



Cour constitutionnelle

## COMMUNIQUE DE PRESSE SUR L'ARRÊT 9/2020

**Le décret « Publifin » est partiellement inconstitutionnel en ce qu'il organise un contrôle sur les entreprises d'assurances détenues à plus de 50 % par une intercommunale ou une ou plusieurs filiales de celle-ci**

Selon la Cour constitutionnelle, le décret de la Région wallonne 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 » empiète sur la compétence du législateur fédéral en matière de contrôle des entreprises d'assurance, en soumettant ces entreprises à divers contrôles (avis conforme, tutelle, possibilité de désigner un commissaire spécial) lorsqu'une intercommunale ou une de ses filiales détient dans ces entreprises une participation de plus de 50 %. Par ailleurs, en retenant un double critère alternatif pour désigner les sociétés soumises à sa réglementation, le décret comporte un empiètement territorial de compétences.

### 1. Contexte de l'affaire

Deux recours en annulation ont été introduits, respectivement par la SA « Integrale » et par la SA « Socofe » contre plusieurs dispositions du décret wallon du 29 mars 2018 précité (dit « décret Publifin »). La SA « Integrale » est une société anonyme de droit privé active dans le domaine du droit des assurances. Elle est indirectement détenue à plus de 50 % par l'intercommunale « Publifin ». La SA « Integrale » et la SA « Socofe » sont des sociétés à participation publique locale significative au sens du décret attaqué.

La Cour a acté la demande de désistement de la SA « Socofe », introduite en cours de procédure.

La Cour a reconnu l'intérêt de la SA « Integrale » à agir en annulation contre les dispositions qui concernent les sociétés à participation publique locale significative puisque toutes ces dispositions lui sont applicables.

En créant la notion de « société à participation publique locale significative », le législateur décrétoal entend identifier une forme de société dans laquelle les pouvoirs publics locaux wallons détiennent une participation ou sont représentés mais qui échappait auparavant aux dispositions du Code de la démocratie locale concernant la transparence des opérations menées par les intercommunales wallonnes et des mandats exercés en leur sein.

Sur la base des recommandations de la commission d'enquête Publifin, le législateur décrétoal wallon s'est estimé compétent pour prendre, dans le cadre de sa compétence en matière de

pouvoirs subordonnés, « de nouvelles règles en matière de gouvernance et de transparence au sein des structures locales, supra-locales ou dans leurs filiales » et pour étendre « considérablement le périmètre des organismes et des mandataires visés par les dispositions du Code de la démocratie locale ».

## 2. *L'examen par la Cour*

### 2.1. *La société à participation publique locale significative (B.4.1 à B.9)*

La Cour examine d'abord un premier moyen qui reproche au décret attaqué d'étendre son champ d'application aux « sociétés à participation publique locale significative » en leur imposant des contrôles avant de prendre certaines décisions, au mépris des règles répartitrices de compétence, matérielle et territoriale, en matière de pouvoirs subordonnés.

La Cour estime qu'il faut considérer que les sociétés de droit privé au capital desquelles participent des intercommunales, des communes, des provinces, ou d'autres personnes morales de droit public locales concourent, à tout le moins indirectement, à la réalisation d'une mission de service public. À ce titre, elles peuvent se voir imposer par la Région wallonne des contraintes justifiées par les politiques publiques.

Pour le surplus, la Cour estime qu'il ne lui revient pas de se prononcer concrètement sur le concours apporté par la société requérante à l'objet social de l'intercommunale qui participe à son financement ou sur le contenu des missions de service public assumées par cette intercommunale.

Dans cette mesure, ce moyen n'est donc pas fondé.

La Cour annule cependant le critère de la nomination de la majorité des membres du principal organe de gestion de ces sociétés retenu par les articles L5132-5 et L5111-1, 10°, parce qu'en prévoyant deux critères de rattachement alternatifs, ils n'empêchent pas qu'une même situation soit réglée par deux normes législatives similaires prises par des législateurs différents.

### 2.2. *L'avis conforme de l'intercommunale « mère », la tutelle administrative ordinaire et la possibilité de désigner un commissaire spécial (B.10.1 à B.19)*

Les parties requérantes reprochaient encore à trois dispositions du décret attaqué, respectivement les articles 35, 44 et 45 de violer les compétences de l'Etat fédéral s'agissant du droit des sociétés (a) et du droit des assurances (b).

#### (a) *Le droit des sociétés*

La Cour constate d'abord qu'en soumettant certains actes des filiales d'intercommunales à l'avis conforme de l'intercommunale « mère » et en prévoyant une tutelle administrative sur les sociétés à participation publique locale significative ainsi que la possibilité de désigner un commissaire spécial dans certains cas de défaillance, ces dispositions ont une incidence sur les pouvoirs des organes de ces sociétés et règlent donc un aspect de la matière du droit des sociétés, laquelle relève de la compétence de l'autorité fédérale.

Cependant, la Cour juge que la Région wallonne a pu considérer qu'il était nécessaire de prendre ces dispositions, en vue de renforcer la bonne gouvernance et la transparence au sein des structures locales sur lesquelles elle exerce la tutelle. Sans ces dispositions, en effet,

certaines structures revêtant la forme de sociétés de droit privé, directement ou indirectement financées et contrôlées par les pouvoirs publics locaux, échappent à un contrôle adéquat et effectif de la part des pouvoirs publics. Il peut être admis qu'en vue d'exercer correctement sa compétence en matière d'associations de provinces, de collectivités supracommunales et de communes dans un but d'utilité publique, le législateur décrétoal, prenant connaissance de certaines situations considérées comme incompatibles avec les règles de bonne gouvernance et de transparence qu'il entendait imposer au niveau local, a estimé nécessaire de prendre les dispositions attaquées.

La Cour juge que ces dispositions portent sur des aspects du droit des sociétés qui se prêtent à un règlement différencié, puisque les sociétés visées ne sont pas empêchées de satisfaire, par ailleurs, à la réglementation relative à la responsabilité assumée par les organes des sociétés de droit privé.

Enfin, les dispositions attaquées ne s'appliquent qu'aux sociétés de droit privé dont le capital est constitué, à plus de 50 %, directement ou indirectement par des participations des personnes morales de droit public qu'elles énumèrent, de sorte que leur incidence sur la matière du droit des sociétés est marginale, eu égard au nombre de personnes morales de droit privé soumises au droit des sociétés.

Le moyen n'est pas fondé en ce qui concerne le respect des compétences respectives de l'Etat fédéral et des régions en matière de droit des sociétés.

#### *(b) Le droit de l'assurance*

La SA « Integrale » reprochait encore aux articles 35, 44 et 45 du décret de violer les compétences de l'Etat fédéral en matière de droit de l'assurance.

La Cour constate qu'en soumettant certains actes des filiales d'intercommunales qui sont des entreprises d'assurances à l'avis conforme de l'intercommunale « mère » et en prévoyant une tutelle administrative sur les sociétés à participation publique locale significative qui sont des entreprises d'assurances, ainsi que la possibilité de désigner un commissaire spécial dans certains cas de défaillance, les articles 35, 44 et 45 attaqués concernent la matière de la réglementation et du contrôle des entreprises d'assurances, qui est une compétence fédérale.

Or cette matière, juge la Cour, ne se prête pas à un règlement différencié, de sorte que l'empiètement de compétences sur la matière du contrôle des entreprises d'assurances ne saurait être justifié sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le moyen est donc fondé et conduit la Cour à annuler les articles 35, 44 et 45 du décret du 29 mars 2018 mais uniquement en ce qu'ils s'appliquent aux entreprises d'assurances.

### *2.3. La « fonction dirigeante locale », les plafonds de rémunération, les clauses de non-concurrence et les dispositions relatives à la fin du contrat de travail*

#### *(a) La compétence fédérale en matière de droit du travail et de la sécurité sociale*

La Cour constate d'abord que les dispositions attaquées limitent la rémunération du titulaire de la fonction dirigeante des sociétés à participation publique locale significative ainsi que de tous les autres membres du personnel de ces sociétés et permettent l'insertion d'une clause de non-concurrence limitée dans le contrat de travail du titulaire de la fonction dirigeante. Elles règlent ainsi des aspects de droit du travail qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

La Cour juge cependant que le législateur décrétoal a pu estimer nécessaire, en vue d'atteindre les objectifs qu'il poursuivait en matière de bonne gouvernance et de transparence au sein des structures locales sur lesquelles il exerce la tutelle, de prendre les dispositions attaquées. En effet, il lui revient de garantir la saine gestion des sociétés dont le capital est constitué à plus de 50 % par des moyens publics. Ayant constaté l'existence de situations incompatibles avec la politique qu'il entend mener en cette matière, il a pu prendre les dispositions qui s'imposaient en vue de corriger ces situations et de prévenir leur réapparition.

Le plafonnement des rémunérations dans les sociétés visées et la possibilité d'insérer une clause de non-concurrence limitée ne portent pas atteinte aux éléments essentiels de la réglementation fédérale en ce qui concerne les contrats de travail, de sorte qu'il peut être admis que les dispositions attaquées règlent des éléments du droit du travail qui se prêtent à un règlement différencié.

Enfin, l'incidence des dispositions attaquées sur la compétence fédérale en matière de droit du travail est marginale, dès lors que seule une catégorie bien spécifique de sociétés est concernée par l'application des dispositions décrétoales attaquées.

Il s'ensuit que les dispositions du décret relatives aux plafonds de rémunération, aux clauses de non-concurrence et aux dispositions relatives à la fin du contrat de travail demeurent applicables aux sociétés visées par le décret attaqué et, dès lors, à la SA «Intégrale».

*(b) Le respect du principe d'égalité et de non-discrimination*

Plusieurs moyens invoquaient encore la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, invitant la Cour à comparer la situation de la partie requérante à une série d'autres situations.

La Cour valide l'ensemble des dispositions attaquées jugeant notamment que les dispositions qui créent des incompatibilités à l'égard des titulaires des fonctions dirigeantes dans les sociétés à participation publique locale significative et qui leur imposent d'effectuer certaines déclarations permettent d'atteindre l'objectif de transparence et de bonne gouvernance recherché et qu'à cet égard le critère de distinction retenu entre les sociétés soumises à ces règles et les autres est pertinent. En effet, il permet aux autorités régionales et locales d'exercer un contrôle sur les sociétés privées qui sont l'émanation de personnes morales de droit public locales elles-mêmes soumises au contrôle des autorités régionales. Il est en effet permis de considérer qu'une société de droit privé dont le capital est constitué, à plus de 50 %, directement ou indirectement, de fonds d'origine publique, est une émanation des personnes morales de droit public locales qui la constituent et qu'elle peut, à ce titre, être soumise à des contrôles exercés par les autorités publiques.

La Cour constitutionnelle est une juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets, ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par le greffe et les référendaires chargés des relations avec la presse, ne lie pas la Cour constitutionnelle. En raison de la nature même du résumé, il ne contient pas les raisonnements développés dans l'arrêt, ni les nuances spécifiques propres à l'arrêt.

L'arrêt n° 9/2020 est disponible sur le site de la Cour constitutionnelle, [www.cour-constitutionnelle.be](http://www.cour-constitutionnelle.be) (<https://www.const-court.be/public/f/2020/2020-009f.pdf>).

*Personnes de contact pour la presse*

Marie-Françoise Rigaux | [marie-françoise.rigaux@cour-constitutionnelle.be](mailto:marie-françoise.rigaux@cour-constitutionnelle.be) | 02/500.13.28

Martin Vrancken | [martin.vrancken@cour-constitutionnelle.be](mailto:martin.vrancken@cour-constitutionnelle.be) | 02/500.12.87

Suivez-nous via Twitter [@ConstCourtBE](https://twitter.com/ConstCourtBE)