2° du CDLD.

[...] ».

7. Le requérant répond le 2 mai 2023 en transmettant sa fiche fiscale pour l'année 2021 et son compte individuel précisant les montants perçus mensuellement et concernant sa fonction de président du conseil d'administration de la SA NeWIN, il indique qu'il a perçu une rémunération annuelle brute s'élevant à 29.841,48 € durant l'année 2021.

8. Le 30 juin 2023, la direction du Contrôle des mandats adopte une décision de remboursement pour l'exercice 2021, libellée comme suit en réponse à ses observations précitées du 2 mai 2023 :

« [...]

L'actionnaire majoritaire de NeWIN étant la sa NETHYS, à savoir une personne morale qui associe elle-même une intercommunale (ENODIA), votre mandat d'administrateur au sein de NeWIN est donc bien un mandat dérivé au sens de [l']article L5111-1, alinéa 1^{er}, 2°, du CDLD.

De plus, l'article L5111-1 du CDLD précise : "Concernant le 2° est présumé de manière irréfragable comme mandat dérivé :

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

Par conséquent, vous auriez dû déclarer, en vertu de l'article L5211-1 du CDLD, le montant de la rémunération et des avantages en nature octroyés en contrepartie de l'exercice de ce mandat dérivé au sein de la NeWIN en 2021.

[...]

Dans l'exercice des mandats publics, un titulaire d'un mandat originaire siégeant au sein d'une société à participation publique locale significative est présumé, de manière irréfragable, exercer ce mandat comme mandat dérivé et ce, conformément à l'alinéa 2 de l'article L5111-1 du CDLD.

L'article L5111-1 2° du CDLD définissant le mandat dérivé et l'annexe 1 établissant les plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président sont des dispositions distinctes, chacune étant de stricte interprétation.

L'annexe 1 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. En conséquence, les critères de population des communes ou de CPAS associés au sein de NeWIN (de 0 à 75 000 habitants : score 0,25), de chiffre d'affaires de l'institution (de plus de 15.500.000 euros à 55.500.000 euros : score 0,75) et de personnel occupé (plus de 40 à 250 personnes occupées : score 0,75) permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein de NeWIN pour l'année 2021 renvoient à un plafond 3 (score total de 1,75).

Le montant annuel brut indexé de la rétribution et des avantages en nature de la présidence de NeWIN ne pouvait dès lors être supérieur au montant annuel brut indexé de 19.993,72 euros.

Par conséquent, vous ne pouviez pas bénéficier d'une rémunération supérieure à 19.993,72 euros en 2021.

[...]

Par conséquent, [...] le montant de 29.841,48 euros octroyé à titre de rémunération en contrepartie de l'exercice 2021 de votre mandat dérivé de président au sein de la société à participation publique locale significative NeWIN est supérieur au montant autorisé sur base de l'article L5311-1 du [CDLD].

[...]

Le montant des sommes trop perçues pour l'exercice 2021 de votre mandat dérivé de président du conseil d'administration de NeWIN s'élève donc à $29.841,48 - 19.993,72 = 9.847,76$ €.

[...] ».

Cette décision, qui invite le requérant à rembourser 9.847,76 €, constitue l'acte attaqué dans la première affaire.

9. Le 26 février 2024, la direction du Contrôle des mandats lui envoie un avis d'irrégularité relatif au mandat exercé au sein de la SA NeWIN durant l'année 2022 et lui demande de clarifier la méthode de calcul du plafond de rémunération.

10. Le requérant répond le 4 mars suivant.

11. Le 3 mai 2024, la direction du Contrôle des mandats adopte une décision de remboursement, libellée comme suit pour l'exercice 2022 :

« [...]

Dans l'exercice des mandats publics, un titulaire d'un mandat originaire siégeant au sein d'une société à participation publique locale significative est présumé, de manière irréfragable, exercer ce mandat comme mandat dérivé et ce, conformément à l'alinéa 2 de l'article L5111-1 du CDLD.

L'annexe 1 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 de la population, l'annexe 1 indique clairement :

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

1° la population des communes ou des CPAS associés”.

Seules les populations des communes ou CPAS directement associés de NeWIN SA, et non celles qu'elle dessert, peuvent être comptabilisées dans le cadre du calcul de ce critère déterminant dans le cadre du contrôle de la rémunération du président du conseil d'administration.

[...]

Cette position a d'ailleurs été adoptée par le Conseil d'Etat dans son arrêt [n° 244.748] du 6 juin 2019.

En l'espèce, la SA NeWIN ne comporte pas de communes ou de CPAS directement associés.

En conséquence, les critères de population des communes ou de CPAS associés au sein de NeWIN (de 0 à 75.000 habitants : score 0,25), de chiffre d'affaires de l'institution (de plus de 15.500.000 euros à 55.500.000 euros : score 0,75) et de personnel occupé (plus de 40 à 250 personnes occupées : score 0,75) permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein de NeWIN pour l'année 2020 [*sic*] renvoient à un plafond 3 (score total de 1,75).

Le montant annuel brut indexé de la rétribution et des avantages en nature de la présidence de NeWIN ne pouvait dès lors être supérieur au montant annuel brut indexé de 21.401,33 euros.

[...]

[...] le montant de 29.731,75 euros octroyé à titre de rémunération en contrepartie de l'exercice 2022 de votre mandat dérivé de président au sein de NeWIN SA est supérieur au montant autorisé sur base de l'article L5311-1 du [CDLD].

[...]

Le montant des sommes trop perçues pour l'exercice 2022 de votre mandat dérivé de président du conseil d'administration de NeWIN s'élève donc à $29.731,75 - 21.401,33 = 8.330,42$ €.

[...] ».

Cette décision, qui invite le requérant à rembourser 8.330,42 €, constitue l'acte attaqué dans la seconde affaire. Elle lui a été notifiée par un courrier recommandé du 3 mai 2024, qu'il déclare avoir réceptionné le 6 mai suivant.

IV. Jonction

Il résulte de l'exposé des faits qu'il existe une connexité entre les actes attaqués dans les deux affaires de sorte qu'il se justifie, en vue d'une bonne administration de la justice, de les traiter conjointement.

V. Moyen unique dans la première affaire

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation des articles L5111-1, L5311-1, spécialement en ses §§ 3 et 6, et de l'annexe première (N1bis) du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ("CDLD") ; de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; du défaut de motifs suffisants, adéquats, pertinents, légalement admissibles ; [et] de l'erreur manifeste d'appréciation [...] ».

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 3^o, et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', le requérant résume le moyen dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de la même disposition :

« [...] la partie adverse viole les articles L5111-1 et L5311-1 du CDLD ainsi que l'annexe 1^{ère} (bis) de ce Code en tant qu'elle fixe le plafond de rémunération applicable au requérant au plafond "5" [lire : 3], soit à un maximum non indexé de 11.426,94€.

Son raisonnement repose en effet sur le fait que NeWIN ne comporterait pas de communes ou de CPAS associés, de sorte que le score du critère de population correspondant devrait être fixé à zéro [lire : 0,25] dans le cadre du calcul des plafonds de rémunération. Pourtant, des communes et CPAS sont bien associés à

NeWIN, par le biais de l'intercommunale ENODIA. La population correspondante doit être prise en compte, portant le score total à 2,50, ce qui correspond au plafond de rémunération "5", soit un maximum non indexé de 17.140,41 €.

Par identité de raisonnement, le requérant estime que l'acte attaqué repose sur une motivation défailante et des motifs irréguliers.

À titre subsidiaire, il formule une demande de question préjudicielle à la Cour constitutionnelle dès lors que l'absence de prise en compte des associés "indirect[s]" et de la population correspondante crée une différence de traitement discriminatoire. Dans cette interprétation, les articles précités du CDLD violent donc les articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, ils sont contraires à l'article 16 de la Constitution, qui garantit le droit de propriété ».

Dans les développements du moyen, il fait valoir que trois critères doivent être pris en compte pour déterminer le plafond applicable (la population des communes ou CPAS associés, le chiffre d'affaires de l'institution et le personnel occupé), relève que le score retenu par l'acte attaqué « s'explique essentiellement par le critère "population" », que la partie adverse considère « qu'il conviendrait de prendre uniquement en compte les communes et CPAS directement associés dans le capital de la SA NeWIN [...] sans tenir compte de la SA NETHYS pourtant associée au capital », et il objecte :

« Il convient [...] de tenir compte, pour le calcul du critère litigieux, de la population des communes et CPAS associés au niveau de l'intercommunale ENODIA en 2021, dans la mesure où cette dernière est actionnaire de la SA NETHYS, laquelle est elle-même l'actionnaire de la SA NeWIN à hauteur de 100% (pièce 11 et pièce 12, p. 6).

L'intercommunale ENODIA comprend 76 associés dont 74 communes, ce qui représente plus de 450.000 personnes en termes de population (<https://www.enodia.net/actionnariat/>).

En tenant compte des chiffres de la population des communes associées au niveau de l'intercommunale ENODIA, le score obtenu pour le critère litigieux est le maximum, soit 1, et le score total obtenu pour les trois critères prévus par l'annexe 1 du CDLD est donc de 2,50, ce qui correspond au plafond 5 (de 17.140,41 EUR non indexés) ».

Il ajoute que le texte vise toutes les communes associées sans préciser qu'elles doivent l'être « directement » et que si « certes, l'actionnariat direct de la SA NeWIN ne comporte aucune commune ou aucun CPAS, de nombreuses communes sont bien associées à son capital par le biais de l'intercommunale ENODIA ».

Subsidiairement, il considère qu'« admettre que l'annexe 1^{ère} (bis) du CDLD ne permet de tenir compte, pour le calcul des plafonds de rémunération, que des associés "directs" revient à traiter de manière différente et discriminatoire les catégories de personnes suivantes :

« • les présidents d'une personne morale ou d'une association de fait qui perçoivent, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en

nature pour l'exercice de leur fonction lorsque la personne morale et l'association de fait inclut dans son actionnariat direct des CPAS ou des communes ;

- les présidents d'une personne morale ou d'une association de fait qui perçoivent, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction lorsque la personne morale et l'association de fait inclut dans son actionnariat indirect des CPAS ou des communes – par l'intermédiaire d'une personne morale ou d'une association de fait tierce qui associe elle-même (exclusivement ou pas) des CPAS ou des communes ;
- Et/ou les personnes morales et associations de fait elles-mêmes ».

Il sollicite en conséquence que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle et cite l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle' :

- « Les articles L5111-1, L5311-1, spécialement en ses §§ 3 et 6, et de l'annexe première (N1bis) du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lus isolément ou en combinaison les uns avec les autres, violent-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16 de la Constitution, en ce qu'ils traitent de manière différente, pour le calcul des plafonds de rémunération, les présidents d'une personne morale ou d'une association de fait qui perçoivent, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction lorsque la personne morale et l'association de fait inclut dans son actionnariat direct des CPAS ou des communes et les présidents d'une personne morale ou d'une association de fait qui perçoivent, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction lorsque la personne morale et l'association de fait inclut dans son actionnariat indirect des CPAS ou des communes – par l'intermédiaire d'une personne morale ou d'une association de fait tierce qui associe elle-même (exclusivement ou pas) des CPAS ou des communes ainsi qu'en ce qu'ils traitent de manière différente les personnes morales et associations de fait précitées, ce qui implique que dans le premier cas, le président de la personne morale ou de l'association de fait sera autorisé à se voir appliqué un plafond supérieur ? ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant conteste l'application de l'arrêt n° 244.748 du 6 juin 2019 dans la mesure où « la problématique [...] concernant les associés indirects par le biais d'une tierce personne n'est pas nécessairement tranchée » et il précise qu'il invoque à tout le moins la nécessité d'un revirement de jurisprudence. Selon lui, « la partie adverse ne peut pas prétendre à la fois tenir compte de la présence de l'association de l'intercommunale ENODIA dans l'actionnariat de la SA NETHYS pour qualifier le mandat du président du conseil d'administration de la SA NeWIN, et en nier l'existence lorsqu'il s'agit de calculer les plafonds de rémunération applicables ». Il estime que la critique de constitutionnalité soulevée en l'espèce n'a par ailleurs pas été tranchée par ledit arrêt qu'il cite, reproduit les catégories qui, selon la requête, sont discriminées et « rappelle d'emblée qu'une discrimination peut parfaitement résider dans une identité de traitement » dès lors que les articles 10 et 11 de la Constitution interdisent de traiter de manière identique des situations non comparables.

Il soutient que l'arrêt n° 256.749 du 9 juin 2023, « ne concerne quant à lui pas les dispositions querellées mais la problématique de l'étendue de l'obligation de déclaration de mandats, au regard de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, du [CDLD] » et que « contrairement à ce que soutient la partie adverse, deux dispositions distinctes d'un même Code peuvent bien entendu recevoir des interprétations nuancées l'une vis-à-vis de l'autre. Il en va d'autant plus ainsi que l'interprétation restrictive retenue dans l'arrêt n° 256.749 [...] est justifiée notamment par le fait que l'obligation de déclaration de mandats constitue “une restriction du droit à la vie privée et emportant des conséquences importantes sur les droits politiques”. En l'espèce, le raisonnement est précisément inverse : l'interprétation restrictive ne [le] protège [...] en rien dès lors qu'elle porte atteinte et constitue une restriction de ses droits (à la rémunération, de propriété, ...) ».

Il conteste que la violation constitutionnelle « n'existerait “manifestement” pas », cite à nouveau l'article 26, § 2, de la loi spéciale précitée et estime que la partie adverse ne démontre pas qu'un des cas de figure qui y sont repris serait rencontré, « d'autant qu'elle n'aborde pas du tout dans son argumentaire la problématique de l'atteinte portée [à son] droit de propriété [...] (par la privation d'une partie de la rémunération acquise) – droit garanti en tant que tel par l'article 16 de la Constitution ». Il estime qu'en tout état de cause, le mémoire en réponse ne démontre pas l'absence de discrimination. Il expose que « le but global poursuivi par la réglementation ne présente en effet pas de lien direct avec la différence de traitement querellée, laquelle n'a simplement pas été perçue par le législateur », que la situation considérée comme « conjoncturelle » par la partie adverse n'a pas été distinguée, isolée et appréhendée par le législateur et en conclut qu'elle ne poursuit aucun but, *a fortiori* aucun but légitime, en créant cette différence de traitement. Il ajoute qu'« à supposer même que le but global de bonne gouvernance poursuivi soit néanmoins pris en compte, l'absence de distinction et d'appréhension de la discrimination dénoncée engendre une absence évidente de proportionnalité. Il en va d'autant plus ainsi dans le cadre de “groupes” de sociétés publiques où les capitaux sont détenus 100 % ou près de 100 % par une intercommunale – qui associe par définition des communes – ou une société similaire ». Selon lui, « limiter les rémunérations dans une optique de bonne gouvernance est tout à fait possible, tout en tenant compte des spécificités d'une telle situation, sans porter atteinte aux objectifs poursuivis. Pour éviter une situation discriminatoire et disproportionnée, cette limitation doit en réalité en tenir compte. Tel n'étant pas le cas des articles L5111-1, L5311-1, spécialement en ses §§ 3 et 6, et de l'annexe première (N1bis) du CDLD, il y bien lieu d'interroger la Cour constitutionnelle afin qu'elle le confirme ».

V.1.3. Le dernier mémoire

Tout en renvoyant à ses écrits et au rapport, le requérant insiste spécialement sur la particularité de l'espèce par rapport à l'arrêt n° 244.748. Il conteste qu'il faudrait « tenir compte de l'associé indirect lorsqu'il s'agit de qualifier le mandat litigieux et de lui appliquer le plafond litigieux mais pas lorsqu'il s'agit de calculer ledit plafond », et que les critères visés à l'annexe 1 du CDLD n'opèreraient aucun lien avec l'origine du mandat exercé par son titulaire parce que, selon lui, « la nature même du critère, qui concerne la population réellement concernée, s'oppose à ce raisonnement ». Il ajoute que « la notion de “volume de services offerts” au sens où l'entend la partie [adverse] à prendre en compte selon elle pour “pouvoir calibrer son plafond de rémunération” aboutit au même résultat. La population concernée par ces services est en effet en l'espèce précisément celle des associés indirects, soit les communes et CPAS associés au niveau de l'intercommunale ENODIA » dont il répète qu'elle est actionnaire de la SA NETHYS, qui est elle-même l'actionnaire de la SA NeWIN à hauteur de 100 %.

Il conteste que l'interprétation de la notion d'association proposée dans le rapport serait dissonante ou discordante vis-à-vis du reste du CDLD, lequel « ne définit pas la notion ». Il estime que l'interprétation qu'il prône et qui est retenue par l'auditeur rapporteur « s'impose dans le cas spécifique de la personne qui, comme [lui], est soumise à une obligation de déclaration de mandat et à un plafond de rémunération uniquement en raison d'une association “indirecte” », et que la circonstance que l'annexe « n'exclut pas – explicitement ou implicitement – la prise en compte de la population des associés indirects renforce la position défendue ». Il fait valoir que les préoccupations de bonne gouvernance ayant conduit à la réforme du CDLD du 29 mars 2018 n'ont pas de lien direct avec le moyen soulevé, qu'elles ne remettent pas en cause ce qui précède, et que, dans un arrêt n° 63/2025 du 24 avril 2025, la Cour constitutionnelle « a d'ailleurs eu l'occasion de répondre à une question préjudicielle [...] sur les articles L5321-1, § 6, et à l'annexe 4 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. Alors que ces dispositions découlent de la même réforme et se fondent donc sur les mêmes préoccupations de bonne gouvernance, la Cour a considéré qu'elles “violent l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme” en ce qu'elles “ne prévoient pas de mesures transitoires raisonnables” ». D'après lui, « l'esprit de la réforme mis en exergue par la partie adverse dans son dernier mémoire, ne peut donc pas faire obstacle au contrôle de légalité et de constitutionnalité. En calculant le plafond de rémunération sur base du critère de la population des communes ou CPAS associés, sans tenir compte de la population des associés indirects, la partie adverse a donc bien en l'espèce violé les dispositions visées au moyen ».

V.2. Appréciation

L'article L5111-1, alinéa 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), dispose comme suit :

- « Art. L5111-1. Pour l'application du présent Code, il faut entendre par :
- 1° mandat originaire : le mandat de conseiller communal, d'échevin, de bourgmestre, de député provincial, de conseiller provincial ou de président du centre public d'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal ;
 - 2° mandat dérivé : tout mandat exercé par le titulaire d'un mandat originaire qui lui a été confié en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière ou qui lui a été confié par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :
 - a) d'une commune ;
 - b) d'une province ;
 - c) d'un centre public d'action sociale ;
 - d) d'une intercommunale ;
 - e) d'une régie communale ou provinciale autonome ;
 - f) d'une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
 - g) d'une société de logement ;
 - h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées.
- [...] ».

L'article L5111-1, alinéa 2, précise qu'« est présumé de manière irréfutable comme mandat dérivé [...] le mandat exercé par un titulaire d'un mandat originaire au sein d'une société à participation publique locale significative », c'est-à-dire, selon le 10° de la même disposition, la société qui répond aux critères suivants :

- « a) être une société de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique ;
- b) ne pas être une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, un organisme visé à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, les entreprises d'assurance et de réassurance, les fonds de pension ainsi que tout autre organisme ou société qui, en vertu de la législation fédérale, fait l'objet d'un contrôle par l'Autorité des Services et Marchés financiers ou la Banque Nationale de Belgique ;
- c) Et dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement, ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées détiennent seules, ou conjointement avec la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1^{er} à § 7, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février

2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1^{er} à § 5, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, directement ou indirectement une participation au capital supérieure à cinquante pourcents du capital ; ou désignent plus de cinquante pourcents des membres du principal organe de gestion.

Lorsque la participation au capital par les communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement est supérieure à la participation au capital par la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1^{er} à § 7, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1^{er} à § 5, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 [de la Constitution], la société est une société à participation publique locale significative. Dans le cas contraire, et sans préjudice de l'hypothèse visée ci-après, la société relève, le cas échéant, de l'article 3, § 7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, § 5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138.

Lorsque le nombre de membres du principal organe de gestion désigné par les communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement est supérieur au nombre de membres du principal organe de gestion désigné par la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1^{er} à § 7, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1^{er} à § 5, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138, la société est une société à participation publique locale significative. Dans le cas contraire, et sans préjudice de l'hypothèse visée ci-avant, la société relève, le cas échéant, de l'article 3, § 7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, § 5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 ».

L'article L5311-1, stipule quant à lui :

« Art. L5311-1. § 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.

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

[...]

§ 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^{re} 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 dont il est question aux dispositions précitées est l'« Annexe 1^{ère}. Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président », qui prévoit notamment ce qui suit :

« 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 plafond 6 : € 19.997,14.

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

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

1° la population des communes ou des C.P.A.S. associés ;
2° le chiffre d'affaires de l'institution ;
3° le personnel occupé.

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

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

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

1° Population de 0 à 75 000 habitants : 0,25.
2° Population de plus de 75 000 à 250 000 habitants : 0,50.
3° Population de plus de 250 000 à 450 000 habitants : 0,75.
4° Population de plus de 450 000 habitants : 1.

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

La population desservie comprend celle des communes associées.

Chiffres d'affaires :
[...] ».

L'article L1121-3, alinéa 3, du CDLD, auquel renvoie cette annexe dispose que « les chiffres de la population des communes de la Région, établis conformément à l'alinéa 1^{er}, sont publiés au *Moniteur belge*, par les soins du Gouvernement, au plus tard le 1^{er} mai de l'année durant laquelle le renouvellement intégral des conseils communaux a lieu ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que le mandat d'administrateur du requérant au sein de la SA NeWIN est un mandat dérivé au sein d'une société à participation publique locale significative en vertu de la présomption irréfragable de l'article L5111-1, alinéa 2, visée par l'acte attaqué, laquelle implique qu'il n'est pas

question en l'espèce, contrairement à ce qu'il soutient dans son dernier mémoire, de « tenir compte de l'associé indirect lorsqu'il s'agit de qualifier le mandat litigieux et de lui appliquer le plafond litigieux ». Il n'est pas davantage contesté que ladite société ne compte pas de communes ou de CPAS associés dans son « actionnariat direct » (requête, p. 9). Il ressort par ailleurs clairement de la requête que c'est le critère afférent à la notion de « population des communes ou des CPAS associés » qui est exclusivement critiqué à l'appui du moyen (requête, p. 8).

L'article L5311-1, § 6, alinéa 1^{er}, du CDLD, stipule que le montant maximal annuel brut de la rémunération du président au sein d'une société à participation publique locale significative « ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe 1^{re} au présent Code ». Ce montant est par ailleurs fixé par « les paramètres et la méthode de calcul déterminés dans cette même annexe » (L5311-1, § 6, alinéa 2). Il s'ensuit que, conformément à la volonté du législateur, c'est à cette annexe qu'il convient de se référer pour établir le plafond de la rémunération d'administrateur du requérant. Ladite annexe renvoie strictement aux « communes et CPAS associés » de la société, et non pas, à défaut de disposition expresse en ce sens, « aux communes des intercommunales associées ». Dans cette lecture du texte, la question se pose toutefois de savoir si cette disposition n'est pas génératrice d'une discrimination. Il y a donc lieu de poser la question préjudicielle formulée au dispositif.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

- « Les articles L5111-1, L5311-1, spécialement en ses §§ 3 et 6, et l'annexe 1^{re} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, intitulée « Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice de mandats dérivés de président », lus isolément ou en combinaison les uns avec les autres, violent-t-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16 de la Constitution, en ce qu'ils traitent de manière différente :

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

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

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé d'établir un rapport complémentaire sur le vu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle à intervenir.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 novembre 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux