

Numéros du rôle : 7207, 7208 et 7209
Arrêt n° 18/2021 du 4 février 2021

## ARRÊT

---

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles L5111-1, L5311-1 et L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi qu'à l'annexe insérée dans le même Code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007, ratifié par le décret du 19 juin 2008, et à l'article 38, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par trois arrêts, n<sup>os</sup> 244.747, 244.746 et 244.748, du 6 juin 2019, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 14 juin 2019, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles L5111-1, L5311-1 et L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi que l'annexe insérée dans le même Code par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 ratifié par le décret du 19 juin 2008, et l'article 38, § 4, de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 - forme valable en Région wallonne, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions imposent que le remboursement des sommes trop perçues par un mandataire dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés se fait au bénéfice de la personne morale de droit public au sein de laquelle le mandat originaire est exercé et non pas au profit de la personne morale qui a octroyé lesdites rémunérations ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7207, 7208 et 7209 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Jean-Luc Thomas et l'ASBL « Centre hospitalier régional de la Haute Senne » (CHR Haute Senne), assistés et représentés par Me M. Uyttendaele et Me S. Kaisergruber, avocats au barreau de Bruxelles;

- la Région wallonne (représentée par son Gouvernement), assistée et représentée par Me A.L. Durviaux, avocat au barreau de Namur.

Par ordonnance du 25 novembre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 9 décembre 2020 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 9 décembre 2020.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et les procédures antérieures*

J.-L. Thomas a été conseiller du CPAS de Soignies jusqu'au 15 avril 2016. Il a ensuite été désigné par le CPAS comme administrateur au sein du conseil d'administration de l'ASBL « Centre hospitalier régional de la Haute Senne » (ci-après : « CHR Haute Senne »), puis comme président de ce conseil d'administration.

Entre mars 2017 et mars 2018, la direction du contrôle des mandats locaux de la Région wallonne a considéré que le total des rémunérations perçues par J.-L. Thomas dépassait le plafond autorisé par le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, pour les exercices d'imposition 2014, 2015 et 2016. Par trois décisions, la direction du contrôle des mandats locaux l'a donc enjoint à rembourser au CPAS de Soignies les sommes trop perçues, en application de la législation telle qu'elle était applicable au moment des décisions.

J.-L. Thomas et le CHR Haute Senne ont ensuite attaqué chacune de ces décisions devant le Conseil d'État. Par trois arrêts, le Conseil d'État juge que le mandat de conseiller de CPAS est un mandat « originaire » et que celui d'administrateur au sein du conseil d'administration du CHR Haute Senne est un mandat « dérivé » du mandat de conseiller précité. Le Conseil d'État juge que la direction du contrôle des mandats locaux a correctement calculé le montant du plafond de rémunération applicable pour les années de référence.

Quant au remboursement des sommes trop perçues, les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que les dispositions du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation qui étaient applicables au moment des faits qui sont à l'origine du litige violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles prévoient un remboursement des sommes trop perçues au profit du CPAS, et non au profit de l'institution qui a effectivement versé les sommes trop perçues (en l'occurrence, le CHR Haute Senne). À la demande des parties requérantes, le Conseil d'État pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. J.-L. Thomas et le CHR Haute Senne, parties requérantes devant le juge *a quo*, soutiennent que les dispositions applicables devant le juge *a quo* portent préjudice au CHR Haute Senne, qui a supporté le paiement de l'essentiel de la rémunération de J.-L. Thomas qui fait l'objet des demandes de remboursement. Ces dispositions créent une différence de traitement entre les communes, les provinces et les CPAS, d'une part, et les autres personnes morales au sein desquelles des mandats dérivés sont exercés, d'autre part. La première catégorie d'institutions est manifestement avantagée par rapport à la seconde, dès lors qu'elle bénéficie potentiellement du remboursement de sommes qu'elle n'a jamais dépensées. La seconde catégorie d'institutions est quant à elle inexorablement privée du remboursement de sommes dont elle a supporté le paiement et qui seront reversées à une institution tierce.

Les parties requérantes devant le juge *a quo* observent que le législateur décréte justifie ce système par le degré de légitimité démocratique plus élevé dont bénéficient les communes, les provinces et les CPAS, ainsi que par la mission de service public qu'ils exercent, mais aussi par le fait que le dépassement du plafond autorisé trouve « le plus souvent » son origine dans des versements opérés par plusieurs personnes morales différentes ou associations de fait. Elles estiment néanmoins que ces considérations ne justifient pas la différence de traitement. Selon elles, les autres institutions exercent aussi, dans la majorité des cas, des missions de service public, et il est toujours possible d'identifier chacune des institutions ayant effectué les versements faisant l'objet de la demande de remboursement, pour ainsi ventiler ce remboursement entre ces institutions, au *pro rata* des rétributions versées.

A.1.2. Les parties requérantes observent également qu'une des dispositions en cause devant le juge *a quo*, à savoir l'article L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, a été modifiée depuis lors. Cette disposition prévoit désormais une obligation de remboursement au profit de l'organisme ayant versé le trop-perçu. Selon elles, il s'agit d'une reconnaissance implicite, par le législateur décréte, que les dispositions anciennes, applicables au litige, sont discriminatoires.

A.2.1. Le Gouvernement wallon observe qu'à l'aune des arrêts rendus par le Conseil d'État et du libellé de la question préjudicielle, la réponse ne doit concerner que l'article L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

Il considère que le choix du législateur décrétoal en ce qui concerne le remboursement des sommes trop perçues n'est pas manifestement déraisonnable, dès lors que le dépassement du plafond autorisé tient à l'addition des rémunérations versées au mandataire en échange de l'exercice de ses mandats originaire et dérivé.

Il s'agit d'un choix en opportunité du législateur décrétoal, qui vise à favoriser le pouvoir local en raison du degré de légitimité plus élevé de ce dernier et qui découle également de la certitude que les sommes récupérées seront affectées à des politiques d'intérêt général. Par ailleurs, ce choix n'a pas des conséquences disproportionnées pour la personne morale auprès de laquelle le mandat dérivé est exercé. La personne morale n'est que marginalement préjudiciée par l'absence de remboursement, dès lors, non seulement, qu'il s'agit d'une rémunération qu'elle avait décidé de verser au mandataire en échange de son mandat, mais aussi que l'obligation de rembourser n'est que la conséquence d'une anomalie dans l'application de la législation. Le mandataire et la personne morale sont supposés respecter les dispositions décrétoales visant à maintenir le caractère raisonnable des rémunérations des mandataires. La personne morale peut éviter le remboursement soit en désignant des mandataires dont les rémunérations ne dépassent pas le plafond, soit en adaptant les rémunérations des mandataires pour que celles-ci respectent les limites fixées par le législateur décrétoal.

A.2.2. Le Gouvernement wallon estime que le fait que le législateur décrétoal ait par la suite modifié le système de remboursement des sommes trop perçues ne démontre pas que la législation précédente était discriminatoire. Il appuie son raisonnement sur la jurisprudence de la Cour, en particulier sur les arrêts n<sup>os</sup> 107/2001, 61/2002, 144/2002 et 120/2003.

- B -

### *Quant aux dispositions en cause et à leur contexte*

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles L5111-1, L5311-1 et L5421-2 ainsi que sur l'annexe du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, respectivement modifiés et insérée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 « pris en exécution de l'article 55 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale », ratifié par le décret wallon du 19 juin 2008 « portant ratification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 pris en exécution de l'article 55 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation », et sur l'article 38, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel qu'il a été modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 « pris en exécution de l'article 21 du décret du 8 décembre 2005 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale », ratifié par le décret wallon du 19 juin 2008 « portant ratification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 pris en exécution de l'article 21 du décret du

8 décembre 2005 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'action sociale ».

B.2.1. L'article L5111-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« Pour l'application des articles L5211-1 à 5511-1 du présent Code, il faut entendre par :

- mandat originaire : le mandat de conseiller communal, d'échevin, de bourgmestre, de député provincial, de conseiller provincial ou de président du centre public d'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal;

- mandat dérivé : toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confiée en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière;

- mandataire : tout titulaire d'un mandat originaire ou d'un mandat dérivé;

- mandat privé : tout mandat exercé dans un organe de gestion d'une personne juridique ou d'une association de fait et qui n'est pas un mandat dérivé;

- mandat originaire exécutif : les fonctions de bourgmestre, d'échevin, de député provincial et de président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal;

- mandat, fonction et charge publics d'ordre politique : tout mandat, fonction ou charge publics d'ordre politique qui ne s'analyse ni comme un mandat originaire, ni comme un mandat dérivé;

Pour l'application de l'article L1122-7, § 2, et L2212-7, § 2, ne constituent pas un mandat, une fonction ou une charge publics d'ordre politique, les fonctions de Ministres, de Secrétaires d'Etat fédéraux et de Membres d'un Gouvernement régional ou communautaire;

- mandat, fonction dirigeante ou profession, quelle qu'en soit la nature, exercé tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger : mandats, fonctions dirigeantes ou professions qui ne s'analysent pas comme un mandat originaire ou dérivé, ni comme un mandat, une fonction ou une charge publics d'ordre politique.

Le mandat privé est considéré comme un mandat, une fonction dirigeante ou une profession au sens [de] la présente définition;

- personnes non élues : les personnes qui ne sont pas titulaires d'un mandat originaire et qui, à la suite de la décision de l'un de des organes de la commune, la province, une

intercommunale, une régie communale ou provinciale autonome ou une société de logement exercent des responsabilités dans la gestion d'une personne juridique ou d'une association de fait;

- rétribution : toute somme généralement quelconque qui est payée en contrepartie de l'exercice d'un mandat originaire, d'un mandat dérivé, d'un mandat, d'une fonction et d'une charge publics d'ordre politique ou d'un mandat, d'une fonction dirigeante ou d'une profession, quelle qu'en soit la nature, exercé tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger;

- avantage en nature : tout avantage généralement quelconque qui ne se traduit pas par le versement d'une somme et qui est consenti en contrepartie de l'exercice d'un mandat originaire, d'un mandat dérivé ou d'un mandat, d'une fonction et d'une charge publics d'ordre politique au sens du présent livre. L'avantage est évalué conformément à l'article L5311-2, § 1er, du présent Code;

- organe de contrôle : la personne juridique ou le service institué à cette fin par le législateur décretaal ou par le Gouvernement, étant entendu que tant que l'organisme de contrôle n'a pas été créé, ses pouvoirs sont exercés par le Gouvernement ou le service à qui le Gouvernement délègue cette mission ».

B.2.2. L'article L5311-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« § 1er. Les paragraphes suivants s'appliquent à l'exercice des mandats dérivés de président, de vice-président, d'administrateur ou d'administrateur chargé de fonctions spécifiques autres que la gestion journalière au sein du conseil d'administration ou de tout autre organe de gestion d'une personne morale ou d'une association de fait. Ils ne s'appliquent pas à l'exercice des mandats dérivés au sein des sociétés de logement. Constitue des fonctions spécifiques, le mandat exécutif au sens de l'article L 1531-2 du présent Code.

§ 2. Un administrateur, à l'exclusion de toute autre rétribution ou avantage en nature, peut percevoir un jeton de présence pour chaque séance de l'organe de gestion à laquelle il assiste. Le montant du jeton de présence ne peut être supérieur à celui d'un conseiller provincial.

Il ne peut être accordé au même membre qu'un jeton de présence par jour, quels que soient la nature et le nombre de réunions auxquelles il a assisté au sein de la même personne morale ou association de fait.

§ 3. Le montant maximal annuel brut de la rétribution et des avantages en nature de l'administrateur chargé de fonctions spécifiques autres que la gestion journalière ne peut être supérieur à 60 % du montant de la rétribution et des avantages en nature que perçoit le président de la même personne morale.

La rétribution inclut le montant des jetons de présence perçus.

§ 4. Le montant maximal annuel brut de la rétribution et des avantages en nature de la vice-présidence ne peut être supérieur à 75 % du montant de la rétribution et des avantages en nature que perçoit le président de la même personne morale.

La rétribution inclut le montant des jetons de présence perçus.

§ 5. Le montant maximal annuel brut de la rétribution et des avantages en nature du président ne peut être supérieur au montant qui figure en annexe au présent Code.

Ces montants maximaux de rétribution et d'avantages en nature résultent de l'addition des points selon les paramètres et la méthode de calcul déterminés dans cette même annexe.

Les montants maximaux sont liés aux fluctuations de l'indice des prix, conformément aux règles prescrites par la loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses du secteur public.

Ils sont rattachés à l'indice pivot 138,01 du 1er janvier 1990.

§ 6. Si le jeton de présence, la rétribution et les avantages en nature de l'administrateur, de l'administrateur chargé de fonctions spécifiques autres que la gestion journalière, du vice-président et du président, sont supérieurs aux montants maximaux fixés à l'annexe du présent arrêté, le conseil d'administration procède, avant le 1er mars 2008, à la réduction de ceux-ci au plafond autorisé, en tenant compte des trois critères définis à ladite annexe ».

B.2.3. L'article L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« § 1er. La décision de l'organe de contrôle porte sur l'existence et la conformité des déclarations aux dispositions du présent Code qui ont fait l'objet de la procédure visée à l'article L5421-1.

Elle comporte, s'il y a lieu, le décompte des sommes trop perçues par le mandataire pour le passé et les conditions du remboursement.

§ 2. La personne concernée rembourse, dans les soixante jours francs de la réception de la notification de la décision de l'organe de contrôle, les sommes trop perçues visées au § 1er, alinéa 2.

L'organe de contrôle peut prolonger ce délai d'une durée qu'il détermine pour autant que l'intéressé ait fait valoir par pli recommandé, dans les quinze jours francs de la notification de la décision, les motifs exceptionnels qui fondent sa requête.

Si la personne concernée est un mandataire, le remboursement se fait à la commune ou à la province dans laquelle elle exerce son ou ses mandats originaires. Lorsque le mandataire est

titulaire d'un mandat originaire à la fois dans une province et dans une commune, le remboursement se fait au bénéfice de la commune.

Si la personne concernée est une personne non élue, le remboursement se fait à la commune, à la province, à l'intercommunale, à la régie communale ou provinciale autonome ou à la société de logement dont l'organe a désigné la personne concernée auprès de la personne juridique ou de l'association de fait qui a versé le trop perçu.

La personne concernée adresse, sans délai, à l'office de contrôle la preuve du remboursement.

§ 3. La décision de l'organe de contrôle est transmise par ce dernier à la commune, à la province, à la personne morale de droit public, à la personne morale de droit privé ou à l'association de fait concernée. Celle-ci signale à l'office de contrôle que le remboursement a bien été effectué ».

B.2.4. L'annexe, précitée, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, telle qu'elle est applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« Plafonds applicables en matière de rétribution et d'avantages en nature dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés de président – Article 5111-4, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Les cinq plafonds barémiques suivants sont appliqués :

- Score total de 0,75 à 1 plafond 1 : S 7.141,84
- Score total de 1,25 à 1,50 plafond 2 : S 10.712,76
- Score total de 1,75 à 2 plafond 3 : S 14.283,67
- Score total de 2,25 à 2,50 plafond 4 : S 17.854,59
- Score total de 2,75 à 3 plafond 5 : S 21.425,51
- Score supérieur à 3 plafond 6 : S 24.996,43

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,
- 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) :

- Population de 0 à 75.000 habitants : Pop = 0,25
- Population de plus de 75.000 à 250.000 habitants : Pop = 0,50
- Population de plus de 250.000 à 450.000 habitants : Pop = 0,75
- Population de plus de 450.000 habitants : Pop = 1.

Les chiffres de la population considérés sont ceux arrêtés par le Gouvernement wallon conformément à l'article L 1121-3, alinéa 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. La population desservie comprend celle des communes associées.

Chiffre d'affaires :

- Chiffre d'affaires de 0 à 2.750.000 S : CA = 0,25
- Chiffre d'affaires de plus de S 2.750.000 à S 15.500.000 : CA = 0,5
- Chiffre d'affaires de plus de S 15.500.000 à S 55.500.000 : CA = 0,75
- Chiffre d'affaires de plus de S 55.500.000 : CA = 1

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 estimé par l'organe de contrôle.

En cas de fusion, les chiffres considérés résultent de l'addition des chiffres d'affaires des sociétés concernées.

Personnel occupé en ETP

- Moins de 10 personnes occupées, Pers = 0,25
- De 10 à 40 personnes occupées : Pers = 0,5
- Plus de 40 à 250 personnes occupées : Pers = 0,75
- Plus de 250 personnes occupées : Pers = 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 :

- Score total de 0,75 à 1 plafond 1 : S 7.141,84
- Score total de 1,25 à 1,50 plafond 2 : S 10.712,76
- Score total de 1,75 à 2 plafond 3 : S 14.283,67
- Score total de 2,25 à 2,50 plafond 4 : S 17.854,59
- Score total de 2,75 à 3 plafond 5 : S 21.425,51
- Score supérieur à 3 plafond 6 : S 24.996,43

Le nombre de personnes occupées est calculé en équivalents temps plein inscrits au registre du personnel.

En cas de fusion ou de restructuration d'une personne morale, le nombre de personnes occupées pris en référence est celui figurant dans le rapport de fusion ou de restructuration ».

B.2.5. L'article 38, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« § 4. Les conseillers de l'action sociale, s'ils ne sont pas membres du conseil communal, sont assimilés aux conseillers communaux pour l'application des règles figurant dans la cinquième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel leur est applicable.

Pour l'application de l'article L5421-2, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le remboursement s'effectue au profit du conseil de l'action sociale ».

B.3.1. Ces dispositions, qui ont été modifiées à l'occasion de la réforme opérée par les deux arrêtés du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 précités, établissent un système de plafond de rémunération pour les personnes titulaires d'un mandat « dérivé » confié en raison d'un mandat « originaire ». En cas de dépassement du plafond de rémunération, le mandataire a l'obligation de rembourser les sommes trop perçues.

Concernant les conseillers de l'action sociale titulaires d'un mandat dérivé, tel celui d'administrateur dans une institution hospitalière, le remboursement se fait au profit de l'institution dans laquelle le mandataire exerce son mandat originaire, en l'occurrence le

conseil d'action sociale. *A contrario*, le remboursement ne s'effectue pas au profit de la personne morale au sein de laquelle le mandataire exerce un mandat dérivé, par exemple l'institution hospitalière, quand bien même la rémunération versée par cette personne morale a causé, *in fine*, le dépassement de plafond de rémunération.

B.3.2. Lors de la réforme précitée, le Gouvernement wallon a « estimé que le remboursement devait se faire au bénéfice du pouvoir local dans lequel est exercé le mandat originaire. D'une part, celui-ci est celui qui présente le plus haut degré de légitimité dès lors que le mandataire siège dans ses organes à la suite de la mise en œuvre du suffrage universel. D'autre part, il est acquis que, s'il bénéficie de pareil remboursement, le pouvoir local (...) pourra affecter le produit de celui-ci à ses missions d'intérêt communal » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2007-2008, n° 773/1, p. 4). En adoptant le décret du 19 juin 2008 précité, le législateur décrétoal wallon s'est approprié ce choix du Gouvernement.

B.4. Ce système a été modifié 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 ». Désormais, l'article L5421-2, § 2, alinéa 4, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit :

« Le remboursement des sommes trop perçues par un mandataire dans le cadre de l'exercice des mandats dérivés se fait au bénéfice de l'organisme qui a versé le trop-perçu ».

Cette disposition n'était toutefois pas en vigueur au moment des faits qui sont à l'origine de la question préjudicielle. La Cour examine les dispositions telles qu'elles étaient applicables au moment des faits précités.

#### *Quant à l'objet de la question préjudicielle*

B.5. Le Gouvernement wallon considère que la portée des arrêts rendus par le Conseil d'État et de la question préjudicielle concerne uniquement la personne morale auprès de

laquelle le remboursement doit être effectué, de sorte que la question préjudicielle ne porte que sur l'article L5421-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

B.6.1. La question préjudicielle posée par le Conseil d'État invite la Cour à examiner la différence de traitement entre, d'une part, les personnes morales auprès desquelles les mandataires exercent des mandats originaires et qui bénéficient du remboursement de la partie de la rémunération excessive, qu'elles n'ont pas versée et, d'autre part, les personnes morales auprès desquelles les mandataires exercent des mandats dérivés et qui ne bénéficient pas du remboursement de la partie de la rémunération excessive, qu'elles ont pourtant versée.

B.6.2. Cette différence de traitement trouve sa source dans l'article L5421-2, § 2, alinéa 3, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, mais aussi, en ce qui concerne les conseillers de l'action sociale, dans l'article 38, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, qui assimile les conseillers de l'action sociale aux conseillers communaux pour l'application des dispositions relatives aux plafonds de rémunération et qui désigne le conseil de l'action sociale comme bénéficiaire du remboursement des sommes trop perçues.

B.6.3. La Cour limite son examen aux articles L5421-2, § 2, alinéa 3, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ainsi qu'à l'article 38, § 4, de la loi organique précitée, tels qu'ils sont applicables devant le juge *a quo*.

### *Quant au fond*

B.7. Le juge *a quo* interroge la Cour au sujet de la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.9. Contrairement à ce que les parties requérantes devant le juge *a quo* affirment, la circonstance que, postérieurement aux faits, le législateur décrétoal a modifié l'article L5421-2, § 2, alinéa 3, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation pour prévoir désormais un remboursement des sommes trop perçues « au bénéfice de l'organisme qui a versé le trop-perçu » n'entraîne pas *ipso facto* la preuve du caractère discriminatoire de la législation décrétoale antérieure.

La circonstance que le législateur décrétoal a jugé cette règle préférable à l'ancienne ne démontre en rien que les dispositions antérieures qui continuent à s'appliquer aux litiges en cours seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3.2 que les dispositions en cause visent à favoriser le pouvoir local dans lequel est exercé le mandat originaire par rapport à la personne morale au sein de laquelle est exercé le mandat dérivé, parce que le premier « présente le plus haut degré de légitimité dès lors que le mandataire siège dans ses organes à la suite de la mise en œuvre du suffrage universel », et parce que le produit du remboursement pourra être affecté à des missions d'intérêt communal (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2007-2008, n° 773/1, p. 4).

De manière plus générale, les dispositions en cause s'inscrivent dans la réforme opérée par les deux arrêtés du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 précités, qui ont été ratifiés par les deux décrets du 19 juin 2008 précités. Selon le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique en charge de la réforme, cette réforme atteste de la

« volonté de simplifier, ce qui facilitera le travail des mandataires, mais aussi des personnes chargées du contrôle des déclarations (...). Les rémunérations et les avantages en nature attachés à l'exercice des mandats dérivés, par exemple les mandats exercés dans les intercommunales, sont plafonnés sur la base de critères objectifs et aisément quantifiables », et ce pour « renforcer la transparence dans l'exercice de mandats par les élus locaux » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2007-2008, n<sup>os</sup> 773/3 et 774/2, p. 3).

Ces mesures poursuivent un but légitime, dès lors qu'elles visent à éviter tout abus et à renforcer la responsabilisation des mandataires, la transparence et la bonne gouvernance.

B.11. Le système de remboursement des sommes trop perçues par le mandataire au profit du pouvoir local au sein duquel il exerce le mandat originaire est pertinent, eu égard à ce but.

Il permet de s'assurer que l'organisme au sein duquel est exercé le mandat dérivé respecte la législation décrétole en matière de plafonds de rémunération. Les dispositions précitées du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoient que les sommes trop versées seront avec certitude réaffectées à des missions d'intérêt communal.

Contrairement à ce que les parties requérantes devant le juge *a quo* affirment, il n'est pas non plus exact que l'institution dans laquelle est exercé le mandat originaire bénéficie potentiellement du remboursement de sommes qu'elle n'a jamais dépensées. En réalité, le dépassement du plafond autorisé résulte de l'addition de rémunérations versées par au moins deux organismes distincts. Le législateur décrétole a fait le choix de privilégier l'institution dans laquelle le mandat originaire est exercé et qui a, elle aussi, participé au dépassement des montants par son versement (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2007-2008, n<sup>o</sup> 773/1, p. 4).

B.12.1. En outre, la différence de traitement n'a pas des conséquences disproportionnées pour la personne morale au sein de laquelle est exercé le mandat dérivé.

B.12.2. Contrairement à ce que les parties requérantes devant le juge *a quo* affirment, la personne morale au sein de laquelle est exercé le mandat dérivé n'est que marginalement préjudiciée par les dispositions en cause. L'article L5211-1, § 1er, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, impose au mandataire une déclaration de mandats qui indique notamment la liste des mandats originaires et dérivés exercés, ainsi que les rétributions et avantages en nature liés à ces mandats. Par conséquent, l'organisme au sein duquel est exercé le mandat dérivé connaît ou doit connaître le montant de la rémunération découlant du mandat originaire. S'il veut éviter le mécanisme de remboursement prévu par les dispositions en cause, il appartient au conseil d'administration de cet organisme d'adapter en conséquence le montant de la rémunération versée.

En outre, l'article L5311-1, § 6, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« Si le jeton de présence, la rétribution et les avantages en nature de l'administrateur, de l'administrateur chargé de fonctions spécifiques autres que la gestion journalière, du vice-président et du président, sont supérieurs aux montants maximaux fixés à l'annexe du présent arrêté, le conseil d'administration procède, avant le 1er mars 2008, à la réduction de ceux-ci au plafond autorisé, en tenant compte des trois critères définis à ladite annexe ».

Il s'agit d'une disposition certes transitoire, mais révélatrice du rôle assigné au conseil d'administration par le Gouvernement wallon quant au respect des montants des rémunérations.

B.12.3. Comme il est dit en B.10, les contraintes imposées aux organismes dans lesquels sont exercés les mandats dérivés ont pour objectif de garantir la bonne gouvernance en leur sein. Ces contraintes, qui requièrent certes une modification de l'organisation dans la prise de certaines décisions, ne paraissent pas excessivement lourdes à mettre en œuvre.

B.13. Pour le surplus, il appartient au seul législateur décrétoal de fixer les règles qu'il estime nécessaires ou souhaitables pour atteindre l'objectif de nature politique qu'il s'est fixé, à savoir celui de la bonne gouvernance et de la transparence des pouvoirs locaux. À ce titre, il peut privilégier le remboursement des sommes trop versées soit au profit de l'institution dans laquelle le mandat originaire est exercé, soit au profit de l'institution dans laquelle le mandat dérivé est exercé, qui ont toutes deux contribué au dépassement des plafonds. La Cour ne peut censurer un tel choix que s'il est manifestement déraisonnable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

B.14. La question préjudicielle appelle une réponse négative.



Par ces motifs,

la Cour,

dit pour droit :

L'article L5421-2, § 2, alinéa 3, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et l'article 38, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, en sa rédaction applicable en région de langue française, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 février 2021.

Le greffier,

Le président

F. Meersschaut

F. Daoût