

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.884 du 2 juin 2026

A. 238.022/VIII-12.583

A. 240.794/VIII-12.599

A. 243.680/VIII-12.787

En cause :

1. **la société anonyme SOCOFE,**

2. **D. D.,**

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,

représentée et assistée de

M^{es} Sébastien DEPRÉ, Germain HAUMONT et

Ambre DESCHAMPS, avocats,

place Eugène Flagey 18

1050 Bruxelles.

I. Objets des requêtes

Par une requête introduite le 26 décembre 2022, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision de remboursement adoptée le 3 novembre 2022 par la direction du Contrôle des mandats du Service Public de Wallonie (A. 238.022/VIII-12.583).

Par une requête introduite le 22 décembre 2023, elles demandent l'annulation de la décision de remboursement adoptée le 24 octobre 2023 par ce service (A. 240.794/VIII-12.599).

Par une requête introduite le 9 décembre 2024, elles demandent l'annulation de la décision de remboursement adoptée le 15 octobre 2024 par ce service (A. 243.680/VIII-12.787).

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

Par une décision de la présidente du Conseil d'État, la matière et les deux premières affaires qui y ressortissent ont, le 25 juin 2024, été attribuées à la VIII^e chambre.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé trois rapports sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire dans chaque affaire.

Par une ordonnance du 9 avril 2026, les trois affaires ont été fixées à l'audience du 22 mai 2026.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Bruno Lombaert, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e 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.

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 première requérante est une société à participation publique locale significative (ci-après : SPPLS) au sens de l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 10^o, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD).

Le second requérant est le vice-président du conseil d'administration de cette requérante, jusqu'au 1^{er} février 2023, date à laquelle il démissionnera de ce mandat.

2. Le 9 octobre 2021, ce dernier transmet à la direction du Contrôle des mandats sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2021 relative aux mandats exercés en 2020. Il y indique un montant de 16.915,59 euros pour la rémunération annuelle brute de son mandat de vice-président.

3. Le 18 février 2022, ce service sollicite des informations auprès de la première requérante, à propos de la déclaration de mandats susvisée.

4. Le 9 mars 2022, l'ancien président du conseil d'administration de la première requérante donne suite à cette demande d'informations.

5. Le 29 juin 2022, la direction du Contrôle des mandats notifie au second requérant un avis d'irrégularité.

Cet avis indique notamment ce qui suit :

« Quels sont les manquements et irrégularités potentiels relevés ?

1. Vous mentionnez, dans le volet “3. Personne non élue” de votre déclaration, un montant de 16.915,59 euros en contrepartie de votre mandat de Vice-président du conseil d'administration de la sa SOCOFE, en représentation de la sa CENEO, anciennement Intercommunale Pure de Financement du Hainaut. Ce montant est repris sur la fiche fiscale 2020 n° 281.20 - débiteur des revenus sa SOCOFE - que vous avez annexée à votre déclaration.

L'article L5111-1 du CDLD définit “les personnes non élues” de la manière suivante :

[...]

Votre mandat de Vice-président du conseil d'administration de la sa SOCOFE est donc bien un mandat de personne non élue au sens de l'article L5111-1, 9° du CDLD, et est par conséquent soumis aux plafonds applicables en matière de rétribution et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés des mandataires communaux, provinciaux et de CPAS, ainsi qu'aux personnes non élues.

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 ou d'une association de fait.

L'article L5311-1, §§ 3 et 5 du CDLD prévoit que :

[...]

L'annexe 1^{ère} insérée dans le CDLD par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par décret du 19 juin 2008, et modifiée par le décret du 29 mars 2018, fixe les six plafonds barémiques applicables en matière de rétribution et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés ou “de personnes non élues” de président [*sic*] (article L5311-1, § 6, du CDLD).

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

A cet égard, je vous prie de noter que, par courrier recommandé, j'ai invité le conseil d'administration de la sa SOCOFE à nous transmettre la délibération relative à la fixation des rétributions et avantages en nature éventuels octroyés en contrepartie de l'exercice du mandat de président du conseil d'administration de la sa SOCOFE et lui ai demandé que soit confirmé le rattachement de l'institution, en 2020, à un plafond spécifique.

Par courrier daté du 9 mars 2022, la sa SOCOFE nous a notamment répondu textuellement ce qui suit :

“ (...) Cela étant, en toute hypothèse, la rémunération du Président a été fixée au plafond autorisé (plafond 4), déterminé, fin 2018, à partir des 3 critères détaillés dans cette Annexe et donnant un score de 2 pour SOCOFE, à savoir :

- * Population des communes associées de plus de 450.000 habitants => score de 1

- * Chiffre d'affaires de 15,5 millions d'euros à 55,5 millions d'euros => score de 0,75

- * Nombre de membres du personnel inférieur à 10 => score de 0,25

Vous trouverez, en annexe 2 du présent courrier, l'extrait de l'Assemblée générale extraordinaire du 20 décembre 2018 qui fixe notamment la rémunération du Président à 14.283,67 euros (sur base de l'indice pivot 138.01 du 1^{er} janvier 1990) (...).”

Cette même Assemblée générale du 20 décembre 2018 de la sa SOCOFE fixe la rémunération du Vice-président à 10.712,75 euros (sur base de l'indice pivot 138.01 du 1^{er} janvier 1990).

Concernant le chiffre de la population des communes ou CPAS associés, l'annexe 1^{ère} indique sans ambiguïté que la population à prendre en compte est celle des communes ou CPAS associés. Cette position a d'ailleurs été adoptée par le Conseil d'État dans son arrêt [...] du 6 juin 2019. L'actionnariat de la sa SOCOFE repris sur le site internet de la société (Nethys et NEB Participation - Groupe A / les Intercommunales pures de financement wallonnes - Groupe B / et Financiers et institutionnels - Groupe C) ne comporte aucune commune ou CPAS associé, de telle sorte que le score lié au critère de la population est de 0,25 (population de 0 à 75 000 habitants), contrairement à ce qu'indique la sa SOCOFE dans son courrier repris ci-dessus.

Concernant le critère de rattachement lié au chiffre d'affaires, l'annexe 1^{ère} du CDLD stipule que : “Le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74 et 70 à 76A à partir des comptes annuels 2016) approuvés par l'Assemblée générale ou à défaut de mention du chiffre d'affaires, l'addition des comptes 9900 et 60/61”.

Une circulaire de Madame la Ministre De Bue du 24 mai 2018 relative à la mise en œuvre du décret du 29 mars 2018 modifiant le CDLD en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales prévoit relativement au critère du chiffre d'affaires stipule textuellement ce qui suit :

“ Concernant l’application des rubriques des comptes des institutions prévues à l’article 81 du décret, ce dernier prévoit que le chiffre d’affaires considéré pour l’application des plafonds en matière de rémunération et d’avantages en nature dans le cadre de l’exercice des mandats dérivés de président ‘(...) est celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74 et 70 à 76A, à partir des comptes annuels 2016) approuvés par l’Assemblée générale ou à défaut de mention du chiffre d’affaires, l’addition des comptes 9900 et 60/61’. Suite à l’adoption de la loi du 18 décembre 2015 (transposant la Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d’entreprises, modifiant la Directive 2), il est inséré dans les nouveaux comptes annuels, la mention des comptes 76A représentant les produits d’exploitation non-récurrents. Le chiffre d’affaires repris dans la catégorie 70/76A ‘Ventes et prestations’ s’obtient en additionnant les comptes 70-74 + 76A. Les comptes 75 sont repris dans les comptes annuels comme ‘Produits financiers’ 75/76B dans une rubrique distincte de celle des ‘Ventes et Prestations’. Je vous confirme par conséquent qu’il convient de prendre en considération le chiffre d’affaires repris dans la rubrique ‘Ventes et prestation’ (70/74 et 70/76A depuis les comptes annuels 2016), et non d’inclure les comptes 75 pour la détermination de celui-ci, comme cela était déjà le cas avant la modification législative. Si l’intention du législateur avait été de prendre en considération les produits financiers, il aurait mentionné le code 76B à l’article 81 du décret du 29 mars 2018 précité, ce qui n’est pas le cas’.

Le montant repris sous la rubrique 75 des comptes annuels de la sa SOCOFE relatif aux produits financiers ne peut dès lors pas être pris en considération pour l’application du critère du chiffre d’affaires en vertu de l’annexe 1^{ère} du CDLD.

Les rémunérations des différents organes de gestion de la sa SOCOFE ont été approuvées par l’assemblée générale du 20 décembre 2018 et applicables durant l’année 2020.

Le chiffre d’affaires de la sa SOCOFE à prendre en considération pour l’année d’exercice 2020 en vertu de l’annexe 1^{ère} du CDLD est donc celui repris sous la rubrique 70/76A des comptes annuels 2017 approuvés le 16 mai 2018 par l’assemblée générale de cette institution et s’élève donc à 195.207€ (score 0,25).

Par conséquent, les critères de population des communes ou des CPAS associés au sein de la sa SOCOFE (de 0 à 75 000 habitants : score 0,25), de chiffre d’affaires de l’institution (de 0 à 2.750.000€ : score 0,25) et de personnel occupé (moins de 10 personnes : score 0,25) permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein de la sa SOCOFE pour l’année 2020 renvoient à un plafond 2 (score total de 1,25).

Il en résulte en vertu de l’article L5311-1, §§ 5 et 6 du CDLD que le montant annuel brut non indexé de la rétribution et des avantages en nature de la vice-présidence de la sa SOCOFE ne peut être supérieur au montant annuel brut non indexé de 6.427,66 euros pour l’année 2020.

Le montant annuel brut indexé de la rétribution et des avantages en nature de la vice-présidence de la sa SOCOFE en 2020 ne peut dès lors être supérieur au montant annuel brut indexé de 11.135,76 euros, soit :

- du 1^{er} janvier au 31 mars 2020 (index 1,7069) : $2.742,84€ = 6.427,66 € \times 1,7069 \times \frac{1}{4}$
- du 1^{er} avril au 31 décembre 2020 (index 1,741) : $8.392,92€ = 6.427,66 € \times 1,741 \times \frac{3}{4}$

Par ailleurs, selon le courrier précité de la sa SOCOFE du 9 mars 2022, vous n’avez pas perçu de rémunération pour le mois de septembre 2020 pour cause d’absence

à la réunion du 24 septembre 2020 du conseil d'administration de cette institution en vertu de l'article L5311-1, §10 du CDLD [lequel] prévoit que :

[...]

Par conséquent, le montant annuel brut indexé de la rétribution et des avantages en nature de votre mandat de Vice-président de la sa SOCOFE en 2020 ne peut dès lors être supérieur au montant annuel brut indexé de 10.203,22 euro = 11.135,76€ - 932,54€ (6.427,66€ x 1,741 x 1/12).

Je vous invite, sur base de l'article L5421-1 du CDLD, à transmettre à la Direction du contrôle des mandats le compte individuel 2020 avec le détail des revenus accordés mensuellement en 2020 en contrepartie de l'exercice de votre mandat dérivé de Vice-président du conseil d'administration de la sa SOCOFE, ainsi que de toute observation et/ou toute justification inhérente au calcul du montant de ce mandat que vous souhaiteriez faire valoir ».

6. Le 1^{er} juillet 2022, le second requérant adresse ses observations à la direction du Contrôle des mandats.

7. Le 3 novembre 2022, cette dernière prend une décision de remboursement à l'égard du second requérant. Elle constate que le montant de 16.915,59 euros qui lui a été octroyé à titre de rémunération en 2020, en contrepartie de l'exercice de son mandat de personne non élue de vice-président au sein de la première requérante, 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 10.113,46 euros, à la SOCOFE.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 238.022/VIII-12.583, qui est motivé notamment comme suit :

« [...]

4. Sur base de ce qui précède et en application des articles L5421-1, § 4 et L5421-2, § 1^{er}, du CDLD, la Direction du contrôle des mandats constate que le montant de 16.915,59 € payé en contrepartie de l'exercice, en 2020, de votre mandat de personne non élue de Vice-président du conseil d'administration de la sa SOCOFE dépasse le montant autorisé sur la base des plafonds applicables en matière de rétribution et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés et de personne non élue imposés aux mandataires en vertu de l'article L5311-1 du CDLD.

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

Le montant total des sommes trop perçues pour l'exercice 2020 de votre mandat de personne non élue dérivé de Vice-président du conseil d'administration de la sa SOCOFE s'élève donc à 10.113,46 € (16.915,59 € - 6.802,13€).

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 10.113,46 €, à l'organisme qui a versé le trop-perçu, à savoir la sa SOCOFE, 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.

[...] ».

8. Le 24 octobre 2023, la direction du Contrôle des mandats prend à l'égard du second requérant une deuxième décision de remboursement fondée sur les mêmes motifs que ceux qui ont fondé la décision du 3 novembre 2022, pour l'exercice 2021.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 240.794/VIII-12.599.

9. Le 15 octobre 2024, la direction du Contrôle des mandats prend à son égard une troisième décision de remboursement fondée sur les mêmes motifs que ceux qui ont fondé les décisions susvisées des 3 novembre 2022 et 24 octobre 2023, pour l'exercice 2022.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 243.680/VIII-12.787.

IV. Jonction

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

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Les requêtes en annulation

La première requérante justifie son intérêt à agir « compte tenu du moyen unique soulevé dans la présente requête ». Elle soutient également que l'issue du litige déterminera la liberté dont elle dispose pour décider de la rémunération de son vice-président. Elle relève enfin que sa situation juridique est directement affectée par les actes attaqués, qui ordonnent au second requérant de lui rembourser les montants qui y sont mentionnés.

Le second requérant invoque le fait qu'il est le destinataire de ces actes qui l'obligent à rembourser une part des montants qu'il a perçus en 2020, 2021 et 2022, en contrepartie de l'exercice du mandat de vice-président de la SOCOFE.

V.1.2. Les mémoires en réponse

La partie adverse conteste l'intérêt à agir de la première requérante dans les deux premières affaires. Elle rappelle que, contrairement à l'arrêt n° 244.746 du 6 juin 2019, la modification du CDLD par le décret du 29 mars 2018 prévoit le remboursement du trop-perçu à l'organisme qui l'a versé, ce qui a été effectué en l'espèce et exclut donc tout préjudice dans le chef de cette partie. Elle ajoute, s'agissant de la liberté de fixer la rémunération de son vice-président, que cette liberté est encadrée par l'annexe 1^{ère} du CDLD, laquelle a déjà été contestée par la première requérante devant la Cour constitutionnelle avant que cette dernière se désiste de son recours. Elle estime que l'intérêt qu'elle poursuit ne réside pas dans l'annulation des actes attaqués, qui lui sont favorables, mais dans une interprétation plus souple des critères de plafonnement et une augmentation de sa liberté d'action par rapport au CDLD. Elle conclut à l'irrecevabilité des recours, faute de prétention à un avantage direct et personnel.

V.1.3. Les derniers mémoires de la partie adverse

La partie adverse ne revient plus sur la recevabilité du recours dans ses derniers mémoires.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:

ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, précité, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, il est exact que la première requérante n'est pas la destinataire de l'acte attaqué et qu'elle bénéficie du remboursement effectué en exécution de celui-ci. Toutefois, son avantage direct et personnel, à l'issue des recours, est de déterminer la liberté dont elle dispose pour décider de la rémunération de son dirigeant, ce que la partie adverse ne conteste pas. Ainsi, en sa qualité d'employeur, elle dispose d'un intérêt à connaître le montant du plafond annuel de rémunération et, plus précisément, les critères à prendre en compte pour le définir. Ce constat suffit à justifier l'intérêt à agir dans son chef.

L'intérêt à agir du second requérant n'est par ailleurs ni contesté ni contestable.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

VI. Premier moyen dans les affaires A. 238.022/VIII-12.583 et 240.794/VIII-12.599 et moyen unique dans l'affaire A. 243.680/VIII-12.787

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. Les requêtes en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles L5311-1, §§ 3 et 5, L5321-1 et L5421-1 du CDLD, de l'annexe 1^{ère} au CDLD y insérée par un arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par décret du 19 juin 2008 et modifiée par le décret du 29 mars 2018, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', en particulier de son article 3, alinéa 2 (qui requiert que la motivation soit adéquate), du vice des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les requérants résument leur moyen en ces termes :

« [En ce que l'acte attaqué considère que :]

“ Concernant les critères de rattachement liés au chiffre de la population des communes ou CPAS associés et au personnel occupé, ceux-ci ont été insérés dans le CDLD par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par décret du 19 juin 2008, et n'ont pas été révisés par le décret du 29 mars 2018 modifiant le CDLD en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales :

‘ Annexe 1 du CDLD :

(...)

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

1° Population de 0 à 75 000 habitants : 0,25 ;

2° Population de plus de 75 000 à 250 000 habitants : 0,50 ;

3° Population de plus de 250 000 à 450 000 habitants : 0,75 ;

4° Population de plus de 450 000 habitants : 1.

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

La population desservie comprend celle des communes associées.

(...)'.

Ces textes sont clairs et de stricte interprétation. Il n'appartient donc pas à la Direction du contrôle des mandats de rechercher la volonté du législateur pour faire dire aux textes ce qu'ils ne disent pas.

Par ailleurs, comme spécifié dans l'avis recommandé qui vous a été notifié en date du 29 juin 2022, le Conseil d'État dans son arrêt THOMAS et CHR Haute-Senne contre Région wallonne du 6 juin 2019 a considéré que la règle relative au chiffre de la population des communes ou CPAS associés ne souffrait d'aucune ambiguïté d'après “(...) l'énoncé du premier critère, à savoir celui de ‘la population des communes ou des C.P.A.S. associés’, ainsi que par la référence à l'article L1121-3, précité, qui définit la manière précise de calculer l'ampleur de cette population.

L'actionnariat de la sa SOCOFE ne comportant aucune commune ou CPAS associé, le score lié au critère de la population est, par conséquent, de 0,25 (population de 0 à 75 000 habitants)[...]”.

Alors que, première branche, le libellé de l'article L5311-1 du CDLD et de son annexe 1 ne permet pas de faire de distinction, dans l'application du critère de la population, entre les SPPLS auxquelles ne sont pas directement associés des communes ou des CPAS, et les autres institutions soumises au décret (intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations Chapitre XII, etc.) et auxquelles sont directement associés des communes ou CPAS. Les dispositions précitées imposent de tenir compte pour toutes les institutions soumises au CDLD, du critère de la “population desservie” comprenant celle des “communes ou des CPAS associés”, sans distinction du “degré” d'association.

En telle sorte que la décision attaquée est [...] dépourvue de base légale et viole directement les articles L5311-1, §§3 et 5, L5321-1 et L5421-1 du CDLD ainsi que l'annexe 1 au CDLD, dont les termes sont clairs.

Alors que, seconde branche, l'annexe 1 du CDLD impose expressément de tenir compte de la population “desservie” par l'institution concernée.

En telle sorte qu'en n'appliquant pas le critère de la population "desservie" par la SOCOFE, la décision attaquée méconnaît les articles L5311-1, §§ 3 et 5, L5321-1 et L5421-1 du CDLD ainsi que l'annexe 1 au CDLD, crée une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, repose sur une erreur manifeste d'appréciation et une erreur des motifs de fait et de droit, et fait l'objet d'une motivation formelle inadéquate.

Et alors que, troisième branche, formulée à titre subsidiaire, à supposer que l'interprétation retenue par la partie adverse ne soit pas contraire aux règles visées au premier moyen (*quod non*), il en résulte que ce sont les articles L5311-1, §§ 3 et 5, L5321-1 et L5421-1 et l'annexe 1 du CDLD qui sont alors contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Ce constat appellerait par conséquent des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle [qu'ils formulent, au terme de leurs développements, comme il suit :]

- "Les articles L5311-1, §§ 3 et 5 et l'annexe 1 du CDLD, interprétés en ce sens que le critère de la 'population desservie' comprenant la 'population des communes ou des CPAS associés' ne s'applique qu'aux institutions auxquelles sont directement associés (1^{er} degré) des communes et CPAS, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils créent une discrimination entre, d'une part, les SPPLS auxquelles ne sont pas directement associés des communes ou des CPAS (2^{ème} degré) et, d'autre part, les autres institutions soumises au CDLD et auxquelles sont directement associées des communes ou des CPAS (intercommunales, régions communales ou provinciales autonomes, associations Chapitre XII : 1^{er} degré) ?".
- "Les articles L5311-1, §§ 3 et 5 et l'annexe 1 du CDLD, interprétés en ce sens que le critère de la 'population desservie' comprenant la 'population des communes ou des CPAS associés' ne s'applique qu'aux institutions auxquelles sont directement associés (1^{er} degré) des communes ou des CPAS, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils créent une discrimination entre, d'une part, les mandataires au sein de SPPLS auxquelles ne sont pas directement associés des communes ou des CPAS (2^{ème} degré) et, d'autre part, les mandataires au sein d'institutions soumises au CDLD et auxquelles sont directement associés des communes ou des CPAS (1^{er} degré) ?" ».

VI.1.2. *Les mémoires en réplique*

Sur la première branche, ils soutiennent que l'annexe 1^{ère} du CDLD ne distingue pas, dans l'application du critère de la population, les différentes institutions soumises aux plafonds de rémunération, notamment les SPPLS et les autres entités comme les intercommunales ou les régions autonomes. Ils affirment qu'il convient de prendre en compte la population des communes et CPAS associés, sans distinction entre associations de premier ou de second degrés. Ils contestent l'idée selon laquelle le premier requérant chercherait à contourner les règles de plafonnement de rémunération, en rappelant que la réforme du décret du 29 mars 2018 visait précisément à inclure les SPPLS dans le champ d'application du CDLD. Selon eux, les trois critères cumulatifs (population, chiffre d'affaires, personnel) doivent être appliqués uniformément, que l'organisme soit de droit public ou privé, dès lors qu'il est contrôlé par les pouvoirs publics. Ils affirment avoir appliqué ces critères conformément au CDLD, en tenant compte de la réalité du terrain, contrairement à la

partie adverse qui exclut toute population au motif que le premier requérant n'a pas de communes ou CPAS parmi ses associés directs. Ils rejettent également l'argument selon lequel seule la population des membres directement associés devrait être prise en compte, renvoyant à la deuxième branche de leur moyen.

Sur la deuxième branche, ils rappellent que l'annexe 1^{ère} du CDLD impose explicitement de prendre en compte non seulement la population des communes ou CPAS associés, mais aussi celle desservie par l'institution concernée. Ils soulignent qu'aucun élément du texte, des travaux préparatoires ou de l'arrêt du Conseil d'État précité ne justifie une interprétation restrictive qui exclurait la population desservie. Ils insistent sur le fait que ce critère vise à refléter l'importance réelle des activités de l'organisme, même s'il peut être difficile à mesurer lorsque celles-ci ne sont pas liées à un territoire précis. À leur estime, ce critère vient compléter celui de la population des membres associés, qui est plus facilement objectivable. Ils constatent que la partie adverse ne justifie pas l'exclusion de ce critère dans son raisonnement.

Sur la troisième branche, ils rappellent que le Conseil d'État est tenu, en principe, de poser une question préjudicielle, même s'il estime que la réponse n'est pas indispensable à sa décision. Ils contestent l'affirmation selon laquelle ils ne démontreraient pas les conséquences concrètes de l'interprétation des règles du CDLD par la direction du Contrôle des mandats et la partie adverse. Selon eux, cette interprétation, qui exclut la population indirectement associée et celle effectivement desservie, engendre une discrimination injustifiée entre les SPPLS et les autres institutions soumises au CDLD, ainsi qu'entre leurs mandataires. Ils précisent que cette interprétation conduit à l'application d'un plafond de rémunération inférieur (passage du plafond 4 au plafond 1), alors que les organismes concernés relèvent des mêmes règles. Ils ajoutent que la partie adverse ne tire aucun argument pertinent en lien avec l'obligation de poser les questions préjudicielles. Enfin, ils concluent qu'à supposer que les deux premières branches du premier moyen soient jugées non fondées, il conviendrait de poser les questions préjudicielles précitées à la Cour constitutionnelle.

VI.1.3. Les derniers mémoires des parties requérantes

Dans leurs deux derniers mémoires (affaires A.240.794/VIII-12.599 et A.243.787/VIII-12.787) qui englobent leurs principaux arguments, les requérants soutiennent ce qui suit :

- « 8. La partie adverse persiste à soutenir que l'enjeu juridique de la situation visée par l'arrêt n° 244.748 du 6 juin 2019, [...], et celui de la SOCOFE seraient identiques, de sorte que le Conseil d'État se serait déjà prononcé sur l'interprétation du critère de la population repris à l'annexe 1^{ère} du CDLD.

Or, il n'en est rien.

L'arrêt précité n° 244.748 du 6 juin 2019 concernait une "association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale", plus communément appelée association "Chapitre XII". Cette hypothèse est visée à l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, f), du CDLD.

L'association "Chapitre XII" vise l'association d'un C.P.A.S. avec un ou plusieurs autres C.P.A.S., avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif.

La critique formulée alors par les parties requérantes dans l'affaire n° 244.748 portait sur le fait que la direction de Contrôle des mandats locaux n'avait pas tenu compte, pour le critère relatif à "la population des communes ou des C.P.A.S. associés" (nous soulignons), d'une population desservie de communes ou de C.P.A.S. qui n'étaient pas associés :

“ Les parties requérantes exposent que l'acte attaqué se fonde sur une interprétation de l'article L5311-1 du CWaDel et de l'annexe insérée dans le même Code selon laquelle est prise en considération, pour fixer le plafond de rémunération applicable à la première partie requérante, la seule population de la ville de Soignies, en raison du fait qu'aucune autre commune ou C.P.A.S. n'est membre de l'association 'Chapitre XII' CHR Haute-Senne. Selon elles, ce critère est discriminatoire, dès lors que la population desservie par l'association 'Chapitre XII' CHR Haute-Senne comprend de nombreuses autres localités qui ne sont pas membres de l'association” (nous soulignons).

La situation qui est soumise à la censure du Conseil d'État dans le cadre du présent recours est radicalement différente.

La SOCOFE est une SPPLS, soit une personne morale qui associe au moins l'une des personnes ou autorités suivantes : une commune, une province, un centre public d'action sociale, une intercommunale, une régie communale ou provinciale autonome, une association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ou une société de logement (visée par l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, h), du CDLD).

Pour l'application à la SOCOFE du critère relatif à "la population des communes ou des C.P.A.S. associés", il convient donc de tenir compte de la population desservie des communes ou des C.P.A.S. associés (sans distinction du "degré" d'association).

Il n'est donc pas question, en l'espèce, de tenir compte d'une population desservie de communes ou de C.P.A.S. qui ne sont pas associés.

C'est donc à tort que la partie adverse tente de rapprocher les destinataires du service fourni par une association (Chapitre XII) (hypothèse de l'arrêt n° 244.748) – qui ne représentent pas toujours la population desservie des communes ou des C.P.A.S. associés – et l'actionnariat des associés (hypothèse de l'association indirecte) – qui ne vise que la population desservie des communes ou des C.P.A.S. associés.

9. En outre, l'arrêt n° 256.749, [...], prononcé le 9 juin 2023 par le Conseil d'État, confirme la thèse selon laquelle le critère de la "population des communes ou des CPAS associés" vise en réalité la population desservie des communes ou des C.P.A.S. associés, sans distinction du "degré" d'association.

Dans cette affaire, la Direction du contrôle des mandats du Service Public de Wallonie avait considéré que le requérant entrait dans la catégorie des personnes non-élues, visées à l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9°, du CDLD ([...]).

Le Conseil d'État avait pourtant jugé le contraire, en affirmant que :

“ Pour le qualifier de ‘personne non élue’, la partie adverse se fonde sur le mandat d’administrateur de la SA BeTV qui lui a été confié par un organe de la SA Nethys. Comme l’indique le requérant dans son courrier du 13 avril 2021, la SA Nethys était, en 2019 et jusqu’au 3 mars 2020, détenue par la SA Finanpart (1.183.068.526 actions), et la SA WBCC (une action). Ces deux sociétés sont des filiales de l’intercommunale Publifin, mais elles sont dotées d’une personnalité juridique propre et ne sont pas des autorités visées aux points a) à g). Il en résulte qu’en 2019, la SA Nethys n’était pas une personne morale qui associait au moins l’une des personnes ou autorités visées aux points a) à g), de l’article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9^o, du CDLD. La circonstance que la SA Finanpart comptait, quant à elle, une intercommunale dans son actionnariat n’a pas d’incidence dès lors que ce n’est pas cette société qui a confié un mandat au requérant”.

Le requérant disposait d’un mandat confié par la SA Nethys, qui n’était pas une personne morale qui associait au moins l’une des personnes ou autorités suivantes : une commune, une province, un centre public d’action sociale, une intercommunale, une régie communale ou provinciale autonome, une association de pouvoirs publics visée à l’article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale ou une société de logement.

La SA Nethys n’était ni une association de premier degré (comme dans le cas d’une intercommunale), ni une association de second degré (comme par exemple, la SPPLS filiale d’une ou des intercommunale(s)).

Si la situation visée par l’arrêt n° 256.749 (le requérant n’était pas une personne non-élue et il n’était donc pas soumis à l’obligation de déclaration de mandat) et celle [du second requérant] (il est une personne non-élue et est soumis à l’obligation de déclaration de mandat) sont radicalement opposées, cet arrêt permet néanmoins de confirmer que le mandataire qui exerce son mandat au sein d’une association directe ou indirecte de second degré est soumis à l’obligation de déclarer ses mandats.

L’article L5111-1, alinéa 1^{er}, 9^o, h), du CDLD vise expressément les associations indirectes de second degré (à savoir les personnes morales ou associations de fait qui associent au moins l’une des personnes ou autorités suivantes : une commune, une province, un centre public d’action sociale, une intercommunale, une régie communale ou provinciale autonome, une association de pouvoirs publics visée à l’article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale ou une société de logement).

Et le Conseil d’État ne dit rien d’autre : le mandataire qui n’exerce pas son mandat au sein d’une association directe ou indirecte de second degré n’est pas soumis à l’obligation de déclarer ses mandats.

Dès lors, en vue d’assurer la cohérence d’interprétation des textes, il faut tenir compte, pour le critère relatif à “la population des communes ou des C.P.A.S. associés”, de la population “desservie” qui est déterminée en tenant à tout le moins compte de la population “des communes ou des CPAS associés”, que ce soit au premier ou au second degré.

C’est en effet en raison de l’association indirecte de second degré que le mandataire est soumis à l’obligation de déclarer ses mandats.

10. En somme, l’interprétation de la partie adverse aboutit à la conséquence absurde que le critère relatif à “la population des communes ou des C.P.A.S. associés” serait impossible à appliquer à la SOCOFE, alors même que le législateur décréteil wallon a manifestement voulu que ce critère s’applique aux SPPLS.

11. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'arrêt n° 264.980 du 26 novembre 2025 ne consacre pas la thèse défendue par la partie adverse. Il se borne à constater que le texte de l'annexe 1 au CDLD renvoie seulement aux "communes et CPAS associés" sans se référer expressément aux "communes des intercommunales associées", et se demande si ce texte, interprété comme excluant cette dernière hypothèse de son champ d'application, n'est pas générateur d'une discrimination. C'est pourquoi l'arrêt pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

12. Les parties requérantes considèrent en effet qu'ainsi interprétée, l'annexe 1 du CDLD est inconstitutionnelle et c'est du reste le sens de leur troisième branche du premier moyen (invoquée à titre subsidiaire) et des questions préjudicielles qu'elles suggèrent de poser à la Cour constitutionnelle :

1°/ "Les articles L5311-1, §§3 et 5 et l'annexe 1 du CDLD, interprétés en ce sens que le critère de la 'population desservie' comprenant la 'population des communes ou des cpas associés' ne s'applique qu'aux institutions auxquelles sont directement associés (1^{er} degré) des communes et C.P.A.S., violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils créent une discrimination entre, d'une part, les SPPLS auxquelles ne sont pas directement associés des communes ou des C.P.A.S. (2^e degré) et, d'autre part, les autres institutions soumises au CDLD et auxquelles sont directement associées des communes ou des C.P.A.S. (intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations Chapitre XII: 1^{er} degré) ?".

2°/ "Les articles L5311-1, §§3 et 5 et l'annexe 1 du CDLD, interprétés en ce sens que le critère de la "population desservie" comprenant la "population des communes ou des C.P.A.S. associés" ne s'applique qu'aux institutions auxquelles sont directement associés (1^{er} degré) des communes ou des C.P.A.S., violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils créent une discrimination entre, d'une part, les mandataires au sein de SPPLS auxquelles ne sont pas directement associés des communes ou des C.P.A.S. (2^e degré) et, d'autre part, les mandataires au sein d'institutions soumises au CDLD et auxquelles sont directement associés des communes ou des C.P.A.S. (1^{er} degré) ?".

Elles estiment toutefois qu'il est possible de trancher le litige sans poser de question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, en consacrant l'interprétation de l'annexe 1 des deux premières branches du moyen, aussi retenue par Madame le Premier auditeur.

[...] ».

VI.2. Appréciation

Sur les trois branches réunies du moyen, l'article L5111-1, alinéa 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), dispose notamment comme suit :

« Art. L5111-1. Pour l'application du présent Code, il faut entendre par :

[...]

9° personnes non élues : les personnes qui ne sont pas titulaires d'un mandat originaire et à qui un mandat a été confié dans une personne morale de droit privé ou de droit public par décision d'un des organes, ou en raison de la représentation :

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

10° société à participation publique locale significative : société répondant aux critères suivants :

- a) être une société de droit belge ou dont un siège d'exploitation est établi en Belgique ;
- b) ne pas être une intercommunale, une association de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, une régie communale ou provinciale autonome, une ASBL communale ou provinciale, une association de projet, une société de logement, un organisme visé à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, les entreprises d'assurance et de réassurance, les fonds de pension ainsi que tout autre organisme ou société qui, en vertu de la législation fédérale, fait l'objet d'un contrôle par l'Autorité des Services et Marchés financiers ou la Banque Nationale de Belgique ;
- c) Et dans laquelle une ou plusieurs communes, provinces, C.P.A.S., intercommunales, régies communales et provinciales autonomes, associations de projet, association de pouvoirs publics visée à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement, ou personne morale ou association de fait associant plusieurs des autorités précitées détiennent seules, ou conjointement avec la Région wallonne, un organisme visé à l'article 3, § 1^{er} à § 7, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou à l'article 3, § 1^{er} à § 5, alinéa 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, directement ou indirectement une participation au capital supérieure à cinquante pourcents du capital ; ou désignent plus de cinquante pourcents des membres du principal organe de gestion.

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

significative. Dans le cas contraire, et sans préjudice de l'hypothèse visée ci-après, la société relève, le cas échéant, de l'article 3, § 7, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ou de l'article 3, § 5, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138.

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

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

« [...]

§ 3. Seuls le président et le vice-président d'une personne morale ou d'une association de fait, peuvent percevoir, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction. Le président et le vice-président ne peuvent pas, dans ce cas, bénéficier d'autres rémunérations ou jetons de présence dans l'exercice de leurs fonctions au sein de la personne morale ou d'une association de fait.

À défaut de rémunération telle que prévue à l'alinéa 1^{er}, le président et le vice-président peuvent bénéficier, pour leur participation à l'entièreté de la réunion du conseil d'administration, d'un jeton de présence d'un montant maximum respectivement de 180 euros et de 150 euros.

[...]

§ 5. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature du vice-président ne peut être supérieur à septante-cinq pourcents du montant maximal de la rémunération et des avantages en nature que peut percevoir le président de la même personne morale.

§ 6. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature du président, ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe 1^{re} au présent Code.

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

[...]

§ 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.

[...] ».

L'annexe dont il est question aux dispositions du paragraphe 6, précité, est l' « Annexe 1^{ère}. Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président », qui prévoit notamment ce qui suit :

- « Les six plafonds barémiques suivants sont appliqués :
- 1° score total de 0,75 plafond 1 : € 5.713, 47 ;
 - 2° score total de 1 à 1,25 plafond 2 : € 8.570, 21 ;
 - 3° score total de 1,50 à 1,75 plafond 3 : € 11.426, 94 ;
 - 4° score total de 2 à 2,25 plafond 4 : € 14.283, 67 ;
 - 5° score total de 2,50 à 2,75 plafond 5 : € 17.140, 41 ;
 - 6° score total de 3 plafond 6 : € 19.997,14.

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

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

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

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

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

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

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

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

La population desservie comprend celle des communes associées.

[...] ».

L'article L1121-3, alinéa 3, du CDLD, auquel renvoie cette annexe dispose que « les chiffres de la population des communes de la Région, établis conformément à l'alinéa 1^{er}, sont publiés au *Moniteur belge*, par les soins du

Gouvernement, au plus tard le 1^{er} mai de l'année durant laquelle le renouvellement intégral des conseils communaux a lieu ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que le mandat de vice-président du second requérant au sein du conseil d'administration de la première requérante est un mandat confié à une personne non élue au sein d'une société à participation publique locale significative. Il n'est pas davantage contesté que ladite société ne compte pas de communes ou de CPAS associés au « premier degré » (requête, p. 24), les requérants soutenant qu'il n'y a pas lieu d'« opérer de distinction selon qu'il s'agit d'une association de premier degré (comme dans le cas de communes directement associées à une intercommunale) ou de second degré (comme en l'espèce, de communes associées à des intercommunales dont la SPPLS est une filiale) » (*ibid.*).

L'article L5311-1, §§ 5 et 6, alinéa 1^{er}, du CDLD, stipule que le montant maximal annuel brut de la rémunération du vice-président au sein d'une société à participation publique locale significative ne peut être supérieur à septante-cinq pourcents de celui que peut percevoir le président de la même personne morale, montant qui lui-même « ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe 1^{ère} au présent Code ». Ledit montant est par ailleurs fixé par « les paramètres et la méthode de calcul déterminés dans cette même annexe » (L5311-1, § 6, alinéa 2). Il s'ensuit que, conformément à la volonté du législateur, c'est à cette annexe qu'il convient de se référer pour établir le plafond de la rémunération d'administrateur du requérant. Ladite annexe renvoie strictement à la population des « communes et CPAS associés » de la société, et non pas, à défaut de disposition expresse en ce sens, à celle des « communes des intercommunales associées ».

Dans cette lecture du texte, la question se pose toutefois de savoir si cette disposition n'est pas génératrice d'une discrimination.

Par son arrêt n° 264.980 du 26 novembre 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.980), le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« Les articles L5111-1, L5311-1, spécialement en ses §§ 3 et 6, et l'annexe 1^{re} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, intitulée "Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice de mandats dérivés de président", lus isolément ou en combinaison les uns avec les autres, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16 de la Constitution, en ce qu'ils traitent de manière différente :

1° pour le calcul des plafonds de rémunération : d'une part, les présidents d'une personne morale ou d'une association de fait qui perçoivent, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de leur fonction lorsque la personne morale ou l'association de fait

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

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

En l'espèce, il ne peut être répondu au moyen soulevé qu'en fonction de la réponse à la question préjudicielle susvisée qui sera donnée par la Cour constitutionnelle. En effet, ainsi qu'il a été exposé ci-avant, la rémunération du vice-président est calculée sur la base de celle du président, en ce compris lorsque l'un et l'autre de ces deux mandataires sont considérés comme des « personnes non élues ».

En conséquence, il y a lieu de surseoir à statuer dans l'attente de la réponse à la question préjudicielle susvisée.

VII. Second moyen dans les affaires A.238.022/VIII-12.583 et 240.794/VIII-12.599

VII.1. Thèse des parties requérantes

VII.1.1. Les requêtes en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles L5311-1, §§ 3 et 5, L5321-1 et L5421-1 du CDLD, de l'annexe 1^{ère} au CDLD y insérée par un arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par décret du 19 juin 2008 et modifiée par le décret du 29 mars 2018, de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', en particulier de son article 3, alinéa 2 (qui requiert que la motivation soit adéquate), du vice des motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les requérants résument leur moyen en ces termes :

« En ce que l'acte attaqué [dans l'affaire A. 238.022/VIII-12.583] considère que :

“ Concernant le critère de rattachement lié au chiffre d'affaires, l'annexe 1^{ère} du CDLD stipule que : ‘Le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74 et 70 à 76A à partir des comptes annuels 2016) approuvés par l'Assemblée générale ou à défaut de mention du chiffre d'affaires, l'addition des comptes 9900 et 60/61’.

La circulaire de Madame la Ministre De Bue du 24 mai 2018, également reprise dans l'avis recommandé qui vous a été notifié en date du 29 juin 2022 et relaté ci-dessus, prévoit qu'il convient de prendre en considération le chiffre d'affaires repris dans la rubrique ‘Ventes et prestation’ (70/74 et 70/76A depuis les comptes annuels 2016), et non d'inclure les comptes 75 pour la détermination de celui-ci.

Le montant repris sous la rubrique 75 des comptes annuels de la sa SOCOFE relatif aux produits financiers ne peut dès lors pas être pris en considération par la Direction du contrôle des mandats pour l'application du critère du chiffre d'affaires en vertu de l'annexe 1^{ère} du CDLD et de la volonté du législateur concernant l'interprétation de ce critère.

Les rémunérations des différents organes de gestion de la sa SOCOFE ont été approuvées par l'assemblée générale du 20 décembre 2018 et applicables durant l'année 2020.

Le seul chiffre d'affaires de la sa SOCOFE à prendre en considération par la Direction du contrôle des mandats pour l'année d'exercice 2020 en vertu de l'annexe 1^{ère} du CDLD est donc celui repris sous la rubrique 70/76A des comptes annuels 2017 approuvés le 16 mai 2018 par l'assemblée générale de cette institution et s'élève donc à 195.207 € (score 0,25)".

Alors que, la Direction du contrôle des mandats aurait dû tenir compte, dans la détermination du chiffre d'affaires applicable pour le plafond de rémunération, de l'application de l'article 1:24, § 5, du Code des sociétés et des associations et de la présence de produits financiers d'une part et des comptes consolidés de la SOCOFE d'autre part.

En telle sorte qu'en interprétant comme elle l'a fait le critère relatif au chiffre d'affaires, la décision attaquée méconnaît les articles L5311-1, §§ 3 et 5, L5321-1 et L5421-1 du CDLD ainsi que l'annexe 1 au CDLD, repose sur une erreur manifeste d'appréciation et une erreur des motifs de fait et de droit, et fait l'objet d'une motivation formelle inadéquate ».

VII.1.2. Les mémoires en réplique

Dans le mémoire en réplique déposé dans l'affaire A. 240.794/VIII-12.599, qui englobe leurs principaux arguments, ils contestent l'interprétation de l'annexe 1^{ère} du CDLD défendue par la partie adverse, selon laquelle cette annexe introduirait une dérogation au droit fédéral des sociétés fondée sur les compétences implicites du législateur régional. Ils soutiennent que cette interprétation, qui exclut le compte 75 (produits financiers) du calcul du chiffre d'affaires, ne repose sur aucun fondement juridique ni sur les travaux préparatoires. Selon eux, le CDLD ne contient aucune disposition explicite dérogeant au Code des sociétés et des associations, lequel reste applicable par défaut. Ils reprochent à la partie adverse de ne pas produire d'éléments probants démontrant une volonté claire du législateur wallon de s'écarter du droit fédéral, et de s'appuyer à tort sur des arrêts de la Cour constitutionnelle qui ne concernent pas la question litigieuse. Ils affirment que les produits financiers doivent être inclus dans le chiffre d'affaires, conformément à l'article 1:24, § 5, du Code des sociétés et des associations car ils reflètent l'activité réelle de la société. Enfin, ils réfutent l'idée que l'annexe 1^{ère} aurait été adoptée sur la base des compétences implicites, soulignant que les débats parlementaires cités par la partie adverse portaient sur d'autres dispositions du CDLD, sans lien direct avec la définition du chiffre d'affaires.

Ils contestent, par ailleurs, l'argumentation de la partie adverse selon laquelle une lecture comptable, logique et historique de l'annexe 1^{ère} du CDLD justifierait l'exclusion des produits financiers (compte 75) du chiffre d'affaires. Ils rappellent que le texte de l'annexe 1^{ère} mentionne explicitement les « comptes 70 à 76A », et non « 70/76A », ce qui implique, à leur estime et selon l'usage courant de la langue française et la logique comptable, l'inclusion du compte 75. Ils soulignent que cette interprétation est confirmée par l'arrêt du Conseil d'État n° 258.296 du 21 décembre 2023, lequel retient une lecture littérale et grammaticale du texte. Ils estiment que les explications de la partie adverse ne permettent pas de démontrer une intention claire du législateur wallon de déroger au droit fédéral des sociétés. En outre, ils rejettent l'argument selon lequel toute interprétation autre que celle excluant le compte 75 conduirait à un assouplissement du plafonnement des rémunérations, ce qui rendrait la dérogation non nécessaire au sens de l'article 10 de la LSRI. Ils considèrent que cet argument repose sur une lecture erronée des compétences implicites et sur une méconnaissance des termes clairs de l'annexe 1^{ère}, qui ne déroge pas au droit fédéral mais s'y réfère.

Ils réfutent par ailleurs la validité juridique de la circulaire de la ministre De Bue du 24 mai 2018 à laquelle les actes attaqués se réfèrent. Ils soulignent que cette circulaire, qui propose de ne prendre en compte que la rubrique « Ventes et prestations » pour le chiffre d'affaires, n'a pas été publiée ni communiquée, et ne leur est donc pas opposable. Ils estiment qu'en tant qu'instruction administrative non publiée, elle ne peut fonder une interprétation contraire au texte législatif, comme l'a confirmé le Conseil d'État dans son arrêt n°258.296 du 21 décembre 2023. Ils soutiennent que si cette circulaire devait être considérée comme normative, elle serait illégale, la ministre n'ayant pas compétence pour déroger à des dispositions législatives, ce qui justifierait qu'elle soit écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution.

VII.1.3. Les derniers mémoires des parties requérantes

Dans le dernier mémoire déposé dans l'affaire A. 240.794/VIII-12.599, qui englobe leurs principaux arguments, ils soutiennent ce qui suit :

« 18. Dernières observations des parties requérantes

Dans ses arrêts n° 263.861 et n° 263.862 du 2 juillet 2025, [...], auxquels se réfère la partie adverse, le Conseil d'État considère étonnamment que le législateur aurait en réalité visé, à partir de 2016, les comptes 70, 71, 72, 74 et 76A, à l'exclusion du compte 75.

À l'instar de Madame le Premier auditeur [...], les parties requérantes ne partagent pas cette analyse.

Un texte clair ne s'interprète pas. Dans l'exercice de ses compétences relatives au droit organique des pouvoirs locaux, le législateur décrétoal wallon a adopté des règles de plafonnement de rémunérations et a décidé notamment qu'il y avait lieu de tenir compte, pour définir ces plafonds, du critère relatif au chiffre d'affaires défini comme il suit par l'annexe 1^{ère} du CDLD [qui] stipule que : "Le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74 et 70 à 76A à partir des comptes annuels 2016) approuvés par l'Assemblée générale ou à défaut de mention du chiffre d'affaires, l'addition des comptes 9900 et 60/61". Ce faisant, le législateur wallon a défini sa propre notion de "chiffre d'affaires", valant uniquement pour les règles de plafonnement des rémunérations qu'il a incluses dans le CDLD. Cette définition, qui inclut à l'évidence le compte 75, ne doit pas être comprise et réinterprétée (au point de la réécrire *contra legem*) à la lumière des modifications apportées au droit comptable fédéral, à dater des comptes de 2016, par l'arrêté royal du 18 décembre 2015. En effet, rien dans les travaux préparatoires du décret n'indique que le critère relatif au chiffre d'affaires de l'annexe 1^{ère} du CDLD devrait être lu comme excluant les produits financiers du compte 75.

19. Du reste, la partie adverse admet elle-même que le droit fédéral entend parfois la notion de chiffre d'affaires comme incluant les produits financiers, ce dont atteste l'article 1:24, § 5 du Code des sociétés et associations (cité au point 18 du dernier mémoire de la partie adverse).

À tout le moins ce constat remet-il en cause le considérant principal des arrêts du Conseil d'État n°263.861 et n°263.862 du 2 juillet 2025 selon lequel les produits financiers ne pourraient jamais être repris dans la notion de chiffre d'affaires :

“ (...) s'il est exact qu'un texte clair ne s'interprète pas, l'interprétation selon laquelle les produits financiers devraient être pris en compte dans la méthode de calcul ne correspond pas à celle d'un texte clair, puisque, d'une part, elle ne permettrait pas de comprendre pourquoi le même texte se référerait à la notion de 'chiffre d'affaires', qui ne comprend pas les 'produits financiers' (...)”].

20. Cette interprétation *contra legem* se comprend d'autant moins que, d'un point de vue économique et financier, ne pas tenir compte pour un holding financier comme la SOCOFE du compte 75 est une aberration. À nouveau, l'interprétation de la partie adverse aboutit à la conséquence absurde que le critère relatif au chiffre d'affaires serait impossible à appliquer utilement à la SOCOFE, alors même que le législateur décrétoal wallon a manifestement voulu que ce critère s'applique aux SPPLS.

Il convient dès lors d'appliquer l'annexe 1^{ère} conformément à son libellé, comme confirmé par le Conseil d'État dans son arrêt n° 258.296 du 21 décembre 2023, [...].

21. [...]

22. [...]

23. À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Conseil d'État serait tenté de confirmer l'interprétation des arrêts n°263.861 et n°263.862 du 2 juillet 2025, les parties requérantes sollicitent de sa part qu'il pose les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle :

1^o/ “Les articles L5311-1, §§3 et 5 et l'annexe 1 du CDLD, interprétés en ce sens que le critère du 'chiffre d'affaires' repris à l'annexe I ne comprend pas le code comptable 75 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils créent une discrimination entre, d'une part, les SPPLS qui sont des holdings financiers

dont le chiffre d'affaires est essentiellement constitué de produits financiers repris au compte 75 et, d'autre part, les autres institutions soumises au CDLD et dont les revenus ne constituent pas essentiellement des produits financiers mais des produits d'exploitation repris aux comptes 70 à 74 et certains des comptes 76 (correspondant à la rubrique 'Produits d'exploitation non-récurrents' de la rubrique 'Ventes et prestations') ?”

2°/ “Les articles L5311-1, §§3 et 5 et l'annexe 1 du CDLD, interprétés en ce sens que le critère du ‘chiffre d'affaires’ repris à l'annexe I ne comprend pas le code comptable 75 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés 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 créent une discrimination entre, d'une part, les mandataires au sein de SPPLS qui sont des holdings financiers dont le chiffre d'affaires est essentiellement constitué de produits financiers repris au compte 75 et, d'autre part, les mandataires au sein d'autres institutions soumises au CDLD et dont les revenus ne constituent pas essentiellement des produits financiers mais des produits d'exploitation repris aux comptes 70 à 74 et certains des comptes 76 (correspondant à la rubrique ‘Produits d'exploitation non-récurrents’ de la rubrique ‘Ventes et prestations’) ?” ».

VII.2. Appréciation

L'article L5311-1 du CDLD dispose, en ses paragraphes 5 et 6 :

« § 5. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature du vice-président ne peut être supérieur à septante-cinq pourcents du montant maximal de la rémunération et des avantages en nature que peut percevoir le président de la même personne morale.

§ 6. Le montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature du président, ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe 1^{re} au présent Code.

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

En vertu de l'annexe 1^{ère} du CDLD, telle que remplacée par le décret du 29 mars 2018 ‘modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales’, trois paramètres (critères) sont pris en considération, à savoir : la population des communes ou des CPAS associés, le chiffre d'affaires de l'institution et le personnel occupé.

La même annexe dispose que « le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74 et 70 à 76A à partir des comptes annuels 2016) approuvés par l'assemblée générale ou à défaut de mention du chiffre d'affaires, l'addition des comptes 9900 et 60/61 ».

Tant dans son sens courant que dans celui déterminé par les dispositions réglementaires relatives à la comptabilité des entreprises, le chiffre

d'affaires correspond au montant des ventes de biens et des prestations de services à des tiers. Il n'inclut pas les produits financiers. L'article 3:90 de l'arrêté royal du 29 avril 2019 'portant exécution du Code des sociétés et des associations', ainsi que l'article 96 de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 'portant exécution du Code des sociétés', en vigueur au moment de l'adoption de l'annexe 1^{ère} du CDLD et avant son abrogation par le même arrêté royal du 29 avril 2019, ont en effet précisé le contenu de certaines rubriques du compte de résultats et, en particulier, ont défini le chiffre d'affaires comme suit :

- « Par chiffre d'affaires, il faut entendre le montant des ventes de biens et des prestations de services à des tiers, relevant de l'activité habituelle de la société, déduction faite des réductions commerciales sur ventes (remises, ristournes et rabais) ; ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée et les autres impôts liés directement au chiffre d'affaires.

Sont également comprises dans le chiffre d'affaires, les interventions des pouvoirs publics en compensation de moindres recettes consécutives à la politique de tarification appliquée » (art. 3:90, alinéa 1^{er}, IA, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 29 avril 2019).

Le « chiffre d'affaires » ainsi défini figure dans la rubrique « Ventes et prestations » (I) du compte de résultats, laquelle comprend en outre, selon l'annexe 3 de l'arrêté royal du 29 avril 2019, les sous-rubriques « En-cours de fabrication, produits finis et commandes en cours d'exécution : augmentation (réduction) » (I.B), « Production immobilisée » (I.C), « Autres produits d'exploitation » (I.D.) et « Produits d'exploitation non récurrents » (I.E). Cette rubrique ne comprend pas les produits financiers, qui figurent dans une autre rubrique du compte de résultats (IV) qui comprend les « produits des immobilisations financières » (IV.A), les « produits des actifs circulants » (IV.B), les « autres produits financiers » (IV.C) et les « produits financiers non récurrents (IV.D) ».

Avant sa modification par l'article 55 de l'arrêté royal du 18 décembre 2015 'transposant la Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la Directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les Directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil', entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, l'article 89 de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 ne reprenait sous la rubrique I du compte de résultats que les sous-rubriques I.A à I.D. Dans le plan comptable normalisé annexé à l'arrêté royal du 12 septembre 1983 'déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé', en vigueur au moment de l'adoption du décret du 29 mars 2018, et avant sa modification par l'arrêté royal du 18 décembre 2015, les rubriques I.A et I.D étaient reprises respectivement sous les comptes 70 (« Chiffre d'affaires »), 71 (« Variation des stocks et des commandes en

cours d'exécution »), 72 (« Production immobilisée ») et 74 (« Produits d'exploitation »). Aucun autre compte du plan comptable minimum normalisé n'était indiqué comme correspondant à la rubrique « Ventes et prestations » du schéma du compte de résultats. En revanche, il existait à ce moment une rubrique VII « Produits exceptionnels » reprenant les sous-rubriques « Reprises d'amortissements et de réductions de valeur sur immobilisations incorporelles et corporelles » (VII.A.), « Reprises de réductions de valeur sur immobilisations financières » (VII.B.), « Reprises de provisions pour risques et charges exceptionnels » (VII.C.), « Plus-values sur réalisation d'actifs immobilisés » (VII.D.) et « Produits exceptionnels » (VII.E.), lesquelles, dans le plan comptable minimum normalisé, figuraient respectivement sous les comptes n° 760, 761, 762, 763 et 764 à 769, repris sous le compte 76 « Produits exceptionnels ».

L'arrêté royal du 18 décembre 2015 a supprimé la rubrique « Produits exceptionnels » (VII) et a réparti les différentes sous-rubriques qu'elle contenait entre la rubrique « Ventes et prestations », contenant désormais une sous-rubrique I.E. « Produits d'exploitation non-récurrents », et la rubrique « Produits financiers », contenant désormais une sous-rubrique IV.D. « Produits financiers non-récurrents ». En revanche, dans le plan comptable minimum normalisé, l'arrêté royal du 18 décembre 2015 n'a pas supprimé les comptes 76 mais a, d'une part, modifié certaines de leurs dénominations (le compte 76 ayant désormais pour intitulé « Produits d'exploitation ou financiers non récurrents ») et, d'autre part, rattaché ces différents comptes soit à la rubrique I.E., soit à la rubrique IV.D.

Ces modifications du droit comptable belge par l'arrêté royal du 18 décembre 2015 ont été expliquées comme suit dans le rapport au Roi précédant cet arrêté :

« L'article 23 du présent arrêté modifie l'article 89 de l'AR C.Soc. relatif au schéma du compte de résultats prévu dans le modèle complet des comptes annuels.

Le schéma complet du compte de résultats est adapté sur plusieurs points, étant donné que la Directive n'autorise plus la prise en résultat distincte du résultat exceptionnel. Dorénavant, ces résultats devront donc être qualifiés, selon leur nature, de résultats d'exploitation ou de résultats financiers. Par conséquent, une adaptation du schéma complet du compte de résultats prévu par le Code des sociétés s'impose. Le schéma est complété par de nouvelles rubriques, permettant de clairement distinguer les produits/charges présentant un caractère exceptionnel des autres produits/charges d'exploitation ou des produits financiers/charges financières qui découlent de l'activité courante de la société, et d'assurer la visibilité permanente des résultats exceptionnels dans le compte de résultats. Afin de mettre en exergue la différence par rapport au système antérieur, le Gouvernement a également décidé d'utiliser dorénavant cette nouvelle terminologie.

[...]

L'article 55 apporte un certain nombre de modifications à l'annexe à l'arrêté royal du 12 septembre 1983 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé.

Les modifications au plan comptable minimum normalisé résultent des adaptations qui ont été apportées aux schémas des comptes annuels dans l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du Code des sociétés à l'occasion de la transposition de la Directive. L'insertion ou le déplacement d'un certain nombre de rubriques, tant dans le schéma abrégé que dans le schéma complet du bilan et du compte de résultats, donne lieu à des insertions, radiations ou adaptations d'un certain nombre de comptes du grand livre et à l'adaptation des références de certains comptes à leur rubrique correspondante du bilan ou du compte de résultats.

Les nouveaux modèles du compte de résultats figurant dans la Directive ne prévoient plus de rubriques pour les produits exceptionnels et les charges exceptionnelles. Ces résultats doivent être qualifiés dès maintenant, selon leur nature, en tant que résultats d'exploitation ou résultats financiers. Afin de souligner la différence par rapport avec l'ancien système, il a été décidé d'utiliser le terme "résultats non récurrents" au lieu du terme "résultats exceptionnels".

Le Gouvernement a toutefois décidé de ne pas aller plus loin dans la modification des comptes 66 et 76 puisqu'il n'y pas de place pour insérer les résultats exceptionnels entre les comptes 64 et 65 et entre les comptes 74 et 75. Le Gouvernement est d'avis que la modification de la structure complète du plan comptable ne sera pas utile à la clarté et augmentera inutilement les charges pour les entreprises ».

Il en résulte qu'à la rubrique « Ventes et prestations » du schéma du compte de résultats, correspondent les comptes 70, 71, 72 et 74, comptes auxquels se sont ajoutés, en vertu de l'arrêté royal du 18 décembre 2015 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, certains comptes 76, à savoir ceux qui correspondent à des opérations comptables reprises dans la sous-rubriques « Produits d'exploitations non-récurrents » de cette rubrique « Ventes et prestations ».

Ces modifications comptables, en vigueur depuis 2016, permettent de comprendre les mots de l'incise entre parenthèses « (comptes 70 à 74 et 70 à 76A à partir des comptes annuels 2016) », explicitant ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de « chiffre d'affaires repris dans les derniers comptes annuels ». Le législateur wallon a ainsi entendu ne pas limiter la notion de « chiffre d'affaires » qu'il a définie en ces termes, à son sens strictement comptable, auquel cas il se serait seulement référé au seul compte 70, mais a voulu aussi y inclure d'autres opérations reprises sous la rubrique « Ventes et prestations » qui correspond à la notion de « chiffre d'affaires » au sens commun.

Partant, la thèse des requérants selon laquelle les comptes 75 « Produits financiers » devraient également être inclus dans la notion de chiffre d'affaires ne résiste pas à l'analyse.

À nouveau, si le législateur wallon avait voulu inclure les « produits financiers » dans le critère à prendre en considération pour la méthode de calcul du montant maximal annuel brut des jetons de présence ou de la rémunération et des avantages en nature du président et du vice-président, il n'aurait pas recouru à la notion de « chiffre d'affaires de l'institution », les produits financiers d'une entreprise ne ressortissant manifestement pas à cette notion de « chiffre d'affaires », qu'elle soit entendue dans son sens commun ou dans son sens strictement comptable.

De plus, la référence faite par le législateur aux « comptes 70 à 74 » correspond à la rubrique « Ventes et prestations » du schéma de comptes et résultats avant 2016. À partir de 2016, sont ajoutés à cette rubrique certains comptes 76, à l'exclusion de ceux correspondant à la rubrique « Produits financiers ». Il y a donc une cohérence dans le choix du législateur d'indiquer que, par chiffre d'affaires, il y a lieu d'entendre, avant 2016, les comptes 70 à 74 (soit les comptes 70, 71, 72 et 74) et, à partir de 2016, soit à partir de l'entrée en vigueur de la modification des règles comptables évoquée ci-dessus, d'y ajouter les comptes 76A. Si le législateur wallon avait eu l'intention d'inclure également les produits financiers dans cette notion de « chiffre d'affaires », soit des opérations enregistrées sous le compte 75, il se serait abstenu de faire toute référence aux comptes 70 à 74 avant 2016, référence qui n'a d'autre utilité que de bien circonscrire la notion de « chiffre d'affaires » à ce qui, en comptabilité, correspond à la rubrique « Ventes et prestations ». En outre, alors qu'avant son remplacement par le décret du 29 mars 2018, la phrase litigieuse de l'annexe était rédigée comme suit : « Le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74) déposés à la Banque Nationale ou, à défaut de comptes annuels, le chiffre d'affaire *[sic]* estimé par l'organe de contrôle », il n'y a aucune trace dans les travaux parlementaires d'une volonté législative de vouloir étendre, à partir de 2016, la notion de chiffre d'affaires prise en considération dans la méthode de calcul aux produits financiers, extension qui aurait eu pour but d'augmenter les plafonds des rémunérations des présidents et vice-présidents des intercommunales.

Par ailleurs, contrairement à ce qui a été jugé par l'arrêt n° 258.296 du 21 décembre 2023, il résulte de l'analyse qui précède que la circonstance qu'il soit mentionné « les comptes 70 à 76A à partir des comptes annuels 2016 » n'est pas déterminante pour conclure qu'il faut inclure les « produits financiers » repris sous le compte 75, dans la notion de chiffre d'affaires. Premièrement, s'il est exact qu'un texte clair ne s'interprète pas, l'interprétation selon laquelle les produits financiers devraient être pris en compte dans la méthode de calcul ne correspond pas à celle d'un texte clair puisque, d'une part, elle ne permettrait pas de comprendre pourquoi le même texte se référerait à la notion de « chiffre d'affaires » qui ne comprend pas les « produits financiers » et que, d'autre part, elle rendrait inutile la référence faite aux

mots « comptes 70 à 74 » pour les comptes annuels précédant ceux de 2016. Deuxièmement, l'argument selon lequel le législateur aurait visé les codes comptables 70/74 et 70/76A, plutôt que « 70 à 74 » et « 70 à 76A », s'il avait voulu exclure les comptes 75, ne résiste pas davantage à l'analyse. Les codes comptables 70/74 ou 70/76A n'existent pas en tant que tels et visent seulement à désigner, dans la comptabilité d'une entreprise, la somme des comptes qui correspondent à la rubrique « Ventes et prestations » du schéma du compte de résultats, à savoir avant 2016 les comptes 70 à 74 de cette rubrique et comprenant les comptes 70, 71, 72 et 74, et, à partir de 2016, les comptes 70 à 76/A, à savoir les comptes 70, 71, 72, 74, et certains des comptes 76 correspondant à la sous-rubrique « Produits d'exploitation non récurrents » de la rubrique « Ventes et prestations ». Troisièmement, enfin, si le législateur wallon avait voulu inclure les « produits financiers » dans la notion de « chiffre d'affaires », outre les « ventes et prestations », on n'aperçoit pas pour quel motif ce législateur aurait voulu en exclure les produits financiers non-récurrents (76B), alors qu'il y inclut les produits d'exploitation non-récurrents (76A).

Les comptes de la première requérante eux-mêmes illustrent au demeurant ce qui précède, en confirmant que les codes comptables concernés ne constituent pas une suite numérique. Le compte de résultats pour l'année 2015 se présentait, notamment, comme suit :

	Code	Exercice	Exercice précédent
Ventes et prestations	70/74	194.416	505.545
Chiffre d'affaires	70		
En-cours de fabrication, produits finis et commandes en cours d'exécution ; augmentation (réduction) (+)/(-)	71		
Production immobilisée	72		
Autres produits d'exploitation	74	194.416	505.545
[...]	[...]	[...]	[...]
Produits financiers	75	30.301.236	25.372.801
Produits des immobilisations financières	750	25.684.886	24.364.510
Produits des actifs circulants	751	4.616.350	1.008.291
Autres produits financiers	752/9		

Le compte de résultat de cette même partie requérante de l'année 2017 se présente quant à lui comme suit :

	Code	Exercice	Exercice précédent
Ventes et prestations	70/76A	195.207	177.202
Chiffre d'affaires	70		
En-cours de fabrication, produits finis et commandes en cours d'exécution : augmentation (réduction) (+)/(-)	71		
Production immobilisée	72		
Autres produits d'exploitation	74	195.207	177.202
Produits d'exploitation non-récurrents	76A		
[...]	[...]	[...]	[...]
Produits financiers	75/76B	36.982.936	39.984.128
Produits financiers récurrents	75	36.982.936	30.477.147
Produits des immobilisations financières	750	35.542.668	29.063.212
Produits des actifs circulants	751	1.636.283	1.413.885
Autres produits financiers	752/9	3.985	50
Produits financiers non-récurrents	76B		9.506.982

En se fondant sur l'interprétation exposée par la ministre dans son courrier du 24 mai 2018, qu'il reproduit et fait sienne, l'acte attaqué a dès lors fait une correcte application de la législation.

Il reste que, selon cette interprétation, la question se pose de savoir si l'article L5311-1, §§3, 5, 6 et 13, et l'annexe 1^{ère}, en son alinéa 10, du CDLD ne sont pas discriminatoires. Il y a donc lieu de poser la question préjudicielle telle que reformulée au dispositif. Outre leur portée plus limitée, celles proposées par les requérants se fondent, en effet, sur le postulat que « le chiffre d'affaires est essentiellement constitué de produits financiers repris au compte 75 », alors que cette interprétation ne peut être suivie pour les motifs qui précèdent.

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

Article 1^{er}.

Les affaires enrôlées sous les numéros A.238.022/VIII-12.583, A.240.794/VIII-12.599 et A.243.680/VIII-12.787 sont jointes.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

- « Les articles L5111-1, L5311-1, spécialement en ses §§ 3, 5, 6 et 13, et l'annexe 1^{ère} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, intitulée « Plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice de mandats dérivés de président », spécialement en son alinéa 10, lus isolément ou en combinaison les uns avec les autres, violent-t-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 16 de la Constitution, en ce qu'ils traitent de manière différente, pour le calcul des plafonds de rémunération :
- 1° d'une part, les présidents et vice-présidents d'une personne morale ou association de fait dont les revenus sont essentiellement constitués de produits financiers repris au compte 75 et, d'autre part, les présidents et vice-présidents d'une personne morale ou association de fait dont les revenus ne constituent pas essentiellement des produits financiers mais des produits d'exploitation repris aux comptes 70 à 74 et dans certains des comptes 76 (correspondant à la rubrique 76A "Produits d'exploitation non-récurrents" de la rubrique "Ventes et prestations") ? ;
- 2° d'une part, les personnes morales ou associations de fait dont les revenus sont essentiellement constitués de produits financiers repris au compte 75 et, d'autre part, les personnes morales ou associations de fait dont les revenus ne constituent pas essentiellement des produits financiers mais des produits d'exploitation repris aux comptes 70 à 74 et dans certains des comptes 76 (correspondant à la rubrique 76A "Produits d'exploitation non-récurrents" de la rubrique "Ventes et prestations") ? ».

Article 4.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé d'établir un rapport complémentaire à la suite des réponses de la Cour constitutionnelle aux questions préjudicielles posées par l'arrêt n° 264.980 du 26 novembre 2025 et par le présent arrêt.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 juin 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Christine Horevoets,
Raphaël Born,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Frédéric Gosselin