

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.301 du 7 avril 2026

A. 242.940/VIII-12.681

En cause : A.P.,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Éric LEMMENS et
 Elisabeth KIEHL, avocats,
 boulevard de la Sauvenière, 68/2
 4000 Liège,

 contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 septembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de remboursement de la partie adverse datée du 16 juillet 2024, fondée sur de prétendus manquements et irrégularités en matière de déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération pour les mandats exercés par le requérant en 2022 ».

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 19 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 avril 2026.

M. Frédéric Gosselin, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Elisabeth Kiehl, 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 occupe la fonction de directeur général de la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux (ci-après : la CILE) jusqu'au 12 octobre 2022. Il ressort du dernier mémoire de la partie adverse qu'il exerce cette fonction « depuis 2011 » en qualité de « membre du personnel contractuel ».

2. Le 12 juin 2023, il soumet à la partie adverse sa déclaration de mandats, fonctions et rémunérations relative à l'exercice 2022, compte tenu de sa qualité de titulaire d'une fonction dirigeante locale, conformément à l'article L5211-2, alinéa 1^{er}, 4^o, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le Code).

3. Le 3 mai 2024, la direction du Contrôle des mandats du SPW Intérieur Action sociale lui adresse le courrier suivant :

« Vous mentionnez, dans le volet “Fonction dirigeante locale” de votre déclaration, un montant de 245.363,30 euros comme rémunération et un montant de 1.753,29 euros à titre d'avantages en nature en contrepartie de l'exercice de votre fonction de Directeur général au sein de la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux (ci-après la CILE).

Le rapport de rémunération transmis par la CILE au SPW Intérieur et Action Sociale indique, quant à lui, qu'un montant de 270.549,83 € vous a été octroyé en contrepartie de l'exercice de cette fonction pour l'année d'exercice 2022. Il ajoute que, hors éléments exclus de la rémunération conformément à l'annexe 4 du CDLD, il convient d'ajouter la prime d'assurance décès pour l'année 2022, soit 2.428,46 € ; le résultat obtenu étant alors de 274.196,05 €.

Enfin, le rapport de rémunération de la CILE nous indique que vous avez exercé cette fonction du 1^{er} janvier 2022 au 12 octobre 2022.

Conformément à l'annexe 4 du CDLD, le montant annuel de la rémunération est obtenu en additionnant toutes les sommes en espèces et tous les avantages évaluables en argent dont le titulaire de la fonction dirigeante bénéficie en contrepartie ou à l'occasion de sa mission. L'alinéa 9 de cette annexe énumère tous les éléments exclus de la notion de rémunération.

Ainsi, toute somme ou avantage dont vous avez bénéficié en contrepartie ou à l'occasion de votre mission en tant que titulaire de la fonction dirigeante locale de la CILE, à l'exception des éléments énumérés à l'alinéa 9 de l'annexe 4 du CDLD, devait être compris dans le montant inscrit dans votre déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération.

L'article L5411-1, § 3 alinéa 1^{er}, du CDLD prévoit que "l'organe de contrôle peut se faire communiquer par la personne soumise à son contrôle son avertissement extrait de rôle, sa déclaration fiscale ainsi que tout document comptable ou toute pièce justificative en sa possession. Il peut également procéder à son audition".

Afin que la direction du Contrôle des mandats puisse vérifier le respect des obligations en matière de rémunération prévue dans la cinquième partie du CDLD, je vous remercie de nous transmettre votre décompte individuel relatif à l'année 2022 ainsi qu'à l'année 2023 dans l'hypothèse où des sommes relatives à l'exercice 2022 vous auraient été versées en 2023.

En effet, si d'autres rémunérations ont été octroyées en contrepartie de votre fonction au sein de la CILE, vous êtes tenu de les déclarer. Je vous invite donc à nous communiquer le montant de l'ensemble des rémunérations et avantages en nature perçus ainsi que la justification de chaque élément rémunérateur.

L'article L5321-1, § 6 du CDLD prévoit qu'en tant que titulaire de la fonction dirigeante locale, le montant annuel maximal brut de votre rémunération ne peut être supérieur au montant qui figure à l'annexe 4 du CDLD.

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

Pour l'année d'exercice 2022, le montant annuel maximal brut de la rémunération du titulaire de la fonction dirigeante locale est à calculer de la manière suivante :
 $245.000 \times 156,33 \text{ (indice des prix à la consommation de décembre)} : 121,66 = 285.296,32 \text{ euros.}$

Dans la mesure où vous avez exercé votre fonction de Directeur général du 1^{er} janvier au 12 octobre 2022, ce plafond maximal est ramené au montant suivant, sur base d'un calcul proportionnel :
 $285.296,32/365 \times 284 = 221.983,99 \text{ €} \gg$.

4. Le 13 mai 2024, le requérant répond qu'il n'est « pas en possession du détail de [sa] rémunération 2022 » et que « dans la mesure où [il est] en litige avec [son] ancien employeur », il lui demande de « prendre contact directement avec lui pour obtenir ce document ».

5. Le 14 juin 2024, la même direction demande à la CILE les documents suivants :

- « - le décompte individuel reprenant les sommes octroyées mensuellement en 2022 [au requérant] ;
- dans l'hypothèse où des sommes auraient été versées en 2023 [au requérant] en contrepartie de sa fonction ou de son licenciement, le décompte individuel des sommes lui ayant été octroyées sur cette année ».

6. Le 13 juillet 2024, la CILE lui répond comme suit :

« [...]

Je vous confirme que [le requérant] n'a perçu en 2023 aucune somme en contrepartie de sa fonction ou de son licenciement.

Je ne manquerai pas de vous faire parvenir dans les prochains jours le décompte individuel reprenant les sommes octroyées mensuellement en 2022 [au requérant] ».

7. Le 16 juillet 2024, N. M., la directrice de la direction susvisée adresse au requérant la décision suivante :

« [...]

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 aux personnes occupant la position hiérarchique la plus élevée, sous contrat de travail ou sous statut dans une intercommunale, qualifiées sur base de l'article L5111-1, 7°, du CDLD de titulaire de la fonction dirigeante locale.

L'annexe 4 du CDLD reprend les règles applicables en matière de rémunération de la fonction dirigeante locale. Cette annexe prescrit que :

“ Le montant annuel maximal brut de la rémunération liée à la fonction dirigeante locale est de 245.000,00 euros

[...]

Le plafond de rémunération de 245 000,00 euros est indexé le 1^{er} janvier de chaque année par application de la formule suivante : le plafond de rémunération est égal à 245.000,00 euros multiplié par l'indice des prix à la consommation de décembre (base 2004) et divisé par 121,66 (indice des prix à la consommation décembre 2012, base 2004).

[...]

Le montant annuel de la rémunération est obtenu en additionnant toutes les sommes en espèces et tous les avantages évaluables en argent dont le titulaire de la fonction dirigeante bénéficie en contrepartie ou à l'occasion de sa mission. Il s'agit du montant avant déduction des cotisations sociales personnelles dues en exécution de la législation sociale relative aux travailleurs salariés ou d'un statut légal ou réglementaire excluant les intéressés du champ d'application de la législation sociale”.

Comme déjà indiqué dans l'avis d'irrégularité potentielle qui vous a été notifié en date du 3 mai 2024, dans la mesure où vous avez exercé votre fonction de Directeur général du 1^{er} janvier au 12 octobre 2022, le plafond maximal autorisé par l'annexe 4 du CDLD est ramené au montant suivant, sur base d'un calcul proportionnel :

$285.296,32/365 \times 284 = 221.983,99 \text{ €}$

En l'espèce, sur base du décompte individuel 2022 fourni en annexe de votre déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération et du rapport de rémunération 2022 de la CILE, la direction du Contrôle des mandats opère le calcul suivant pour obtenir le montant annuel de la rémunération qui vous a été octroyée en 2022 en contrepartie de l'exercice de votre fonction de Directeur général :

- Rémunération trimestre 1 : 60.724,84 €
- Rémunération trimestre 2 : 66.245,28 €
- Rémunération trimestre 3 : 63.234,13 €
- Rémunération trimestre 4 : 0,00 €
- Salaire garanti trimestre 1 : 5.520,44 €
- Salaire garanti trimestre 2 : 0,00 €
- Salaire garanti trimestre 3 : 3.011,15 €
- Salaire garanti trimestre 4 : 8.412,10 €
- Prime "heures supplémentaires" : 9.930,95 €
- Chèques repas : 1.217,76 €
- Assurance patronale décès : 2.428,46 €

- Double pécule anticipé année rupture 0.87 : 1.880,41 €
- Double pécule anticipé année de rupture 6,8% : 14.697,45 €
- Simple pécule anticipé année de rupture 7,67 : 16.577,86 €
- Pécule simple : 9.726,49 €
- Double pécule de vacances : 18.769,50 €
- Double pécule complément 4^{ième} semaine : 1.545,72 €
- TOTAL : 283.922,54 €

Un correctif doit toutefois être apporté à ce calcul. En effet, il doit être tenu compte que des sommes forfaitaires vous ont été octroyées en fonction du nombre de jours travaillés.

Ainsi, dans la mesure où vous avez cessé d'exercer votre fonction de directeur général en date du 12 octobre 2022, des sommes auxquelles vous aviez normalement droit toute l'année vous ont été octroyées.

En principe, si le pécule de vacances est versé en une seule fois dans l'année, son poids est relativisé par le fait que le plafond de rémunération se calcule sur une base annuelle.

Il convient donc de proratiser les sommes forfaitaires qui ne sont pas, par nature, mensuelles, comme les simples et doubles péculs de vacances (année précédente et année en cours) et le supplément de 4 semaines en utilisant la formule suivante : (Somme forfaitaire annuelle / Nombre de jours dans l'année) x Nombre de jours travaillés

Le calcul du montant de votre rémunération annuelle brute perçue en 2022 en contrepartie de l'exercice de votre fonction de Directeur général au sein de la CILE s'établit dès lors comme suit :

- Rémunération trimestre 1 : 60.724,84 €
- Rémunération trimestre 2 : 66.245,28 €
- Rémunération trimestre 3 : 63.234,13 €
- Rémunération trimestre 4 : 0,00 €
- Salaire garanti trimestre 1 : 5.520,44 €
- Salaire garanti trimestre 2 : 0,00 €
- Salaire garanti trimestre 3 : 3.011,15 €
- Salaire garanti trimestre 4 : 8.412,10 €
- Prime "heures supplémentaires" : 9.930,95 €
- Chèques repas : 1.217,76 €
- Assurance patronale décès : 2.428,46 €
- Double pécule anticipé année rupture 0.87 (284/365) : 1.463,12 €
- Double pécule anticipé année de rupture 6,8% (284/365) : 11.435,89 €
- Simple pécule anticipé année de rupture 7,67 (284/365) : 12.898,94 €
- Pécule simple (284/365) : 7.568,01 €
- Double pécule de vacances (284/365) : 14.604,22 €
- Double pécule complément 4^{ième} semaine (284/365) : 1202,70 €
- TOTAL : 269.897,99 €

Par conséquent, le montant que vous avez perçu en contrepartie de l'exercice de votre fonction de Directeur général de la CILE dépasse, dès lors, le montant maximal proratisé qui pouvait vous être octroyé en application de l'annexe 4 du CDLD.

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 269.897,99 euros octroyé à titre de rémunération en contrepartie de l'exercice 2022 de votre fonction dirigeante locale au sein de la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux (CILE) est supérieur au montant autorisé sur base de l'annexe 4 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 le décompte des sommes trop perçues et les conditions de remboursement.

Le montant total des sommes trop perçues pour l'exercice 2022 de votre fonction dirigeante locale au sein de la CILE s'élève donc à 269.897,99 - 221.983,99 = 47.914,00 €.

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 rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 47.914,00 €, à l'organisme qui a versé le trop-perçu, à savoir la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux (CILE), dans les soixante jours francs de la réception de la présente décision et à lui adresser la preuve du remboursement à l'adresse: Direction du contrôle des mandats, 2, Rue Champêtre, à 5100 Namur (Jambes). Veuillez noter que ledit article prévoit que l'organe de contrôle peut prolonger ce délai pour autant que vous fassiez valoir par pli recommandé, dans les 15 jours de la notification de la présente décision, des motifs exceptionnels qui fondent une requête en prolongation de délai.

La présente vaut décision telle que prévue à l'article L5421-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En outre, en application de l'article L5421-2, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Direction du contrôle des mandats transmet la présente décision à la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux ainsi qu'au Gouvernement. La Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux est tenue de signaler à l'organe de contrôle que le remboursement a bien été effectué ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le 24 juillet 2024, il est notifié à la CILE « en application de l'article L5421-2, § 3, du Code », c'est-à-dire, selon cette disposition, à la personne morale de droit public « concernée » qui « signale à l'organe de contrôle que le remboursement a bien été effectué ».

Par un recours enrôlé sous le numéro 243.043/VIII-12.694, la CILE sollicite également l'annulation de l'acte attaqué.

IV. Second moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution ; du défaut de base légale admissible et de l'incompétence de l'auteur de l'acte ; 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' (ci-après : le règlement général de procédure), 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 :

« L'acte attaqué se fonde sur des dispositions de nature décrétales qui sont inconstitutionnelles. Les articles L5111-1, L5321-1, spécialement en son § 6, et

l'annexe 4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lus isolément ou en combinaison les uns avec les autres, violent en effet les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, en ce qu'aucune mesure transitoire n'a été prévue au bénéfice des agents contractuels titulaires d'un mandat de direction dans la fonction publique locale alors qu'ils dispos(ai)ent de droits acquis à leur traitement.

Ces articles violent d'autant plus ces dispositions qu'en outre, dans l'interprétation de la partie adverse, les agents contractuels soumis au Code précité se voient contraints de rembourser tout ou partie de leurs indemnités de licenciement au motif qu'un plafond de rémunération leur est applicable.

Ces articles violent enfin plus largement ces dispositions en ce que les agents contractuels et les agents statutaires ont été traités de manière identique.

L'acte attaqué repose donc sur un fondement irrégulier.

Par identité de raisonnement, l'auteur de l'acte attaqué n'avait pas la compétence pour l'adopter.

Le requérant sollicite que Votre Haute Juridiction sursoie à statuer dans l'attente d'un arrêt de la Cour Constitutionnelle à venir (affaire n° 8227) ou, très subsidiairement, qu'elle adresse à la Cour les questions préjudicielles visées au dispositif, avant d'annuler ensuite l'acte attaqué ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

En vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, du règlement général de procédure, si la réponse aux moyens nécessite des développements, le mémoire en réponse comprend un résumé des arguments de la partie adverse. Nonobstant cette disposition en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2023, la partie adverse ne résume pas son argumentation, qui est dès lors brièvement exposée dans les lignes qui suivent.

La partie adverse répond que « rapportées à la situation personnelle du requérant, les questions préjudicielles suggérées [...] reposent, respectivement, sur deux hypothèses distinctes. La première question repose sur l'hypothèse selon laquelle la rémunération du requérant serait plafonnée, au terme des dispositions législatives qu'il critique, en manière telle que sa rémunération contractuellement définie serait diminuée. Tel n'est, cependant, pas le cas. En effet, le plafond annuel de rémunération, tel qu'il découle des dispositions législatives critiquées, est de 285.296,32 €. En soi, la rémunération annuelle du requérant ne dépasse donc pas ce plafond. Ceci distingue la présente affaire de celle ayant donné lieu à l'arrêt 135/2023 dont se prévaut le requérant, dans le cadre duquel la Cour constitutionnelle s'est penchée sur la situation des "contrats de travail en cours qui prévoient une rémunération supérieure au plafond de rémunération et auxquels les parties n'apportent pas d'un commun accord une modification visant à ce que la rémunération contractuellement convenue respecte ce plafond à partir du 1^{er} juillet 2018" ». Elle en conclut que la première question préjudicielle suggérée par le requérant repose sur une interprétation inexacte des dispositions critiquées dans le cadre du présent litige, et n'est pas utile à la solution de ce dernier.

Elle ajoute que la deuxième question repose sur l'hypothèse que les indemnités de fin de fonction seraient plafonnées par l'effet des dispositions

législatives qu'il critique, ce qu'elle admet, mais elle répond que, d'une part, à la différence de la rémunération fixée contractuellement, les modalités de rupture de la convention sont encadrées par la loi et que, d'autre part, lesdites modalités de rupture sont des règles impératives qui s'appliquent immédiatement à la situation contractuelle en cours. Elle en déduit que la seconde question préjudicielle n'est pas non plus utile à la solution du litige « puisque l'effet critiqué résulte non pas des dispositions législatives critiquées mais des principes généraux gouvernant l'application de la loi dans le temps ».

Subsidiairement, elle estime qu'il y aurait lieu de poser « sans attendre » les questions préjudicielles afin de ne pas indument allonger la procédure et que « la procédure pendante dans l'affaire n° 8227 n'y change rien, dans la mesure où la question préjudicielle donnant lieu à cette affaire et les deux questions préjudicielles proposées par le requérant ne portent pas “sur la même disposition légale, les mêmes normes de référence et la même problématique”. Les trois questions n'ont donc pas un “objet identique” au sens de l'article 26, § 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. En particulier, la problématique de constitutionnalité soulevée par le requérant a pour objet le respect de l'égalité entre les agents contractuels et les agents statutaires, ce qui rejait sur le choix des normes de contrôle (articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16) . Par contraste, la problématique constitutionnalité donnant lieu à l'affaire n° 8227 est exclusivement centrée sur le droit au respect de la propriété ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse résume son argumentation en ces termes :

« La partie adverse maintient son raisonnement selon lequel les questions préjudicielles traitées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 63/2025 du 24 avril 2025 sont distinctes des problèmes de constitutionnalité soulevés par le requérant en l'espèce. Elle soutient, en outre, que s'il fallait transposer les enseignements qui se dégagent de l'arrêt précité à la présente affaire, il y aurait lieu de considérer que les dispositions décrétales appliquées par la partie adverse l'ont été sans atteinte disproportionnée au droit à la propriété du requérant. Il n'y a, pour cette raison, pas lieu de prévoir de mesure transitoire à l'égard du requérant, dont la situation se distingue nettement de celle soumise à la Cour constitutionnelle dans le cadre de l'arrêt précité. En effet, sa rémunération annuelle brute, telle que contractuellement prévue, est en soi conforme aux plafonds imposés par le Code. Il y aurait donc lieu de rejeter le moyen. Enfin, en tout état de cause, elle considère que l'acte attaqué ne pourrait être annulé sans poser une nouvelle question à la Cour constitutionnelle ».

IV.2. Appréciation

Le défaut de fondement juridique ou le défaut de fondement juridique régulier d'un acte administratif, qui relève selon une jurisprudence constante de l'ordre public, est un vice qui rend illégal l'acte administratif qui en est affecté.

En l'espèce, la partie adverse fonde expressément l'acte attaqué sur l'article 5321-1, § 6, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le Code), et sur l'annexe 4 de celui-ci, pour considérer, d'une part, que ledit article « prévoit qu'en tant que titulaire de la fonction dirigeante locale, le montant annuel brut de [la] rémunération [du requérant] ne peut être supérieur au montant qui figure à l'annexe 4 du [Code] », et, d'autre part, que sa rémunération annuelle brute perçue en 2022 pour sa fonction de directeur général au sein de la CILE est de 269.897,99 €, et que, « par conséquent, le montant [qu'il a] perçu en contrepartie de l'exercice de [sa] fonction de directeur général de la CILE dépasse [...] le montant maximal proratisé qui pouvait [lui] être octroyé en application de l'annexe 4 du CDLD », de sorte qu'il est invité « à rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 47.914,00 €, à l'organisme qui a versé le trop-perçu, à savoir la [...] CILE ».

L'article L5321-1, § 6, susvisé, prescrit que « le montant annuel maximal brut de la rémunération du titulaire de la fonction dirigeante locale ne peut pas être supérieur au montant qui figure en annexe 4 », laquelle dispose comme il suit :

- « Le montant annuel maximal brut de la rémunération liée à la fonction dirigeante locale est de 245.000,00 euros pour les organismes suivants :
- 1° intercommunale ;
 - 2° association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;
 - 3° régie communale ou provinciale autonome ;
 - 4° ASBL communale ou provinciale ;
 - 5° association de projet ;
 - 6° société de logement de service public ;
 - 7° société à participation publique locale significative.
- Le plafond de rémunération de 245.000,00 euros est indexé le 1^{er} janvier de chaque année par application de la formule suivante : le plafond de rémunération est égal à 245.000,00 euros multiplié par l'indice des prix à la consommation de décembre (base 2004) et divisé par 121,66 (indice des prix à la consommation décembre 2012, base 2004).
- En cas d'exercice à temps partiel de la fonction dirigeante, le plafond de rémunération visé ci-dessus est calculé au prorata du régime de travail convenu.
- Le titulaire de la fonction dirigeante qui souhaite exercer une autre activité professionnelle en complément de sa fonction, demande l'accord du principal organe de gestion de l'organisme.
- L'organe de gestion statue sur cette demande en tenant compte de l'incidence que cette autre fonction peut avoir sur la fonction dirigeante locale et fixe les modalités de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'incidence sur le plafond de rémunération.

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

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

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

Par dérogation à l'alinéa 7, sont exclus de la notion de rémunération au sens de la présente annexe :

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

Les éléments rémunérateurs suivants du titulaire de la fonction dirigeante sont limités comme suit :

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

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

L'organisme ne peut pas allouer au titulaire de la fonction dirigeante :

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

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

Par son arrêt n° 63/2025 du 24 avril 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.063) (n° de rôle 8227), la Cour constitutionnelle a dit

pour droit qu'« en ce qu'ils ne prévoient pas de mesures transitoires raisonnables, l'article L5321-1, § 6, et l'annexe 4 du Code [...] 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 », pour les motifs suivants :

« [...] »

B.3.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles L5111-1, 7°, et L5321-1, § 6, et de l'annexe 4 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation avec 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 (ci-après : le Premier Protocole additionnel) “en ce que (i) ils soumettent les dirigeants locaux à l'obligation de travailler sous statut ou sous contrat de travail, (ii) ils plafonnent la rémunération maximale des dirigeants locaux et (iii) ils limitent l'indemnité de rupture des dirigeants locaux, sans prévoir des mesures transitoires pour les dirigeants locaux dont le contrat est en cours”.

[...]

B.9. L'application du plafond de rémunération et la limitation de l'indemnité de rupture aux contrats de prestation de services en cours des dirigeants locaux des sociétés à participation publique locale significative sont prévues de façon suffisamment claire et précise par les dispositions en cause.

B.10. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.3 que les dispositions en cause poursuivent un but légitime d'intérêt général, à savoir le renforcement de la confiance entre l'autorité publique et le citoyen ainsi que la garantie de la bonne gouvernance et de la bonne gestion des deniers publics.

B.11. Bien que l'instauration du plafond de rémunération et la limitation de l'indemnité de rupture puissent entraîner une réduction significative de la rémunération et de l'indemnité de rupture contractuellement convenues, notamment lorsque ces dernières sont substantiellement plus élevées que le montant instauré comme plafond de rémunération ou comme indemnité de rupture, le plafond de rémunération et la limitation de l'indemnité de rupture ne produisent pas en soi, eu égard à leur niveau, des effets disproportionnés.

La Cour doit toutefois encore examiner si les dispositions en cause ne produisent pas des effets disproportionnés en ce que le plafond de rémunération et la limitation de l'indemnité de rupture s'appliquent aux contrats de prestation de services en cours.

B.12. Comme il est dit en B.2.1, les dispositions en cause s'appliquent aux contrats de prestation de services en cours.

Les dispositions en cause ont donc pour effet qu'un dirigeant local qui, comme c'est le cas dans le litige soumis à la juridiction *a quo*, avait, avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, conclu un contrat de prestation de services à durée indéterminée avec une société à participation publique locale significative dans lequel il avait été convenu d'une rémunération et d'une indemnité de rupture supérieures aux limites fixées par les nouvelles dispositions, voit sa rémunération et son indemnité de rupture réduites à partir du 24 mai 2018.

B.13. En ce qui concerne les contrats de prestation de services en cours qui prévoient une rémunération supérieure au plafond de rémunération et une indemnité de rupture supérieure à l'indemnité de rupture limitée par le décret, auxquels les parties n'apportent pas d'un commun accord une modification afin que la rémunération et l'indemnité de rupture contractuellement convenues respectent ces nouvelles limitations décrétales à partir du 24 mai 2018, les dispositions en cause s'opposent à ce qu'à partir de cette date, la société à participation publique locale significative qui a conclu un contrat de prestation de services avec le dirigeant local paie au dirigeant local la partie de la rémunération ou de l'indemnité de rupture qui excède les limitations décrétales. Les dispositions en cause ne déterminent pas en soi la manière dont le contrat de prestation de services peut, le cas échéant, prendre fin dans une telle situation.

B.14.1. En vertu des principes généraux du droit transitoire en matière de conventions, l'ancienne loi demeure applicable aux conventions conclues avant la

date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, à moins que la nouvelle loi soit d'ordre public ou impérative ou prévoie expressément qu'elle s'applique aux conventions en cours (Cass., 4 février 2021, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210204.1F.2 ; 24 juin 2019, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190624.2).

Il appartient toutefois à la Cour d'examiner si l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition législative selon ces principes généraux est compatible avec les normes de contrôle mentionnées dans la question préjudicielle.

B.14.2. Il appartient en principe au législateur compétent, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. La Cour ne pourrait censurer ce choix que si le régime transitoire, ou son absence, est dénué de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit. Le principe de confiance est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les justiciables d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.14.3. La sécurité juridique et l'autonomie de la volonté des parties contractantes supposent en principe que les lois nouvelles qui apportent des modifications concernant les éléments essentiels du contrat, comme l'indemnité de rupture ou la rémunération, ne s'appliquent pas aux contrats en cours, mais uniquement aux contrats qui sont conclus après la publication de la loi nouvelle. Si le législateur y déroge, il doit veiller, à la lumière de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel, à respecter les principes mentionnés en B.14.2 et, partant, à ne pas porter atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie de parties contractantes sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire.

B.14.4. Les contrats de prestation de services entre un dirigeant local et une société à participation publique locale significative qui, comme c'est le cas dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*, ont été conclus avant la publication des dispositions en cause n'étaient pas soumis à un plafond de rémunération ni à une limitation de l'indemnité de rupture, de sorte qu'il pouvait être convenu d'une rémunération et d'une indemnité de rupture qui soient substantiellement supérieures aux limites mentionnées dans l'annexe 4 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et que les parties contractantes pouvaient considérer que cette rémunération et cette indemnité de rupture resteraient inchangées. Le montant de la rémunération et de l'indemnité de rupture est l'un des éléments essentiels sur lesquels un dirigeant local aligne son comportement en décidant de conclure un contrat ou non.

L'objectif mentionné en B.10 peut certes justifier le principe d'un plafond de rémunération et d'une limitation de l'indemnité de rupture, mais il ne justifie en revanche pas le fait qu'il soit touché à l'un des éléments fondamentaux des contrats de prestation de services en cours, sans que soit prévue une période transitoire.

B.15. En ce qu'ils ne prévoient pas de mesures transitoires raisonnables, l'article L5321-1, § 6, et l'annexe 4 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ne sont pas compatibles avec l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel ».

En l'espèce, il ressort du dernier mémoire de la partie adverse, et il n'est pas contesté, que la rémunération du requérant, dont l'acte attaqué lui impose de rembourser une partie sur la base de l'article L5321-1, § 6, et de l'annexe 4, précités, parce qu'il a dépassé le plafond imposé, a été perçue pour la fonction de directeur général qu'il exerce auprès de la CILE « depuis 2011 ». Il ne peut s'en déduire que ce dépassement porte exclusivement sur les indemnités de rupture. En adoptant l'acte attaqué et en imposant le remboursement subséquent sur la base exclusive de ces dispositions déclarées inconstitutionnelles au regard du droit de propriété par l'arrêt

n° 63/2025, la partie adverse lui impose donc un plafond de rémunération pour un contrat de travail en cours, hypothèse précisément visée par ledit arrêt.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, et quel que soit le mode de calcul de la rémunération qu'elle a retenu, la présente espèce concerne donc « les mêmes dispositions décrétales, les mêmes normes de référence et la même problématique » (mémoire en réponse, § 27). Partant, l'arrêt n° 65/2024 s'étant prononcé sur une question ayant un objet identique au sens de l'article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle', il s'impose de constater, sans saisir celle-ci, conformément à cet article, de la nouvelle question préjudicielle formulée dans le dernier mémoire, que l'acte attaqué est dépourvu d'une base décrétales régulière.

Le second moyen est fondé.

V. Premier moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du second moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le premier.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante réclame une indemnité de procédure d'un montant de 770 euros à charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de la partie adverse du 16 juillet 2024, ordonnant le remboursement par A.P. d'un montant de 47.914 euros, correspondant au trop perçu en contrepartie de l'exercice de ses fonctions de directeur général de la CILE, est annulée.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 avril 2026, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Pierre-Olivier de Broux,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin