

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.687 du 18 mai 2026

A. 242.905/VIII-12.676

En cause : 1. **F.C.**,
 2. **la société anonyme SOGEPARLUX**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^{es} Bruno LOMBAERT et
 Sophie ADRIAENSSEN, avocats,
 rue de Loxum 25
 1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathan MOURAUX et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 septembre 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision de la direction du Contrôle des mandats du Service Public de Wallonie datée du 5 juillet 2024 ».

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 requérantes ont déposé un dernier mémoire.

La partie adverse a déposé une lettre valant dernier mémoire

Par une ordonnance du 3 février 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mars 2026, puis remise à l'audience du 17 avril 2026.

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

M^e Bruno Lombaert, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Eva Lippens, *loco* M^{es} Anne Feyt et Nathan Mouraux, avocats, 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. La société anonyme Sogeparlux, seconde requérante, est détenue par Idelux Développement et Idelux Finances, deux intercommunales faisant partie du groupe Idelux, lequel est composé également des intercommunales Idelux Environnement, Idelux Projets publics et Idelux Eau.

La Sogeparlux est une société à participation publique locale significative (ci-après une « SPPLS ») au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après le « CDLD »).

2. Le premier requérant est le directeur général du groupe d'intercommunales Idelux et de la Sogeparlux. Il occupe une « fonction dirigeante locale » au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 7°, du CDLD. Depuis juin 2021, il est co-employé, sous contrat de travail, par les 5 intercommunales Idelux et la Sogeparlux, cette dernière société lui payant seule sa rémunération et ayant contracté pour lui son plan de pension, dont l'assurance-groupe.

En sa qualité de titulaire d'une fonction dirigeante au sein d'une SPPLS, le premier requérant est tenu, en application de l'article L5211-2, alinéa 1^{er}, 4°, du CDLD, d'introduire une déclaration de mandats, de fonctions et de rémunérations auprès de la direction du Contrôle des mandats de la partie adverse.

3. Par un arrêté du 3 septembre 2021, le ministre wallon des Pouvoirs locaux décide d'annuler la délibération du 8 juin 2021 adoptée par le conseil d'administration de la seconde requérante intitulée « décret du 29 mars 2018 sur la gouvernance – conséquences sur l'application des contrats de travail en cours », par laquelle, notamment, le premier requérant est intégré à la formule de co-emploiement du personnel du groupe, est transféré sur le *payroll* de la Sogeparlux et est soumis à un nouveau plan de pension complémentaire à contribution définie au sens de l'annexe 4 du CDLD.

4. Par un arrêt n° 257.029 du 30 juin 2023, le Conseil d'État annule cet arrêté du 3 septembre 2021.

5. Le 1^{er} juin 2023, le premier requérant soumet à la direction du Contrôle des mandats sa déclaration de mandats, fonctions et rémunérations relative à l'exercice 2022. Il y indique la rémunération qu'il a perçue pour sa fonction de directeur général de la Sogeparlux.

6. Par un courrier du 26 avril 2024, la direction du Contrôle des mandats adresse au premier requérant un avis d'irrégularité. L'administration lui demande de transmettre plusieurs documents complémentaires, notamment relatifs au plan de pension complémentaire dont il a bénéficié sur l'année 2022.

7. Par un courrier du 10 mai 2024, le premier requérant répond à l'administration et lui transmet les documents sollicités.

8. Le 5 juillet 2024, la direction du Contrôle des mandats adopte une décision de remboursement. Elle invite le premier requérant, en application de l'article L5421-2, § 2, du CDLD, à rembourser le total brut des sommes trop perçues au cours de l'exercice 2022, soit 5.237,79 €, à la Sogeparlux.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen nouveau

IV.1. Thèse des parties requérantes

Dans leur dernier mémoire, les requérants soulèvent un moyen nouveau pris « de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, de l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, de l'inconstitutionnalité de la base légale et du vice des motifs de droit de l'acte attaqué ».

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', les requérants résument le moyen dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de la même disposition :

« La partie requérante constate que la Cour constitutionnelle a jugé dans un arrêt n° 63/2025 du 24 avril 2025 que l'article L5321-1, § 6, et l'annexe 4 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, en ce qu'ils ne prévoient pas de mesures transitoires raisonnables, 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.

Elle soutient que l'acte attaqué repose entièrement sur l'annexe 4 du CDLD, qui est (sa base légale) inconstitutionnelle, et en déduit que le Conseil d'État doit ne pas tenir compte de cette base légale en application de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 24 avril 2025. Si le Conseil le juge utile (*quod non*), il peut poser à nouveau une question préjudicielle à laquelle la Cour constitutionnelle a déjà répondu par son arrêt n° 63/2025 ».

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.

Par son arrêt n° 63/2025 du 24 avril 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.063), 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 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 ».

Il ressort de ces motifs que l'inconstitutionnalité dénoncée par la Cour constitutionnelle concerne exclusivement les « contrats de prestation de services en cours » affectés par l'entrée en vigueur des dispositions modificatives du CDLD le 24 mai 2018.

En l'espèce, le dossier administratif atteste que la situation contractuelle du requérant a été significativement modifiée par la délibération du 8 juin 2021 adoptée par le conseil d'administration de la seconde requérante et par laquelle, notamment, le premier requérant est intégré à la formule de co-emploiement du personnel du groupe Idelux, est transféré sur le *payroll* de la Sogeparlux et est soumis à un nouveau plan de pension complémentaire à contribution définie au sens de l'annexe 4 du CDLD, modifications fondamentales sur lesquelles il a nécessairement marqué son accord. La déclaration de mandats, fonctions et rémunérations pour l'année 2022 transmise par le premier requérant le 1^{er} juin 2023 démontre que ces

modifications contractuelles ont été mises en œuvre. Même si ces modifications contractuelles ont été adoptées en vue de se conformer aux dispositions du CDLD entrées en vigueur le 24 mai 2018, elles n'en forment pas moins un nouveau cadre contractuel accepté par les parties au contrat et qui n'est pas contesté par elles. Il s'ensuit que l'acte attaqué n'est pas fondé sur l'inconstitutionnalité dénoncée par la Cour constitutionnelle à propos des contrats de prestation de services « en cours », mais qu'il porte sur un régime contractuel significativement transformé et nouvellement mis en place en 2021 au sein de la seconde requérante et accepté par le premier requérant. L'acte attaqué applique le CDLD à ce nouveau régime contractuel, et c'est cette application qui fait l'objet du présent litige.

Il n'y avait donc pas lieu de prévoir en 2018 des mesures transitoires applicables aux régimes contractuels nouvellement mis en place en 2021, de sorte que la question préjudicielle soulevée par les requérants dans leur dernier mémoire est manifestement étrangère au litige et qu'elle ne doit donc pas être posée à la Cour constitutionnelle.

Le moyen nouveau n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation des articles 10, 11 et 16, de la Constitution, de l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, de l'inconstitutionnalité de la base légale et du vice des motifs de droit de l'acte attaqué ».

Il est résumé de la manière suivante :

« Les parties requérantes constatent que l'annexe 4 du CDLD engendre deux différences de traitement qui ne sont pas raisonnablement justifiées : (i) l'une entre le fonctionnaire dirigeant et les autres membres du personnel d'un même organisme; (ii) l'autre entre, d'une part, le fonctionnaire dirigeant d'un organisme dont les membres du personnel bénéficient d'un plan de pension à but à atteindre et, d'autre part, les fonctionnaires dirigeants d'un organisme dont les membres du personnel bénéficient d'un plan de pension à contribution définie.

Elles sollicitent du Conseil d'État qu'il pose deux questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle à propos de ces discriminations, dès lors que l'acte attaqué repose entièrement sur l'annexe 4 du CDLD, qui est (sa base légale) inconstitutionnelle ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

En vertu de l'article 6, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si la réponse aux moyens de la requête nécessite des développements, le mémoire en réponse comprend un résumé des arguments de la partie adverse ». Le mémoire en réponse ne satisfaisant pas à cette exigence, la réponse au moyen est brièvement résumée dans les lignes qui suivent.

La partie adverse soutient que la première discrimination invoquée par les requérants n'est pas fondée, car les fonctionnaires dirigeants ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des autres membres du personnel des organismes visés par l'annexe 4 du CDLD. Selon elle, les dirigeants occupent des fonctions plus importantes et perçoivent une rémunération plus élevée, ce qui justifie leur traitement distinct. Elle affirme que le législateur wallon a légitimement choisi de soumettre uniquement les fonctionnaires dirigeants aux règles de transparence et de bonne gouvernance, notamment en leur interdisant les plans de pension à prestations définies. Cette mesure vise, selon elle, à encadrer et plafonner les rémunérations des gestionnaires, contrairement au reste du personnel qui peut continuer à bénéficier de tels plans. Même si l'on admettait une situation comparable entre les deux catégories de personnel, elle estime que la différence de traitement est justifiée par un objectif légitime : garantir la transparence et prévenir les abus dans la gestion des structures locales financées majoritairement par des fonds publics. Elle s'appuie sur l'arrêt n°9/2020 du 16 janvier 2020 de la Cour constitutionnelle, qui a validé ce type de mesures. Enfin, elle considère que l'annexe 4 respecte le principe de proportionnalité, puisque les fonctionnaires dirigeants peuvent toujours bénéficier d'un plan de pension à contribution définie, intégré dans un plafond de rémunération annuel confortable de 245.000 euros bruts. Elle conclut qu'il n'y a pas de rupture du principe d'égalité et que la première question préjudicielle ne doit pas être posée.

Elle considère que la seconde discrimination invoquée par les requérants n'est pas davantage fondée. Elle expose que la différence de traitement entre les fonctionnaires dirigeants selon le type de plan de pension accordé au reste du personnel (contribution définie ou prestations définies) est justifiée par la volonté de garantir la transparence et la bonne gouvernance locale. Selon elle, cette volonté se traduit par deux objectifs : (1) uniformiser les régimes de pension au sein des organismes, en incitant ceux-ci à adopter une politique de rémunération cohérente pour l'ensemble du personnel, y compris le dirigeant, et (2) favoriser les assurances à contribution définie, jugées plus raisonnables et équilibrées que les assurances à prestations définies, ce qui justifie leur interdiction pour les dirigeants. Elle soutient

que ces mesures sont proportionnées à l'objectif poursuivi et qu'elles ne créent pas de rupture du principe d'égalité. Elle conclut que la seconde question préjudicielle proposée par les requérants n'est pas nécessaire.

Elle ajoute que si un doute subsistait – *quod non* –, il faudrait nécessairement interroger la Cour constitutionnelle et que le Conseil d'État ne pourrait trancher sans avoir obtenu sa réponse.

V.1.3. Le mémoire en réplique

Les requérants rappellent le prescrit de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et constatent que cette dernière n'a jamais statué sur une question ou un recours ayant un objet identique, de sorte que le Conseil d'État est tenu de renvoyer à la Cour constitutionnelle les questions qu'ils posent.

Ils soutiennent que les fonctionnaires dirigeants et les autres membres du personnel des intercommunales sont des catégories comparables, notamment parce que l'annexe 4 du CDLD prévoit qu'aucun membre du personnel ne peut percevoir une rémunération supérieure à celle du dirigeant, ce qui implique une application indirecte, par ricochet, des règles de plafonnement à l'ensemble du personnel. Ils dénoncent une discrimination évidente, puisque seul le fonctionnaire dirigeant est privé du droit de bénéficier d'un plan de pension à prestations définies, alors que les autres membres du personnel peuvent y prétendre.

Concernant la seconde discrimination, ils soulignent que les organismes ne sont pas contraints d'appliquer un plan de pension uniforme à tout leur personnel, mais uniquement au dirigeant, ce qui contredit l'objectif affiché de cohérence dans la politique de rémunération. De plus, ils relèvent que l'effet incitatif est inexistant, puisque le choix du plan de pension pour le personnel n'a aucune conséquence pour l'organisme, mais pénalise uniquement le dirigeant, qui ne peut intégrer les primes dans son plafond de rémunération.

Enfin, ils insistent sur le fait que l'absence de régime transitoire aggrave encore la discrimination, obligeant plusieurs dirigeants, dont le premier requérant, à modifier en cours de carrière leur plan de pension à prestations définies en plan à contribution définie, avec des pertes financières significatives.

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle renvoie à son mémoire en réponse.

V.1.5. Le dernier mémoire des parties requérantes

Elles renvoient au rapport de Madame le Premier auditeur, en soulignant que la partie adverse ne le conteste pas, et à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Elles s'opposent encore à ce que soient traitées de manière identique, sans justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'article 26, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle', stipule que « lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi [...], d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution ». La même disposition précise toutefois, en son alinéa 2, 2^o, que, par dérogation à l'alinéa 1^{er}, « l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas [...] lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée ». Cette dispense de poser la question préjudicielle, qui, selon la *ratio legis*, concerne précisément le Conseil d'État (*Doc. parl.*, Sénat, s.e. 2007, Développements, n° 4-12/1 ; *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, rapport, n° 4-12/4, p. 6), consacre la théorie dite de l'« acte clair » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, rapport, n° 4-12/4, p. 38) dans l'hypothèse où elle permet de constater une absence manifeste de violation de la Constitution (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, avis n° 45.905/AG du 3 mars 2009 de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, p. 27), telle qu'elle est appliquée en droit de l'Union européenne à la suite de l'arrêt *Cilfit* du 6 octobre 1982 de la Cour de justice des Communautés européennes qui dispense une juridiction suprême d'un État membre de la saisir d'une question préjudicielle lorsque « l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable »

(avis n° 45.905 précité, p. 28). Cette théorie ne vaut donc que lorsque les conditions liées à l'économie de la procédure font apparaître que la question est « manifestement superflue » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, rapport, n° 4-12/4, p. 49).

L'article 26, § 4, alinéa 2, 4°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 prévoit également, par dérogation à l'alinéa 1^{er}, que « l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas [...] lorsque la juridiction estime qu'un arrêt de la Cour constitutionnelle fait apparaître que la disposition du titre II de la Constitution est manifestement violée ».

En l'espèce, le requérant invoque une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lesquels, comme cela fut relevé lors des travaux préparatoires de cette disposition, consacrent le principe d'égalité et de non-discrimination de façon totalement ou partiellement analogue à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Sénat, s.e. 2007, n° 4-12/1, p. 6).

Il convient, partant, de vérifier si les alinéas 9, 4°, et 10 de l'annexe 4 du CDLD, selon l'interprétation qu'en donnent les requérants dans les deux questions préjudicielles qu'ils formulent, ne violent manifestement pas les articles 10 et 11 de la Constitution ou si un arrêt de la Cour constitutionnelle fait apparaître qu'ils violent manifestement ces dispositions.

V.2.1. Sur la première question préjudicielle

La question préjudicielle porte, en substance, sur une discrimination alléguée entre la fonction dirigeante locale et tous les autres membres du personnel contractuel de l'organisme concerné.

L'annexe 4 du CDLD, telle qu'insérée par l'article 82 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' se lit comme il suit :

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

Le montant annuel maximal brut de la rémunération liée à la fonction dirigeante locale est de 245.000,00 euros pour les organismes suivants :

1° intercommunale ;

2° association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ;

3° régie communale ou provinciale autonome ;

- 4° ASBL communale ou provinciale ;
- 5° association de projet ;
- 6° société de logement de service public ;
- 7° société à participation publique locale significative.

Le plafond de rémunération de 245.000,00 euros est indexé le 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 rémunératoires suivants du titulaire de la fonction dirigeante sont limités comme suit :

- 1° seuls les plans de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme ainsi que les plans de pension complémentaire à contribution définie portant sur le paiement d'une cotisation patronale fixe exprimée en un pourcentage de la rémunération durant une

période pendant laquelle le gestionnaire est effectivement occupé en cette qualité par l'organisme, sont autorisés ;

- 2° la rémunération variable éventuelle est limitée à vingt pour cent de la rémunération brute annuelle totale. Ce montant annuel brut total de la rémunération variable est pris en compte dans le calcul du plafond de rémunération visé ci-dessus.

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

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

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

Aucun autre membre du personnel ne peut percevoir une rémunération qui dépasse celle accordée au fonctionnaire dirigeant local à l'exception des médecins hospitaliers visés à l'article 8, alinéa 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 ».

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

Dans un arrêt n° 9/2020 du 16 janvier 2020, la Cour constitutionnelle a relevé ce qui suit :

- « B.23.2. Il ressort de l'exposé des motifs du décret attaqué que le législateur décréto a jugé nécessaire de « renforcer la responsabilité personnelle des mandataires, qu'ils soient élus ou désignés dans des structures locales, supra-locales ou dans leurs filiales » et de développer des « règles plus strictes [...] afin d'éviter tout abus ». L'encadrement plus strict des rémunérations et le plafonnement de la rémunération attribuée à la fonction dirigeante locale font partie de ces règles destinées à éviter les abus (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 3).

B.24.1. Le législateur décréto a pu estimer nécessaire, en vue d'atteindre les objectifs qu'il poursuivait en matière de bonne gouvernance et de transparence au sein des structures locales sur lesquelles il exerce la tutelle, de prendre les

dispositions attaquées. En effet, il lui revient de garantir la saine gestion des sociétés dont le capital est constitué à plus de 50 % par des moyens publics. Ayant constaté l'existence de situations incompatibles avec la politique qu'il entend mener en cette matière, il a pu prendre les dispositions qui s'imposaient, en vue de corriger ces situations et de prévenir leur réapparition ».

La discrimination alléguée par les requérants porte sur la même annexe 4 du CDLD qui fait notamment l'objet de l'arrêt n° 9/2020, mais plus précisément sur un des éléments rémunérateurs de la fonction dirigeante locale, à savoir les plans de pension complémentaire. Cet élément rémunérateur fait néanmoins partie intégrante de « l'encadrement plus strict des rémunérations » relatif à la fonction dirigeante locale admis par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 9/2020. Cet encadrement décrétal de la fonction dirigeante locale et de sa rémunération fait partie des objectifs principaux du décret du 29 mars 2018, et ce conformément aux recommandations formulées par le rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin du 6 juillet 2017 « adopté en séance plénière du 12 juillet 2017 à l'unanimité par toutes les formations politiques confondues. La transposition de ces recommandations au sein des outils juridiques wallons est d'intérêt général » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1047/1, p. 1). La situation de la fonction dirigeante locale n'est par conséquent manifestement pas comparable avec celle des autres membres du personnel d'un organisme visé par l'annexe 4 du CDLD.

Il n'y a donc pas lieu de poser la première question préjudicielle.

V.2.2. Sur la deuxième question préjudicielle

La question préjudicielle porte, en substance, sur une discrimination alléguée entre le titulaire de la fonction dirigeante locale au sein d'un organisme dont le reste du personnel bénéficie d'une pension complémentaire à prestations définies (ou « but à atteindre ») et le titulaire de la fonction dirigeante locale au sein d'un organisme dont le reste du personnel bénéficie d'une pension complémentaire à contribution définie.

Il ressort de l'arrêt n° 9/2020 du 16 janvier 2020 précité de la Cour constitutionnelle que les objectifs principaux du législateur wallon en réglementant la rémunération de la fonction dirigeante locale étaient la bonne gouvernance, la transparence et le renforcement de la responsabilité des mandataires afin d'éviter tout abus. Le Conseil d'État ne peut cependant déduire de ces objectifs que les alinéas 9, 4°, et 10 de l'annexe 4 du CDLD, selon l'interprétation des requérants, ne violent manifestement pas les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que le titulaire de la fonction dirigeante locale bénéficiant d'un plan de pension complémentaire « à

contribution définie dont les conditions sont identiquement applicables à l'ensemble du personnel contractuel de l'organisme » est autorisé à exclure ce plan du montant plafonné de sa rémunération sans porter atteinte à ces objectifs, alors que le titulaire de la fonction dirigeante locale bénéficiant d'un plan de pension complémentaire à contribution définie mais dont tout ou partie du personnel contractuel de l'organisme bénéficie d'un plan dont les conditions ne sont pas identiques à celui de la fonction dirigeante locale – notamment lorsque, pour des raisons historiques propres à l'organisme concerné, il bénéficie d'un plan de pension complémentaire à prestation définie – n'y est pas autorisé, sans que l'on puisse d'emblée comprendre dans ce dernier cas en quoi la bonne gouvernance, la transparence ou le risque d'abus s'en trouve affecté.

La partie adverse précise, certes, que l'exigence d'un plan de pension complémentaire identique à celui du reste du personnel poursuit également d'autres objectifs, à savoir « inciter les organismes à faire bénéficier les membres de leur personnel d'un même plan de pension, de manière à éviter les inégalités en leur sein » et « inciter les organismes à faire bénéficier leur personnel d'une assurance à contribution définie, qui permet une rémunération plus raisonnable et équilibrée qu'une assurance à prestations définies ». Ces éléments empêchent pour leur part le Conseil d'État de conclure que les alinéas 9, 4°, et 10 de l'annexe 4 du CDLD violent manifestement les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il y a donc lieu de poser à la Cour constitutionnelle 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 alinéas 9, 4°, et 10 de l'annexe 4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui y a été insérée par l'article 82 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', violent-t-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou lus en combinaison avec l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils interdisent que les primes d'un plan de pension complémentaire à contribution définie dont bénéficie le titulaire de la fonction dirigeante locale d'un organisme dont tout ou partie du personnel bénéficie d'un plan de pension complémentaire à prestations définies puissent être exclues de la notion de rémunération et puissent être perçues au-delà du plafond de rémunération de l'annexe 4, alors qu'ils permettent que les primes d'un plan de pension complémentaire à contribution définie dont bénéficie le titulaire de la fonction dirigeante locale d'un organisme dont le reste du personnel bénéficie d'un plan de pension complémentaire à contribution définie dont le pourcentage et les conditions sont identiquement applicables soient exclues de la notion de rémunération et soient comptées au-delà du plafond de rémunération de l'annexe 4 ? ».

Article 3.

Il est sursis à statuer dans l'attente de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Article 4.

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 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 mai 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,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin