

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.885 du 2 juin 2026

A. 239.625/VIII-12.585

En cause : **M. M.**,
ayant élu domicile chez
M^e Delphine DE VALKENEER, avocat,
avenue des Rogations 47
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
représentée et assistée de
M^{es} Sébastien DEPRÉ, Germain HAUMONT et
Ambre DESCHAMPS, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 juillet 2023, la partie requérante demande l'annulation de la décision de remboursement adoptée le 7 juin 2023 par la direction du Contrôle des mandats du Service Public de Wallonie.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

Par une décision de la présidente du Conseil d'État, la matière et la présente affaire qui y ressortit ont, le 25 juin 2024, été attribuées à la VIII^e chambre.

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 avril 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mai 2026.

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

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

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

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant exerce le mandat de président du conseil d'administration de l'intercommunale de financement de la province du Luxembourg (ci-après : Sofilux) depuis le 19 juin 2019.

2. Le 28 mai 2020, il transmet à la direction du Contrôle des mandats sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2020 relative aux mandats exercés en 2019.

3. Le 23 mai 2021, il transmet à la même direction sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2021, relative aux mandats exercés en 2020. Le requérant indique un montant de 16.646,70 euros pour la rémunération annuelle brute de son mandat de président de la Sofilux.

Le 8 juillet 2022, la direction du Contrôle des mandats prendra une décision d'irrégularité à cet égard, et constatera que le montant de 16.646,70 euros octroyé à titre de rémunération en 2020 au requérant, en contrepartie de l'exercice de son mandat dérivé de président au sein de l'intercommunale Sofilux, est supérieur au montant autorisé sur la base de l'article L5311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD). La direction du Contrôle des mandats l'invitera à rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 1.799,03 euros, à la Sofilux. Cette décision fera l'objet d'un recours en annulation

donnant lieu à un arrêt d'annulation n° 258.296 du 21 décembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.296).

Il est à noter que, les 31 août 2022 et 7 juin 2023, la même direction du Contrôle des mandats prendra des décisions similaires, fondées sur les mêmes motifs, invitant le vice-président du conseil d'administration de la Sofilux à rembourser le montant total brut des sommes trop perçues. Ces décisions feront à leur tour l'objet de recours en annulation donnant toutefois lieu à des arrêts de réouverture des débats n^{os} 263.861 et 263.862 du 2 juillet 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.861 ; ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.862), ces arrêts rejetant le moyen qui avait été déclaré fondé par l'arrêt n° 258.296, précité.

4. Le 26 mai 2022, le requérant transmet à la direction du Contrôle des mandats sa déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2022 relative aux mandats exercés en 2021. Le requérant indique un montant de 19.894,76 euros pour la rémunération annuelle brute de son mandat de président de la Sofilux.

5. Le 14 avril 2023, la direction du Contrôle des mandats notifie au requérant un avis d'irrégularité.

Cet avis indique notamment ce qui suit :

« Quels sont les manquements et irrégularités potentiels relevés ?

Vous mentionnez, dans le volet “Mandats dérivés” de votre déclaration un montant de 19.894,76 € en contrepartie de votre mandat de Président du Conseil d'administration de la SA SOFILUX.

[...]

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 de président (article L5311-1, § 5, 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.

Les critères de population des communes ou des CPAS associés au sein de SOFILUX (de 250 000 à 450 000 habitants : score 0,75), de chiffre d'affaires de l'institution (de 0 à 2.500.000 : score 0,25) et de personnel occupé (moins de 10 personnes occupées : score 0,25) permettant de déterminer la rémunération

brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein de SOFILUX pour l'année 2020 renvoient à un plafond 2 (score total de 1,25).

Il en résulte en vertu de l'article L5311-1, §6 du CDLD que le montant annuel brut non indexé de la rétribution et des avantages en nature de la présidence de SOFILUX ne peut être supérieur au montant annuel brut non indexé de 8.570,21 € pour l'année 2021.

Le montant annuel brut indexé de la rétribution et des avantages en nature de la présidence de la SOFILUX ne peut dès lors être supérieur au montant annuel brut indexé de 14.995,30 € ».

6. Le 25 avril 2023, le requérant adresse ses observations à la direction du Contrôle des mandats.

Ce courrier indique notamment ce qui suit :

« [...] »

Concernant le point 1 :

Nous vous confirmons que les critères sur lesquels nous nous sommes basés afin d'établir la rémunération du président et vice-président reposent sur les directives reprise dans l'annexe 1 du CDLD (art 81 du décret du 29 mars 2018) comme pour les années précédentes.

Le résultat obtenu pour Sofilux est égal à 1,50 (plafond 3) dont voici le détail :

1. Population au 01 janvier 2021 : 288.515 habitants soit 0,75
2. Chiffre d'affaires 9.141.267,58 € soit 0,50
3. Personnel occupé : 1 soit 0.25

Le score relatif au chiffre d'affaires provient de l'annexe 1 qui stipule "le chiffre d'affaires considéré est celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74 et 70 à 76 A) à partir des comptes annuels 2016 approuvés par l'Assemblée générale".

Compte tenu de l'activité de notre intercommunale et de notre interprétation relative à la notion de chiffres d'affaires, nous nous sommes basés sur l'addition des rubriques 70 à 76A, ce qui comprend la rubrique 75 se rapportant aux produits financiers.

Lors de votre contrôle relatif à la rémunération à l'année 2019 nous avons justifié notre calcul de façon identique sans remarque de votre part.

Les rémunérations, pour l'année 2021, du Président et du Vice-Président ont été discutées et arrêtées par le Comité de rémunération du 22 février 2021 soit 11.426,94 € (indice 138.01) et ensuite approuvées lors de l'Assemblée générale du 15 juin 2021.

Comme décrit dans nos rapports de rémunérations que vous recevez, les rémunérations sont effectuées de manière semestrielle.

Pour 2021, J'ai donc perçu en tant que Président, un montant de 19.894,76 €.

Ce montant m'a été versé via 2 versements identiques semestriels de 9.947,38 € respectivement en juin et décembre 2021.

Comme vous en avez été prévenue via le courrier du 29 septembre 2022, nous avons introduit un recours au Conseil d'État sur le même sujet pour l'exercice 2020.

Ce 23 février 2023, l'Auditorat du Conseil d'État a rendu un rapport suite à l'introduction de ce recours en annulation. Ce rapport valide la méthode de calcul du chiffre d'affaires appliquée par SOFILUX.

[...] ».

7. Le 7 juin 2023, la direction du Contrôle des mandats prend une décision d'irrégularité. Elle constate que le montant de 19.894,76 euros octroyé à titre de rémunération en 2021 au requérant, en contrepartie de l'exercice de son mandat dérivé de président au sein de l'intercommunale Sofilux, est supérieur au montant autorisé sur la base de l'article L5311-1 du CDLD et l'invite à rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 4.899,46 euros, à la Sofilux.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé notamment comme suit :

« 1. La Direction du contrôle des mandats a bien reçu votre déclaration de mandats, de fonctions et de rémunération 2022 relative aux mandats exercés en 2021 transmise par voie électronique le 26 mai 2022.

2. À la suite à la vérification de votre déclaration, un premier avis recommandé vous a été notifié en date du 14 avril 2023, par lequel la Direction du contrôle des mandats vous a indiqué ce qui suit :

[...]

3. Dans votre courrier du 25 avril 2023, qui faisait suite à notre demande de nous transmettre le compte individuel 2021 avec le détail des revenus accordés mensuellement en 2021 en contrepartie de l'exercice de votre mandat dérivé de président du conseil d'administration de la SOFILUX, ainsi que toute observation et/ou toute justification inhérente au calcul du montant de ce mandat que vous souhaiteriez faire valoir, vous indiquez :

[...]

4. Vos observations appellent les considérations suivantes :

Dans l'exercice des mandats publics, une personne siégeant au sein d'une intercommunale en tant que Président du Conseil d'administration peut percevoir, en lieu et place d'un jeton de présence, une rémunération et des avantages en nature pour l'exercice de sa fonction et ce, conformément à l'article L5311-1 §3 du CDLD.

Le paragraphe 6 du même article précise que : "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 I au présent Code. Il résulte de l'addition des points selon les paramètres et la méthode de calcul déterminés dans cette même annexe."

L'annexe 1^{ère} du CDLD établit les plafonds applicables en matière de rémunération et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président. Cette annexe indique que la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé est déterminée à partir de trois critères : la population des communes

ou des C.P.A.S. associés, le chiffre d'affaires de l'institution et le personnel occupé.

Concernant plus particulièrement le critère du chiffre d'affaires, l'annexe I explique 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).

Une interprétation de Madame la Ministre Valérie DE BUE du 24 mai 2018, déjà communiquée, établit une interprétation claire et non équivoque à adopter dans le cadre de la détermination de ce critère. Selon cette interprétation, les comptes 75 sont exclus du calcul du critère du chiffre d'affaires.

Nous avons également pris connaissance du rapport de l'Auditorat du Conseil d'État dans le contentieux relatif à l'interprétation de la notion de chiffre d'affaires et attendons l'arrêt qui sera rendu par cette juridiction.

En conséquence, les critères de population des communes ou des CPAS associés au sein de SOFILUX (de 250 000 à 450 000 habitants : score 0,75), de chiffre d'affaires de l'institution (de 0 à 2.500.000 : score 0,25) et de personnel occupé (moins de 10 personnes occupées : score 0,25) permettant de déterminer la rémunération brute annuelle attachée à un mandat dérivé au sein de SOFILUX pour l'année 2020 renvoient à un plafond 2 (score total de 1,25).

Le montant annuel brut indexé de la rétribution et des avantages en nature de la présidence de la SOFILUX ne pouvait dès lors être supérieur au montant annuel brut indexé de 14.995,30 €.

Par conséquent, vous ne pouviez pas bénéficier d'une rémunération supérieure à 14.995,30 € en 2021.

Par ailleurs d'après les éléments communiqués par vos soins, votre absence lors du conseil d'administration du 29 novembre 2021 est tout à fait justifiée au regard de l'article L5311-1, §10 du CDLD et de la notion de force majeure.

Décision de remboursement

Par conséquent, en application des articles L5421-1 §4 et L5421-2 §1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Direction du contrôle des mandats constate que le montant de 19.894,76 euros octroyé à titre de rémunération en contrepartie de l'exercice 2021 de votre mandat dérivé de Président au sein de l'intercommunale SOFILUX est supérieur au montant autorisé sur base de l'article L5311-1 du même Code.

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

Sur l'année d'exercice 2021, vous avez participé à l'ensemble des réunions du Conseil d'administration, à l'exception d'une seule absence qui était justifiée.

Le montant des sommes trop perçues pour l'exercice 2020 de votre mandat dérivé de Président du Conseil d'administration de SOFILUX s'élève donc à $19.894,76 - 14.995,30 = 4.899,46$ €

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 compléter votre versement afin de rembourser le montant total brut des sommes trop perçues, soit 4.899,46 euros, à l'organisme qui a versé le trop-perçu, à savoir SOFILUX, dans les soixante jours francs de la réception de la présente décision et à lui adresser la preuve du remboursement à l'adresse: Direction du contrôle des

mandats, 2, Rue Champêtre, à 5100 Namur (Jambes). Veuillez noter que ledit article prévoit que l'organe de contrôle peut prolonger ce délai pour autant que vous fassiez valoir par pli recommandé, dans les 15 jours de la notification de la présente décision, des motifs exceptionnels qui fondent une requête en prolongation de délai.

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

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

[...] ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 84 de la Constitution, de l'article L5311-1 et de l'annexe 1^{ère} du CDLD, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'erreur de droit, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant reproche à l'acte attaqué de se fonder sur un courrier de la ministre de tutelle du 24 mai 2018 imposant une interprétation de l'annexe 1^{ère} du CDLD qui est, à son estime, contraire au texte, alors qu'en vertu des règles et principes visés au moyen, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et qu'une circulaire ne peut avoir pour effet de modifier ou de restreindre la portée ou le contenu d'une disposition législative.

Selon lui, il ressort de la jurisprudence qu'en matière d'interprétation, la priorité est donnée au texte et qu'un texte clair ne s'interprète pas quand bien même ce dernier ne paraît pas correspondre à la volonté de son auteur. Il ajoute qu'en particulier, l'on ne peut contredire le sens grammatical d'un mot sauf à démontrer que les termes du texte témoignent d'une certaine contradiction avec l'intention de son auteur et que la *ratio legis* impose de s'écarter de la lecture littérale de la disposition. Il allègue également qu'il ressort de la jurisprudence que des instructions administratives ne peuvent fonder une interprétation qui irait à l'encontre du texte réglementaire.

Enfin, il rappelle que, selon l'article 84 de la Constitution, il n'appartient qu'au législateur d'imposer l'interprétation d'une loi par voie d'autorité et que, selon l'article 133, l'interprétation des décrets par voie d'autorité n'appartient qu'au décret.

Il fait valoir qu'en l'espèce, l'annexe 1^{ère} du CDLD précise expressément, s'agissant du chiffre d'affaires à prendre en considération pour la détermination du plafond de rémunération applicable aux mandats visés à l'article L5311-1 du CDLD, 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 ».

Selon lui, ce passage est clair et ne souffre d'aucune ambiguïté : « aux fins de déterminer le chiffre d'affaires de l'intercommunale concernée, il y a lieu de prendre en compte celui repris dans les derniers comptes annuels (comptes 70 à 74 et 70 à 76A à partir des comptes annuels 2016), ce qui implique de se référer au chiffre d'affaires repris dans les comptes 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 et 76A ». Il soutient que l'usage de la préposition « à » implique de prendre en compte tous les comptes compris entre le compte 70 et 76A sans exception. Il affirme que le texte de l'annexe 1^{ère} du CDLD est clair et qu'il n'y a donc pas lieu de l'interpréter.

Il allègue que, nonobstant le caractère clair du texte, la ministre a adressé le 24 mai 2018 un courrier à la DGO5 imposant d'interpréter l'annexe 1^{ère} du CDLD comme suit (pièce n° 8 jointe à sa requête) :

« 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 prestations" (70/74A *[sic]* 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 ».

Il constate que ce que la partie adverse présente comme une circulaire de la ministre est, en réalité, un simple courrier adressé à la DGO5 le 24 mai 2018. Ainsi, l'acte attaqué, en ce qu'il mentionne une circulaire du 24 mai 2018, repose, selon lui, sur un motif inexact.

Il soutient que l'interprétation imposée par la ministre dans ledit courrier, laquelle consiste à exclure les comptes 75 lors de la détermination du chiffre d'affaires de l'intercommunale, n'est corroborée par aucun élément excipé du texte de l'annexe 1^{ère} du CDLD ou des travaux préparatoires au décret du 29 mars 2018 modifiant cette annexe. Il fait valoir que ces travaux préparatoires se limitent à indiquer, s'agissant de la modification de l'annexe 1^{ère} du CDLD, que :

« Cette disposition modifie l'annexe 1 du Code [qui] fixe les plafonds applicables pour l'exercice des mandats au sens de l'article L5311-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Les montants des six plafonds barémiques prévus dans cette annexe ont été réduits de 20 %.

Le principe retenu est que le rattachement à un plafond spécifique est fixé après chaque renouvellement complet des instances.

Les nouvelles rémunérations seront perçues à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement des instances ».

Il relève que l'on ne peut déduire des passages reproduits ci-avant une quelconque intention du législateur d'exclure les comptes 75 lors de la détermination du chiffre d'affaires d'une intercommunale. Il allègue que si, comme le soutient la ministre, le législateur avait entendu exclure les comptes 75 lors de la détermination du chiffre d'affaires, celui-ci aurait clairement indiqué que le chiffre d'affaires à prendre en compte s'obtenait en additionnant les comptes 70 à 74 et les comptes 76A (insérés dans les nouveaux comptes annuels à la suite de l'adoption de la loi du 18 décembre 2015).

Il indique que la circulaire du 18 avril 2018 de mise en application du décret du 29 mars 2018 modifiant le CDLD adoptée par la ministre (pièce n° 9 jointe à sa requête) ne contient aucune indication sur la manière d'interpréter l'annexe 1^{ère} du CDLD. Il ajoute qu'il en va de même de la circulaire ministérielle du 14 novembre 2019 (pièce n° 10 jointe à sa requête).

Il fait valoir qu'un ministre ne peut, par le biais d'un courrier ou d'instructions administratives, imposer une interprétation qui va à l'encontre du texte d'une disposition législative et que, partant, l'acte attaqué, en ce qu'il se fonde sur ce courrier du 24 mai 2018, méconnaît lui-même le prescrit de l'article L5311-1 et l'annexe 1^{ère} du CDLD.

Il ajoute qu'en se fondant sur une lettre non publiée de la ministre, l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit et méconnaît en conséquence les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991.

Il conclut en se référant au rapport déposé dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 237.210/XV-5176, dans lequel l'auditeur rapporteur a fait droit à la thèse qu'il défend à l'appui du présent moyen.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Il réplique que la thèse de la partie adverse selon laquelle la préposition « à » vise en réalité une barre oblique « / » et désigne exclusivement le code comptable 70/76A peine à convaincre. Il soutient que si on suit l'interprétation de la partie adverse selon laquelle les termes « 70 à 76A » de l'annexe 1^{ère} viseraient le code comptable 70/76A –, les termes 70 à 74 devraient logiquement viser le code comptable 70/74, alors que le code comptable 70/74 n'existe plus et que si le législateur entendait désigner exclusivement le code comptable 70/76A, il aurait supprimé, pour la détermination du chiffre d'affaires, la référence aux comptes 70 /74 dans l'annexe 1^{ère}, ce qu'il s'est abstenu de faire en l'espèce.

Il rappelle que l'annexe 1^{ère} a été modifiée en 2018, soit bien après les modifications du droit comptable intervenues en 2016 dont se prévaut la partie adverse. D'après lui, compte tenu des modifications du droit comptable intervenues en 2016, il est insensé d'avoir visé en 2018, lors de la modification de l'annexe 1^{ère}, un code comptable qui n'existait plus. Il ne perçoit pas les raisons pour lesquelles le législateur a privilégié l'usage de la préposition « à », laquelle renvoie dans son sens usuel à l'ensemble des éléments compris entre le premier et le dernier terme d'une liste, en l'espèce entre les comptes 70 et 76A, alors qu'il lui suffisait, si telle était son intention, d'indiquer clairement dans l'annexe 1^{ère} la référence aux comptes 70/76A. Il allègue que les justifications invoquées par la partie adverse constituent une motivation *a posteriori*, laquelle ne se reflète pas dans les travaux préparatoires précédant la modification de l'annexe 1^{ère}.

Selon lui, la circonstance que le législateur wallon a cherché, en modifiant l'annexe 1^{ère}, à réduire les plafonds barémiques applicables aux rémunérations des mandataires n'implique en aucun cas que le chiffre d'affaires à prendre en compte pour la détermination des plafonds barémiques soit également limité. Il soutient que la prise en compte du chiffre d'affaires pour déterminer le plafond barémique applicable suit la logique suivante : le chiffre d'affaires, lequel dépend du nombre et du type d'activités exploitées par l'institution, permet de déterminer le niveau de

responsabilité que supportent les mandataires de cette institution. Il expose à cet égard ce qui suit :

- « S'agissant des intercommunales de financement, telles que la SOFILUX, une partie importante de leurs activités est la gestion de produits financiers (dividendes).

En particulier, en matière de gestion des produits financiers, la SOFILUX détient la totalité des participations en province du Luxembourg dans le gestionnaire de réseau de distribution ORES (en 2022, SOFILUX détenait 7.464.424 parts, soit 11,25 % de l'actionnariat d'ORES). Depuis 2019, en accord avec les communes, l'actionnariat en Publi-T et Publigaz a été consolidé dans SOCOFE, expert reconnu en matière de transport d'énergie. En 2022, SOFILUX détenait 7.922 parts, soit 1,4 % de l'actionnariat de SOCOFE.

En outre, la SOFILUX a depuis quelques années pris des participations financières en lien avec les efforts liés à la transition énergétique. Elle détient notamment des participations dans le développement de l'éolien et dans le premier parc de batteries de stockage wallon ESTOR-LUX (pour *Electricity Storage Luxembourg*).

Exclure les produits financiers de la détermination du chiffre d'affaires aurait pour effet que les intercommunales de financement se retrouveraient assimilées à des intercommunales de plus petite ampleur alors que le niveau de responsabilité assumé par leurs mandataires est plus élevé.

Partant, le législateur wallon a pu, d'un côté, veiller à ce que les mandataires d'une institution bénéficient d'une rémunération proportionnée au niveau de responsabilité qu'ils assument tout en veillant, de l'autre, côté à limiter les plafonds barémiques afin d'éviter les abus ».

Il répète qu'il faut s'en tenir aux termes du texte légal. Il fait valoir que si la ministre estimait que l'intention du législateur ne correspondait pas à ces termes, il lui appartenait de proposer au parlement une modification de ce texte.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant renvoie aux développements de son mémoire en réplique et se réfère aux termes de l'arrêt n° 258.296 du 21 décembre 2023, qui a fait droit à la thèse qu'il défend. Subsidiairement, il sollicite, sur la base de l'article 92, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la convocation de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État dans la mesure où les arrêts n° 258.296 et n° 263.861 ont consacré des interprétations divergentes de l'annexe 1^{ère} du CDLD et aux fins d'assurer l'unité de la jurisprudence.

IV.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 du requérant 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 les critères 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 76A, 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 Sofilux 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	4.624	7.269.456
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	4.624	7.269.456
[...]	[...]	[...]	[...]
Produits financiers	75	7.652.420	1.499.069
Produits des immobilisations financières	750	7.467.375	1.355.498
Produits des actifs circulants	751	185.045	143.121
Autres produits financiers	752/9		

Le compte de résultat de la Sofilux de l'année 2018 se présente quant à lui comme suit :

	Code	Exercice	Exercice précédent
Ventes et prestations	70/76A	231.155	99.350
Chiffre d'affaires	70	72.686	70.969
En-cours de fabrication, produits finis et commandes en cours d'exécution : augmentation (réduction) (+)/(-)	71		
Production immobilisée	72		
Autres produits d'exploitation	74	158.470	28.381
Produits d'exploitation non-récurrents	76A	0	
[...]	[...]	[...]	[...]
Produits financiers	75/76B	10.889.771	11.580.218
Produits financiers récurrents	75	10.889.771	11.580.218
Produits des immobilisations financières	750	10.858.838	10.742.177
Produits des actifs circulants	751		807.187
Autres produits financiers	752/9	30.933	30.854
Produits financiers non-récurrents	76B		

Partant, en se fondant sur l'interprétation faite par la ministre dans son courrier du 24 mai 2018, qu'il reproduit et fait sienne, l'acte attaqué a 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}, du CDLD, ne sont pas discriminatoires. Cette question a été posée en des termes identiques dans l'arrêt n° 266.884 du 2 juin 2026 (ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.266.884), lequel a interrogé la Cour constitutionnelle à ce propos. Il y a donc lieu de surseoir à statuer, dans l'attente de la réponse à cette question préjudicielle.

Pour le surplus, en tant que le requérant demande le renvoi de la présente cause devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, il y a lieu de relever qu'il n'y a pas, en l'espèce et à proprement parler, de divergence de jurisprudences mais une évolution de celle-ci, concomitante au changement de chambre en charge de la matière traitée, lequel est intervenu en cours de procédure.

Il s'impose, en outre, de rappeler que l'examen d'une affaire par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, tel qu'il est réglé par le chapitre IV des lois coordonnées sur le Conseil d'État, se présente comme une exception à la règle fixée à l'article 90 selon laquelle les affaires sont traitées par une chambre de trois membres. En ce qui concerne plus spécifiquement l'article 92, § 1^{er}, de la loi qui charge l'assemblée générale de la section du contentieux administratif de se prononcer « pour assurer l'unité de la jurisprudence », cela signifie que cette dernière se limite à répondre à la question de droit qui a conduit le premier président ou le président à renvoyer l'affaire devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif et qui doit nécessairement obtenir une réponse pour pouvoir vider l'affaire.

En l'occurrence, il résulte de la justification énoncée ci-avant, quant à l'évolution de la jurisprudence concomitante au changement de chambre, qu'il n'apparaît pas nécessaire de renvoyer la cause à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, dès lors que le présent arrêt confirme en tout point l'arrêt précédent, n° 263.861, précité.

Il est sursis à statuer.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

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

Le requérant fait valoir que la direction du Contrôle des mandats conteste pour l’année 2021 la méthode de détermination du chiffre d’affaires de l’intercommunale Sofilux alors que, lors du contrôle des rémunérations pour l’année 2020, celle-ci n’a formulé aucune remarque sur cette méthode de détermination de ce chiffre d’affaires. Il ajoute que, par le biais du contrôle de tutelle, la partie adverse a validé la délibération de l’assemblée générale de la Sofilux du 26 juin 2018 fixant sa rémunération mais aussi celle de l’intercommunale de financement pure du Brabant wallon (ci-après : IPFBW) du 27 novembre 2018 fixant la rémunération du président de l’intercommunale, laquelle a également été calculée en tenant compte des comptes 75. Il estime que ce revirement d’attitude n’est nullement justifié dans la motivation de l’acte attaqué, de sorte que celui-ci est irrégulier.

Il rappelle que, le 26 juin 2018, l’assemblée générale de la Sofilux a approuvé plusieurs décisions fixant les rémunérations des mandataires, dont la sienne, et que ces rémunérations avaient été fixées conformément aux plafonds de rémunération prévus par l’annexe 1^{ère} du CDLD, en prenant en compte « le chiffre d’affaires repris dans les comptes 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 et 76A ». Il précise que, lors du contrôle des déclarations de mandats, de fonctions et de rémunérations pour cette même année 2020 (mandats exercés en 2019), cette méthode de calcul du chiffre d’affaires n’a pas suscité de remarque de la direction compétente, ni d’avis d’irrégularité.

Il ajoute que la décision susvisée de l’assemblée générale a, par après, été transmise à la tutelle par un courrier du 3 juillet 2018, conjointement avec un ensemble de documents y relatifs. Il explique qu’aux termes du procès-verbal du comité de rémunération ayant procédé au calcul litigieux, la rémunération du président y était proposée à environ 84% du plafond 3 et au-dessus du plafond 2, lequel devrait désormais lui être appliqué selon la partie adverse. Il expose que, le 5 septembre 2018, la ministre de l’époque a confirmé à la Sofilux que ladite décision, de même que l’ensemble de celles adoptées par l’assemblée générale n’appelaient aucune mesure

de tutelle et qu'elles étaient ainsi devenues pleinement exécutoires, ce qui revenait à leur donner une approbation formelle. Il souligne que, concomitamment, le service de l'administration dépendant de cette ministre a sollicité la production de documents complémentaires en lien avec les décisions adoptées par l'assemblée générale du 26 juin 2018.

Il précise que le même processus s'est reproduit pour l'année 2019 et que la ministre a de nouveau confirmé, par un courrier officiel à la Sofilux du 12 août 2019, que les décisions adoptées par l'assemblée générale n'appelaient pas de mesure de tutelle et qu'elles étaient devenues exécutoires.

Il en déduit que, lors du contrôle de la mise en application du décret du 29 mars 2018 modifiant l'annexe 1^{ère} du CDLD pour les années 2018 et 2019, la ministre a systématiquement validé, pour la détermination du chiffre d'affaires de l'intercommunale, la prise en considération des comptes 75 et, de ce fait, l'application du plafond 3 au président de la Sofilux, soulignant que le même processus s'est reproduit pour les années 2020 et 2021.

Il relève qu'un an plus tard, la direction du Contrôle des mandats a néanmoins contesté cette méthode de calcul du chiffre d'affaires pour l'année 2021 (mandats exercés en 2020) et a estimé qu'il fallait exclure les comptes 75 de ladite méthode de calcul. Il considère qu'elle a dès lors adopté, dans une même affaire relative à la détermination du chiffre d'affaires de la Sofilux et dans un délai rapproché, deux attitudes contradictoires consistant à accepter de prendre en considération les comptes 75 lors du contrôle 2020 puis à les exclure lors du contrôle 2021, et que celle-ci a ainsi opéré un revirement d'attitude qu'il lui appartenait de justifier. Il souligne que dans la mesure où la réglementation en la matière n'a pas évolué, l'article L5311-1 et l'annexe 1^{ère} du CDLD n'ayant pas été modifiés depuis 2018, et où l'interprétation imposée dans le courrier susvisé du 24 mai 2018 de la ministre à laquelle se réfère l'acte attaqué pour justifier l'exclusion des comptes 75 existait déjà lors du contrôle pour l'année 2020, le revirement d'attitude opéré par la partie adverse apparaît manifestement injustifié.

Il fait enfin valoir qu'à la suite de l'avis d'irrégularité, il a, dans un courrier du 25 avril 2023 adressé à la direction du Contrôle des mandats, formulé un ensemble d'observations que la motivation de l'acte attaqué n'a selon lui pas rencontrées, spécialement le fait que :

« [...] »

Lors de votre contrôle relatif à la rémunération de l'année 2019 nous avons justifié notre calcul de façon identique sans remarque de votre part. Les rémunérations, pour l'année 2020, du Président et du Vice-Président ont été discutées et arrêtées

par le comité de rémunération du 22 février 2021, soit 11.426,94 euros (indice 138.01) et ensuite approuvées lors de l'assemblée générale du 15 juin 2021 ».

Il conclut en se référant au rapport déposé dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 237.210/XV-5176, dans lequel l'auditeur rapporteur a fait droit à la thèse qu'il défend à l'appui du présent moyen.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Il réplique que l'argumentation de la partie adverse selon laquelle la nouvelle annexe 1^{ère} déterminant la méthode de calcul du chiffre d'affaires n'a trouvé à s'appliquer qu'à partir de l'exercice 2020 ne convainc pas. Il indique que si l'on suit ce raisonnement, le rattachement à un plafond spécifique aurait été fixé après le renouvellement des instances de la Sofilux, soit le 19 juin 2019, et qu'à ce titre, la méthode de calcul fixée par la nouvelle version de l'annexe 1^{ère} aurait eu vocation à s'appliquer à l'exercice 2019, entre le 19 juin et le 31 décembre 2019. Selon lui, la partie adverse omet sciemment cette période de six mois alors que la déclaration de mandats qu'il a déposée en mai 2020 visait bien les rémunérations perçues après la renouvellement des instances de la Sofilux en 2019 – « du mois 19 juin au mois 31 décembre 2019 [*sic*] ».

Il rappelle que l'ensemble des décisions adoptées par l'assemblée générale ont été transmises à la ministre, en ce compris dès lors la décision relative à la fixation de la rémunération des mandataires et le procès-verbal du comité de rémunération du 9 mai 2018. Il en déduit que la thèse selon laquelle la ministre aurait approuvé l'ensemble des points votés par l'assemblée générale de la Sofilux, le 26 juin 2018, sans examiner chacun des points soumis à cette assemblée générale ne tient pas. D'après lui, l'exercice régulier du contrôle de tutelle implique de vérifier chacune des décisions votées lors de l'assemblée générale et une approbation générale est impossible dès lors qu'à son estime, certaines décisions de l'assemblée générale pourraient être entachées d'illégalité et d'autres non. Il y voit dès lors deux hypothèses : soit la ministre a réellement exercé son contrôle de tutelle, ce qui a, selon lui, *de facto* impliqué qu'elle examine la légalité de chacune des décisions adoptées par l'assemblée générale, dont le calcul de sa rémunération, et qui implique qu'elle a approuvé la méthode de calcul de celle-ci ; soit la ministre a donné l'apparence d'exercer son contrôle de tutelle sans l'exercer *in concreto*, avec la conséquence qu'en approuvant par un courrier officiel les décisions adoptées par l'assemblée générale du 26 juin 2018, elle a approuvé la fixation de sa rémunération, sauf à démontrer que ledit courrier du 5 septembre 2018 était un acte inexistant. Il en conclut que, quelle que soit l'hypothèse ainsi retenue, la fixation de sa rémunération a bien été approuvée par la ministre, ce d'autant que le même processus d'approbation s'est reproduit pour l'année 2019. Il en infère que, lors du contrôle de la mise en application du décret du

29 mars 2018 modifiant l'annexe 1^{ère} du CDLD pour les années 2018 et 2019, la ministre a systématiquement accepté de prendre en considération les comptes 75 pour la détermination du chiffre d'affaires de l'intercommunale et a, de ce fait, retenu l'application du plafond 3 au président de la Sofilux.

Sur la base de ces éléments, il considère qu'il y a eu un revirement d'attitude de la part de la partie adverse. Il relève que, bien que le contrôle de tutelle et le contrôle des mandats soient exercés par deux directions distinctes, ces dernières relèvent toutes deux de la partie adverse et étaient, en l'occurrence, placées sous la responsabilité de la même ministre.

Il conteste encore l'affirmation selon laquelle ces contrôles portaient sur des objets différents, en soulignant que tous deux visaient à vérifier si la rémunération du président de la Sofilux respectait les plafonds fixés par l'annexe 1^{ère}. Il est d'avis que la partie adverse a donc adopté deux positions contradictoires dans une même affaire, ce qui constitue un revirement d'attitude. Enfin, il réfute l'idée que la position attaquée visait simplement à corriger une illégalité ayant subsisté dans le passé, avec la conséquence que la partie adverse n'était pas tenue de produire une motivation renforcée. Il renvoie sur ce point à son premier moyen, par lequel il a cherché à démontrer que l'interprétation ainsi donnée par la partie adverse est erronée.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

À l'appui de son dernier mémoire, il reproduit l'argumentation défendue dans son mémoire en réplique.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens ». L'alinéa 2 du même article 2, § 1^{er}, énonce que « le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable et le Conseil d'État ne peut

avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'erreur manifeste d'appréciation, le requérant n'exposant pas en quoi l'acte attaqué est entaché de ces irrégularités.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'instrumentum de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il est ainsi admis que l'autorité ne donne pas les motifs de ses motifs de sorte qu'elle n'est pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Elle ne doit pas non plus répondre point par point à tous les arguments soulevés tout au long de la procédure administrative, pour autant qu'il apparaisse qu'elle y a eu globalement égard, qu'elle a répondu aux arguments essentiels qui s'y trouvent invoqués et que le destinataire de la décision comprenne, à première lecture, les raisons pour lesquelles sa position est accueillie ou est rejetée.

Par ailleurs, une autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, peut toujours opérer un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce différemment, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou voisins. Dans ce cas, l'autorité doit particulièrement motiver sa nouvelle décision. En effet, pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère ce revirement d'attitude. En outre, le revirement d'attitude et sa justification doivent s'apprécier au sujet d'une même autorité et non entre autorités différentes appelées à connaître d'une même demande.

En l'espèce, il suffit de constater que la commission du Contrôle des mandats n'a pas opéré un revirement d'attitude par rapport à un pouvoir d'appréciation discrétionnaire qu'elle aurait précédemment exercé. En effet, elle s'est tout au plus livrée à une nouvelle interprétation des dispositions applicables au présent

litige, dont elle expose la teneur dans la motivation de l'acte attaqué. Ainsi qu'il résulte de l'examen du premier moyen, seule cette interprétation doit être considérée comme légalement admissible et la partie adverse ne devait donc pas motiver un prétendu revirement d'attitude qu'elle n'a en réalité pas opéré.

En outre, cette motivation formelle de l'acte attaqué rencontre, de manière suffisante et adéquate, les observations formulées par le requérant dans son courrier du 25 avril 2023, auquel il se réfère à l'appui du moyen. En son point 3, l'acte attaqué reproduit ce courrier et, en son point 4, il y répond expressément en réitérant les éléments essentiels du raisonnement qui a conduit la direction du Contrôle des mandats à modifier son interprétation des règles applicables. En effet, pour rappel, l'acte attaqué énonce entre autres ce qui suit :

« 3. Dans votre courrier du 25 avril 2023, qui faisait suite à notre demande de nous transmettre le compte individuel 2021 avec le détail des revenus accordés mensuellement en 2021 en contrepartie de l'exercice de votre mandat dérivé de président du conseil d'administration de la SOFILUX, ainsi que toute observation et/ou toute justification inhérente au calcul du montant de ce mandat que vous souhaiteriez faire valoir, vous indiquez :

[...]

4. Vos observations appellent les considérations suivantes :

[...]

Concernant plus particulièrement le critère du chiffre d'affaires, l'annexe I explique 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).

Une interprétation de Madame la Ministre Valérie DE BUE du 24 mai 2018, déjà communiquée, établit une interprétation claire et non équivoque à adopter dans le cadre de la détermination de ce critère. Selon cette interprétation, les comptes 75 sont exclus du calcul du critère du chiffre d'affaires.

Nous avons également pris connaissance du rapport de l'Auditorat du Conseil d'État dans le contentieux relatif à l'interprétation de la notion de chiffre d'affaires et attendons l'arrêt qui sera rendu par cette juridiction.

[...] ».

Le requérant ne peut arguer du fait que ses déclarations de mandats, suivant l'interprétation qu'il défend, ont été approuvées lors des années antérieures et que, partant, cette interprétation divergente de la réglementation applicable a continué à être appliquée, nonobstant le courrier susvisé de la ministre du 24 mai 2018. Le fait d'exposer la correcte interprétation de cette réglementation dans la motivation de l'acte attaqué suffit à rencontrer de telles allégations, le requérant ne pouvant se prévaloir de pratiques antérieures irrégulières, pour exiger le maintien de celles-ci lors de l'appréciation de sa déclaration de mandat litigieuse ou, du moins, une motivation spécifique justifiant de s'en écarter, au-delà de celle susvisée.

Le second moyen n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts. Il est sursis à statuer dans l'attente de la réponse que la Cour constitutionnelle donnera à la question préjudicielle posée par l'arrêt n° 266.884 prononcé ce jour.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé d'établir un rapport complémentaire à la suite de la réponse susvisée de la Cour constitutionnelle.

Article 3.

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