

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.685 du 6 février 2026

A. 242.645/VIII-12.633

En cause : **V. A.,**
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, Germain HAUMONT et
Ambre DESCHAMPS, avocats,
place Eugène Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 août 2024, la requérante demande l'annulation de « la décision du 31 mai 2024 de la direction du contrôle des mandats de la partie adverse par laquelle elle constate que le montant de 5619,02 euros octroyé à titre de jetons de présence par la 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 3048,72 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire, la partie adverse, une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 janvier 2026.

M. Pierre-Olivier de Broux, conseiller d'État, a exposé son rapport.

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

M^{me} Valérie Michiels, 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

1. La requérante exerce le mandat de membre du conseil d'administration de l'intercommunale de financement de la province du Luxembourg (ci-après la « Sofilux ») depuis le 26 juin 2018.

À ce titre, elle est désignée en tant que représentante de la Sofilux au sein des organes de gestion de la Société de participation dans le secteur de l'énergie renouvelable (la Sopaer) et du Groupement d'intérêt économique constitué par les intercommunales pures de financement wallonnes (le GIE), lesquelles constituent des sociétés à participation publique locale significative au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10^o, du CDLD auxquelles la Sofilux est associée.

2. Le 30 mai 2022, la requérante adresse à la direction du Contrôle des mandats sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération relative à l'exercice 2021. Elle mentionne notamment un mandat dérivé comme membre du bureau exécutif et administratrice de la Sofilux, pour lequel elle déclare avoir perçu un montant de 5.876,01 euros, au titre de rémunération ou de jetons de présence.

3. Le 7 juin 2023, la direction du Contrôle des mandats constate que ce montant est supérieur au montant autorisé sur la base de l'article L5311-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après le « CDLD ») et

l'invite à rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 2.411,33 euros, à la Sofilux.

Cette décision n'a pas été contestée par la requérante.

4. Le 16 mai 2023, la requérante adresse à la direction du contrôle des mandats sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération relative à l'exercice 2022. Elle mentionne à nouveau son mandat dérivé de membre du bureau exécutif et administratrice de la Sofilux, pour lequel elle déclare avoir perçu un montant de 5.619,02 euros, au titre de rémunération ou de jetons de présence.

5. Par un courrier daté du 11 avril 2024, la direction du Contrôle des mandats adresse à la requérante un avis d'irrégularité et l'invite à lui transmettre des informations supplémentaires afin de clarifier sa situation.

6. Par un courrier du 25 avril 2024, la requérante transmet certaines informations, dont le montant qu'elle a perçu pour sa présence lors des réunions des instances de la Sofilux et en représentation de cette dernière.

7. Le 31 mai 2024, la direction du Contrôle des mandats adopte une décision de remboursement à l'encontre de la requérante. La partie adverse constate que le montant de 5619,02 euros octroyé à titre de jetons de présence par la 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 3048,72 euros, à la Sofilux.

Cet acte, notifié à la requérante le 3 juin 2024, est motivé notamment comme il suit :

« Comme cela a déjà été mentionné dans l'avis d'irrégularité que nous vous avons adressé, l'article L5311-1 du CDLD s'applique à l'exercice des mandats dérivés et des mandats confiés aux personnes non élues dans tout organe de gestion d'une personne morale. Conformément au paragraphe 8 de cette disposition "Les jetons de présence, rémunérations ou autres avantages dus en raison de la participation d'un administrateur d'une intercommunale aux réunions d'organes dans des sociétés à participation publique locale significative ou ils siègent suite à une désignation expresse ou en raison de la représentation de l'intercommunale sont directement versées à celle-ci".

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne permet pas à l'intercommunale de les rétrocéder à l'administrateur concerné.

Il est vrai que l'article 1523-17, paragraphe 2 du CDLD précise les compétences du comité de rémunération : "Le comité de rémunération émet, après en avoir informé le conseil d'administration, des recommandations à l'assemblée générale pour chaque décision relative aux jetons de présence, aux éventuelles indemnités de fonction et à tout autre éventuel avantage, pécuniaire ou non, directement ou

indirectement accordés aux membres des organes de gestion et du comité d'audit. (...)”.

Toutefois, l'article L1523-14, du CDLD prévoit que “Nonobstant toute autre disposition statutaire, l'assemblée générale est seule compétente pour : (...) 4. la fixation des rémunérations et jetons de présence attribués aux administrateurs et, éventuellement, aux membres des organes restreints de gestion et du comité d'audit dans les limites fixées par l'article L5311-1 (...)”.

Les décisions de l'assemblée générale concernant la fixation des rémunérations et jetons de présence attribués aux administrateurs sont tenues de respecter les prescrits de l'article L5311-1 du CDLD, en ce compris son paragraphe 8.

Dès lors, pour l'année 2022, vous n'auriez pas dû recevoir de jetons de présence pour vos participations aux réunions des organes des sociétés à participation publique locale significative dans lesquelles SÖFILUX participe ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 84 de la Constitution, des articles L5311-1, L1532-14 et L1523-17 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.

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’ (ci-après le « RGP »), le requérant résume son moyen dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de la même disposition :

« En ce que l'acte attaqué impose une interprétation contraire au texte des articles L5311-1, L1532-14 et L1523-17 du CDLD ;
alors qu'en vertu des règles et principes visés au moyen, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante rappelle que, bien que l'article L5311-1, § 8, du CDLD dispose que les jetons de présence doivent être versés directement à l'intercommunale, cette disposition n'interdit pas à l'intercommunale de rétrocéder les jetons de présence

dus à l'administrateur pour sa participation aux réunions d'organes de gestion dans des sociétés à participation publique locale significative. La requérante reproduit l'intégralité de l'échange entre un député et la ministre des Pouvoirs locaux évoqué par la partie adverse dans les travaux préparatoires du 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' et soutient que la ministre n'a jamais mentionné que la structure initiale ne pourrait pas reverser les jetons de présence ou la rémunération à l'administrateur concerné. Elle affirme que le CDLD et les travaux préparatoires du décret du 29 mars 2018 n'excluent pas cette possibilité.

Elle soutient que l'article L5311-1, § 8, du CDLD ne déroge pas au principe général de l'article L5311-1, § 2, selon lequel le mandataire reçoit un jeton de présence pour sa participation à une réunion. Elle explique que le § 8 définit simplement les modalités de paiement des jetons de présence, permettant à l'intercommunale de vérifier et contrôler les montants perçus par ses représentants.

Elle critique la comparaison faite par la partie adverse avec l'affaire Publifin, soulignant que cette affaire concernait des montants démesurés et des jetons de présence versés sans réelle participation. Elle rappelle que les jetons de présence qu'elle perçoit sont soumis aux plafonds de rémunération fixés par l'article L5311-1 du CDLD. Elle rejette l'affirmation de la partie adverse selon laquelle elle tenterait de contourner l'interdiction de verser les jetons de présence en les assimilant à des avantages pécuniaires, avançant que cette interprétation est erronée.

Elle indique, en s'appuyant sur la jurisprudence, que les dispositions limitant les libertés individuelles doivent être interprétées strictement et ne peuvent être étendues au-delà des hypothèses prévues par le législateur. Elle conclut que l'absence de rétribution constitue une restriction aux droits individuels des administrateurs, et que cette restriction doit être interprétée de manière stricte. Elle reproche à la partie adverse d'étendre l'interdiction de rémunération au-delà des hypothèses prévues par le CDLD, ce qui contrevient, selon elle, au principe d'interprétation stricte.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle se réfère aux développements contenus dans son mémoire en réplique.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du règlement général de procédure, « le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable.

En l'espèce, la requérante n'indique pas en quoi l'article 84 de la Constitution aurait été méconnu. En ce qu'il porte sur la violation de cette disposition, le moyen est donc irrecevable.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs de sorte qu'elle n'est pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Le juge peut par ailleurs avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement.

L'article L5311-1, §§ 1^{er}, 2, 4, 8, 13 et 14 du CDLD se lit 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.

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

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

Le montant du jeton de présence ne peut pas être supérieur à 125 euros.
Il est accordé au même administrateur un seul jeton de présence par jour, quels que soient la nature et le nombre de réunions auxquelles il a assisté au sein de la même personne morale ou association de fait.

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

- a) une commune ;
- b) une province ;
- c) d'un centre public d'action sociale ;
- d) une intercommunale ;
- e) une régie communale ou provinciale autonome ;
- f) une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
- g) une société de logement ;
- h) toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées.

§ 14. Les montants maximaux visés au présent article sont liés aux fluctuations de l'indice des prix, conformément aux règles prescrites par la loi du 1^{er} mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses du secteur public.

Ils sont rattachés à l'indice pivot 138,01 du 1^{er} janvier 1990 »

En l'espèce, il n'est pas contesté que cette disposition s'applique à la requérante, en raison du mandat dérivé qu'elle exerce au sein de la Sofilux. Celle-ci a

du reste elle-même déclaré le montant de 5.619,02 euros au titre de rémunération ou de jetons de présence en raison de son mandat d'administrateur et de membre du bureau exécutif de la Sofilux. Il n'est pas davantage contesté que ce montant est constitué de jetons de présence, au montant maximal indexé autorisé par l'article L5311-1, § 2, alinéa 2, et que ces jetons de présence sont justifiés par la participation de la requérante tant à onze réunions du conseil d'administration et du bureau exécutif de la Sofilux qu'à treize réunions des organes de gestion de la Sopaer et du GIE.

Il ressort par ailleurs du dossier administratif que le comité de rémunération de la Sofilux a recommandé le 11 octobre 2022 d'appliquer la règle suivante : « le GIE versait les jetons (plus élevés) à l'intercommunale qui payait à l'administrateur le jeton de la valeur définie par le Comité de rémunération (125 € - indice 138,01) », au motif que ce procédé n'est pas exclu par le CDLD « pour autant que le plafond annuel de 4.999,28 € (indice 138,01) ne soit pas dépassé ». L'assemblée générale de l'intercommunale a validé cette règle le 14 décembre 2022.

C'est sur cette base que la requérante soutient que la Sofilux serait autorisée à lui payer un jeton de présence pour sa participation aux réunions de la Sopaer et du GIE. Or, dans cette interprétation, elle étend les règles prévues par le CDLD et en modifie la portée, en détournant l'article L5311-1, § 8, qu'elle prétend respecter puisque celui-ci interdit expressément le paiement direct de tels jetons de présence aux administrateurs de l'intercommunale lorsqu'ils la représentent ou sont désignés par celle-ci aux réunions d'organes de sociétés à participation publique locale significative, et ce sans autoriser par ailleurs leur rétrocession indirecte. L'acte attaqué constate donc à juste titre une violation de l'article L5311-1, § 8, du CDLD et exige à bon droit le remboursement de ces jetons de présence.

La circonstance que cet article s'insère parmi les règles relatives au contrôle des mandats, qui limiteraient les libertés individuelles et devraient par conséquent être interprétées restrictivement, n'est pas pertinente en l'espèce. Sans qu'il y ait lieu d'examiner si le détournement de la règle constituerait une interprétation extensive de celle-ci, il suffit de constater que l'article L5311-1 du CDLD ne restreint aucunement la liberté d'individus, mais précise les limites dans lesquelles les personnes morales de droit public concernées peuvent rémunérer les membres de leurs organes, limites que celles-ci sont tenues de respecter conformément au principe de légalité qui régit les actes des personnes morales de droit public et en particulier leurs actes en matière de dépenses des deniers publics.

Le fait que l'assemblée générale de la Sofilux ait décidé le 14 décembre 2022 d'attribuer un jeton de présence aux administrateurs la représentant dans les organes de gestion des sociétés à participation publique locale significative en

conformité avec les articles L1523-14 et L1523-17, § 2, du CDLD, n'est pas davantage de nature à rendre cette décision compatible avec l'article L5311-1 du même code. L'exercice général des compétences de l'assemblée générale et du comité de rémunération de l'intercommunale doit en effet respecter les exigences de l'article L5311-1, comme le prévoit d'ailleurs explicitement l'article L1523-14, 4°, du CDLD.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'absence d'examen sérieux et complet du dossier et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante résume son moyen comme il suit :

« En ce que la partie adverse, par le biais du contrôle de tutelle, a validé la délibération de l'assemblée générale de la Sofilux du 14 décembre 2022 qui, suivant les recommandations du comité de rémunération, a décidé d'attribuer un jeton de présence aux administrateurs représentant l'intercommunale dans les organes de gestion des sociétés à participation publique locale significative ; Alors qu'en vertu des règles et principes visés au moyen, en cas de revirement d'attitude, la motivation en la forme de la décision administrative doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative opère ce revirement d'attitude ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante conteste l'affirmation de la partie adverse selon laquelle l'autorité de tutelle n'a pas approuvé la décision de l'assemblée générale de la Sofilux d'octroyer un jeton de présence aux administrateurs représentant l'intercommunale dans des organes externes. Elle souligne que la délibération du 14 décembre 2022, suivant les recommandations du comité de rémunération du 11 octobre 2022, a été transmise à l'autorité de tutelle le 20 décembre 2022, sans objection de sa part, ce qui constitue selon elle une approbation implicite. Elle affirme que cette absence de réponse a créé une croyance légitime au sein de la Sofilux quant à la validité de sa position. Elle soutient que la partie adverse doit prouver qu'elle a émis des remarques ou objections concernant cette décision. Enfin, elle note que cette dernière n'a clarifié

sa position sur l'octroi des jetons de présence qu'à partir de 2023, ce qui constitue un revirement d'attitude non justifié.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle se réfère aux développements de sa requête et de son mémoire en réplique.

V.2. Appréciation

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, précité du règlement général de procédure, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'absence d'examen sérieux et complet du dossier et de l'erreur manifeste d'appréciation, puisque la requérante n'explique pas en quoi l'acte attaqué méconnaîtrait ces dispositions ou principes.

En ce qui concerne la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', le reproche adressé par la requérante à la partie adverse se fonde sur le revirement d'attitude allégué de l'acte attaqué qui ne serait pas, à défaut de justification, adéquatement motivé. Ce moyen manque en fait, dès lors que la requérante produit elle-même la décision du 7 juin 2023, portant sur les mandats exercés au cours de l'année 2021, et lui imposant un remboursement similaire et antérieur à l'acte attaqué, sur la base de motifs identiques à celui-ci. Il n'est donc pas exact de soutenir que la partie adverse aurait changé d'attitude. L'absence d'exercice de la tutelle n'est pas de nature à valider ou à approuver l'attribution d'un jeton de présence aux administrateurs représentant la Sofilux dans les organes de gestion des sociétés à participation publique locale significative auxquelles elle est associée. La requérante ne peut d'ailleurs prétendre avoir été induite en erreur par cette absence, puisqu'elle a déjà été contrainte d'effectuer un remboursement similaire par la décision du 7 juin 2023, soit peu de temps après la délibération invoquée de l'assemblée générale de la Sofilux du 14 décembre 2022, et plus d'un an avant l'acte attaqué.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 février 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin