

Rémunérer les représentants politiques : à quel prix ?

Éclairages, critiques et perspectives

Mémoire réalisé par
Thomas Stévenart

Promoteur
Marc Verdussen

Année académique 2017-2018
Master en droit

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une œuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

L'étude que nous présentons est le fruit de nombreux mois de travail durant lesquels nous avons pu bénéficier de soutien, d'échanges et de conseils.

À ce titre, nous remercions vivement le professeur Marc Verdussen, pour l'encadrement, les conseils et le temps consacré tout au long de nos recherches.

Pour leur disponibilité, leur expertise et l'enthousiasme qu'ils ont exprimé vis-à-vis de nos recherches, nous remercions également messieurs Christophe de Beukelaer, André du Bus de Warnaffe, Jean Faniel, Frédéric Janssens et Christophe Van Gheluwe.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE PREMIÈRE. STATUT FINANCIER DES REPRÉSENTANTS POLITIQUES	5
Chapitre Ier. La fonction ministérielle.....	7
Section I ^{ère} . Origine et évolution.....	7
Section II. Régime	9
§ 1 ^{er} . Traitement annuel brut.....	9
§ 2. Indemnités complémentaires	10
§ 3. Avantages en nature	11
§ 4. Régime fiscal	12
§ 5. Pension.....	12
Section III. Limitations	12
Chapitre II. La fonction parlementaire	15
Section I ^{ère} . Origine et évolution.....	15
Section II. Régime	18
§ 1 ^{er} . Indemnité parlementaire	18
§ 2. Indemnités complémentaires	19
§ 3. Avantages en nature	21
§ 4. Régime fiscal	22
§ 5. Pension.....	22
Section III. Limitations	22
Chapitre III. La fonction provinciale	26
Section I ^{ère} . Origine et évolution.....	26
Section II. Régime	27
§ 1 ^{er} . Conseillers provinciaux	27
§ 2. Députés provinciaux	28
§ 3. Gouverneurs provinciaux, vice-gouverneur et adjoint du gouverneur	29

Section III. Limitations	30
Chapitre IV. La fonction communale	32
Section I ^{ère} . Origine et évolution.....	33
Section II. Régime	35
§ 1 ^{er} . Bourgmestres et échevins	35
§ 2. Conseillers communaux.....	37
§ 3. Présidents et membres du conseil de l'action sociale	38
Section III. Limitations	39
PARTIE SECONDE. CRITIQUES ET PERSPECTIVES	41
Chapitre Ier. Une rémunération indispensable	42
Chapitre II. Confiance et méfiance	45
Section I ^{ère} . Scandales et abus	45
Section II. Large méconnaissance du grand public	50
Section III. Poids culturel	53
Chapitre III. Le décumul, une fausse bonne solution ?	56
Chapitre IV. Quel modèle de représentation souhaiter ?	58
CONCLUSION	61
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	65
Législation	65
Droit européen	65
Droit belge	65
Jurisprudence	66
Doctrines	67
Articles de presse	68
Autres.....	69

INTRODUCTION

« *Un système opaque et mal connu* »¹, c'est ainsi que la journaliste Soraya Ghali décrivait le statut matériel et financier des représentants politiques, dans un article paru en 2013. Opaque étant donné la complexité qui le caractérise et qui rend sa lecture particulièrement ardue. Mal connu compte tenu du faible nombre de travaux scientifiques qui ont été consacrés à cette question sensible, contribuant davantage encore à en faire un sujet tabou². Au surplus, mystères, rumeurs et informations erronées ou décontextualisées corroborent ce propos et suscitent méfiance, voire hostilité vis-à-vis de l'ensemble de la classe politique³. Une étude menée en 2009 à la demande de la Commission européenne fait état que 82 % des Belges interrogées pensent que la corruption est présente au sein des institutions nationales et locales belges⁴.

Récemment, la presse a fait état de multiples scandales politico-financiers impliquant des personnalités politiques de l'ensemble du pays avec les *Publifin*, *Telenet*, *Kazakhgate*, *Samusocial*, *Intradel*, *ONDRAF*... Autant d'affaires qui ont placé, sous le feu des projecteurs, des élus et la question de leur statut financier, l'occasion de se poser des questions fondamentales. Les représentants gagnent-ils trop d'argent ? Faut-il interdire le cumul ? Les mécanismes de contrôle, de sanction et de transparence concernant les rémunérations sont-ils suffisants ? Les écarts de quelques politiciens justifient-ils une méfiance généralisée ?

Ces interrogations convergent vers une seule plus générale : *à quel prix rémunérer les représentants politiques ?* La question revêt un double sens : le montant des rémunérations à leur accorder d'une part, et l'ensemble des exigences qui, en contrepartie, s'imposent à eux d'autre part. Derrière toutes ces questions, il y a un enjeu considérable : celui de la démocratie

¹ S. GHALI, « Ce que coûtent nos élus », *Le Vif*, le 15 février 2013 (www.levif.be consulté le 2 juillet 2018).

² J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2010/39 (n° 2084-2085), p. 5. J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *Le CRISP en ligne*, 15 décembre 2011, www.crisp.be, p. 1.

³ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2009/9 (n° 2014-2015), p. 5.

⁴ Eurobaromètre 325 / Vague 72.2, TNS Opinion & Social, « L'attitude des Européens à propos de la corruption », Rapport de la Commission européenne, Bruxelles, novembre 2009 (www.ac.europa.eu consulté le 12 août 2018), p. 13.

représentative elle-même dont « *la légitimité et la fonction légitimante seraient aujourd'hui affaiblies* »⁵. Les représentants politiques sont amenés à accomplir une ou plusieurs fonctions en vertu de mandats à l'occasion desquels ils sont amenés à représenter l'ensemble des citoyens belges et servir l'intérêt général pour une durée limitée⁶. Leur légitimité découle du vote et par la même occasion de la confiance que des électeurs ont souhaité leur accorder. En contrepartie de cette confiance, les représentants élus se doivent d'accomplir leurs fonctions et par conséquent de s'y tenir, en adoptant le comportement et les moyens nécessaires à la poursuite de ces objectifs. Se pose ainsi la question du comportement qu'il convient d'adopter face à la *crise* dont il est question au travers des turbulences que provoquent ces différents scandales politico-financiers. Nous avons donc décidé de nous intéresser à ces questions et aux représentants politiques étant donné qu'ils se trouvent « *au cœur de la démocratie* »⁷. C'est dans cette optique que nous utilisons essentiellement l'appellation de *représentant politique* plutôt que celle de mandataire politique ou élu, tout au long de notre étude.

La présente étude se décline en deux parties.

Dans la première partie, nous présenterons le plus clairement possible le régime juridique qui s'applique aux différents représentants politiques élus en Belgique, en vue de dissiper au mieux cette « opacité » qui le caractérise. Comme nous le verrons, il existe un véritable arsenal de dispositions juridiques qui encadrent les pratiques et actions des représentants politiques. Nous présenterons successivement les ministres et secrétaires d'État, les parlementaires et enfin les représentants locaux, provinciaux et communaux. Pour ces différentes fonctions, seront développées les questions de l'origine et de l'évolution de la rémunération, le régime en lui-même, les mécanismes de contrôle existants et enfin les sanctions applicables le cas échéant. Compte tenu de la pluralité institutionnelle dont nous disposons, ces développements représenteront les différents niveaux de pouvoir : fédéral, communautaire, régional, provincial et communal.

Dans la deuxième partie, nous réaliserons une critique du régime de rémunération présenté dans la première, et entamerons une réflexion par rapport à ses dysfonctionnements et faiblesses. L'objet de cette seconde partie est également de présenter et proposer des pistes d'amélioration, voire des solutions, au régime prévalant. Cette critique, nous la plaçons à la lumière de l'actualité belge, c'est pourquoi nous étayerons nos propos au moyen d'articles de

⁵ B. MATHIEU, « Avant-propos » in *Représentation et représentativité* (sous la dir. A.-L. LE POURHIET, B. MATHIEU), Paris, Dalloz, 2008, p. 3.

⁶ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 142.

⁷ B. MATHIEU, *op. cit.*, p. 3.

presse faisant état de l'actualité politique « chaude » de ces derniers mois – voire de ces dernières années – ainsi que des propos recueillis à l'occasion d'entretiens exceptionnels. En effet, pour mener à bien nos recherches et afin de pouvoir y intégrer un apport inédit, nous avons eu le privilège de rencontrer et de nous entretenir avec cinq personnalités liées à la question de la rémunération des représentants politiques compte tenu de leurs fonctions de parlementaire, d'échevin, de chercheur... C'est ainsi qu'au cours des mois de mars et avril 2018, nous avons eu l'honneur de nous entretenir respectivement avec messieurs Frédéric Janssens, André du Bus de Warnaffe, Christophe Van Gheluwe, Jean Faniel et Christophe De Beukelaer.

Enfin, nous concluons notre étude à travers une courte synthèse du régime de rémunération des représentants en apportant des réponses aux diverses questions soulevées. Toutefois, nous espérons vivement que la réflexion entamée ici puisse se poursuivre bien au-delà de la présente contribution.

Réaliser une étude comparative entre différents États eût été certainement très instructif et s'inscrirait tout à fait dans le prolongement de la présente étude. Cependant, nous avons décidé de limiter notre étude au droit belge et par conséquent à la question du statut financier concernant uniquement les représentants politiques belges⁸. C'est également en raison de ce choix que nous ne développerons pas outre mesure la question des députés belges au Parlement européen, étant donné que ce sont les règles de l'Union européenne qui leur sont applicables⁹.

⁸ Pour une étude comparée du statut parlementaire, nous renvoyons à : M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, Genève, Union Interparlementaire, 2000.

⁹ Les députés européens ont droit à « une indemnité appropriée qui assure leur indépendance » qui est « égale à 38,5 % du traitement de base d'un juge de la Cour de justice des Communautés européennes », ainsi qu'à divers avantages en matière d'indemnité transitoire et de pension. Art. 9 et 10, Déc. (CE) n° 2005/684 du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen, *J.O.C.E.*, L 262, du 7 octobre 2005, pp. 1-10.

PARTIE PREMIÈRE.

STATUT FINANCIER DES REPRÉSENTANTS POLITIQUES

La question de la rémunération représentants politiques est assez méconnue du grand public, tant et si bien qu'elle suscite convoitises et spéculations, voire même hostilités. Pourtant, un cadre juridique est établi et composé de nombreuses règles constitutionnelles, légales et réglementaires.

La compréhension de ce cadre juridique est particulièrement ardue étant donné qu'il est extrêmement général, et propose peu d'informations précises concernant la rémunération des acteurs de la vie politique belge. Nulle part ne figure le montant exact attaché aux différentes fonctions des représentants politiques. Les éléments pour en connaître sont disséminés dans d'innombrables textes, ce qui en rend la lecture compliquée et contribue à alimenter le mystère et le flou autour de ce régime juridique¹⁰.

Dans cette première partie, nous présentons l'ensemble des fonctions exercées par des représentants politiques élus par les citoyens, aux différents niveaux de pouvoir. Afin de saisir correctement le régime applicable à chaque « type » de représentant, les développements qui suivent seront structurés en quatre chapitres successifs, détaillant dans un ordre logique et cohérent les fonctions de ministre et secrétaire d'État (Chapitre I^{er}), les fonctions de parlementaire (Chapitre II), les fonctions provinciales (Chapitre III) et enfin les fonctions communales (Chapitre IV). Pour chacune de ces fonctions et chacun de ces niveaux de pouvoir, nous aborderons les mêmes points d'intérêt et adopterons la même structure de présentation, par souci de clarté et de cohérence lors de la lecture des développements à suivre.

Dans un premier temps, nous nous intéresserons succinctement à la raison d'être du statut pécuniaire des représentants politiques et à ses évolutions les plus significatives (Section I^{ère}),

¹⁰ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 5.

afin d'apporter une réponse à la simple, mais fondamentale, question suivante : pourquoi indemniser et rémunérer les représentants politiques ?

S'ensuivra une présentation du régime s'y appliquant (Section II), présentant l'ensemble des aspects rémunérateurs et indemnitaires se rapportant aux élus. Compte tenu de la diversification, tantôt anecdotique, tantôt significative, nous exposerons soigneusement les spécificités propres à chaque organe, institution et assemblée.

À l'ensemble de ces dispositions s'imposent divers mécanismes limitant, contraignant et contrôlant l'activité des bénéficiaires de ce régime, et les sanctionnant le cas échéant (Section III). Ceux-ci tempèrent la liberté et l'autonomie de ces mêmes régimes et préviennent, en principe, des abus.

Avant d'entamer cet examen approfondi, nous formulons deux remarques.

D'une part, les représentants de la *Communauté germanophone* disposent dans une large mesure d'un statut financier différencié de leurs homologues fédéraux, flamands, bruxellois, francophones et wallons compte tenu du fait qu'elle représente 0,0068 % de la population belge¹¹.

D'autre part, les calculs et montants relatifs à la rémunération des représentants politiques sont très complexes et nécessitent une bonne maîtrise du sujet. Étant donné le nombre réduit de travaux scientifiques consacrés à cette question, notre étude s'est grandement appuyée sur les recherches de Jean Faniel concernant le statut financier des ministres, parlementaires et mandataires locaux¹². Pour calculer les rémunérations de ces derniers, chaque fonction est individualisée, considérant qu'elle est exercée par un individu célibataire, n'exerçant aucune autre fonction que celle calculée en l'espèce. En outre, la part de la rémunération rétrocédée au parti politique dont émane le représentant n'est pas prise en compte, d'autant qu'elle varie selon la formation politique dont il s'agit¹³. Pour les besoins de la présente étude, nous avons adopté ces mêmes considérations méthodologiques.

¹¹ Au 1^{er} janvier 2017, la population belge comptait 11 322 088 habitants, pour 76 920 habitants dans la Communauté germanophone (Statbel, office belge de statistique, www.statbel.fgov.be, consulté le 1^{er} juillet 2018). K. STANGHERLIN (e.a.), *La Communauté germanophone de Belgique*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 247 ; J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 41-42.

¹² J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.* ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2010/39 (n° 2084-2085).

¹³ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 577 ; J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *La sixième réforme de l'État (2012-2013) : tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthémis, 2013, p. 208.

CHAPITRE IER. LA FONCTION MINISTÉRIELLE

Nous entamons notre étude par la présentation de la fonction ministérielle, fonction que nous retrouvons au niveau du pouvoir fédéral, mais également au niveau des entités fédérées. Ici, nous nous intéressons aux membres des différents gouvernements belges et aux règles qui s'appliquent à chacun d'eux.

Le Gouvernement fédéral, avec à sa tête le Premier ministre, se compose des différents vice-Premiers ministres, ministres et secrétaires d'État¹⁴.

Les cinq gouvernements communautaires et régionaux connaissent une composition sensiblement similaire avec un ministre-président à la tête du gouvernement, et à ses côtés des vice-présidents et ministres.

Bien que l'exercice de la fonction ministérielle n'exige pas que les ministres et secrétaires d'État soient nommés parmi les membres de la Chambre et du Sénat, c'est toutefois ce qui en pratique arrive le plus fréquemment. Il faut remonter au Gouvernement Dehaene Ier (1992-1995) pour retrouver la dernière présence d'un ministre extra-parlementaire au sein du Gouvernement fédéral¹⁵.

Section I^{ère}. Origine et évolution

Dès la création de la Belgique, les ministres se sont vus accorder un traitement. Cette décision a été immédiatement justifiée compte tenu du fait que leur activité les occupait la majeure partie de leur temps, entraînant *de facto* une nécessité de les rémunérer¹⁶. Les cinq ministres du Gouvernement provisoire de 1830-1831 ont été les premiers à bénéficier de ce régime, sensiblement similaire à celui qui prévalait sous la domination hollandaise de Guillaume d'Orange. À l'époque, le projet de budget prévoyait un traitement de 10 000 florins par an, soumis à l'impôt, auquel s'ajoutaient 2 000 florins à titre d'indemnité de logement. Le régime adopté connaît une première modification deux années plus tard, à l'occasion du passage au franc belge. Les rémunérations et indemnités sont alors exprimées selon la nouvelle unité

¹⁴ Les secrétaires d'État exercent leurs fonctions sous l'autorité du ministre auquel ils sont adjoints. Art. 96, al. 1^{er} et 104, al. 1^{er} et 2, Const. coord. du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 678-679 ; A. MARICQ, J. SOHIER, *Manuel de droit public*, Loverval, Labor, 2006, p. 130.

¹⁵ Il s'agissait de la ministre du Budget, Mieke Officiers-Van de Wiele (*Belelite*, base de données recensant les compositions de tous les gouvernements fédéraux belges depuis 1831, www.commissionroyalehistoire.be/belelite consulté le 30 juin 2018). Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 688.

¹⁶ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 5.

monétaire belge : 21 000 francs pour les ministres de la Justice et de l'Intérieur, et 25 000 francs pour ceux des Affaires étrangères et des Finances¹⁷.

En 1944, le Conseil des ministres décide de consacrer davantage de facilités aux titulaires de la fonction ministérielle notamment pour que les frais d'entretien d'automobile, d'essence et de chauffeur ne soient plus à charge du ministre, mais bien de son département ministériel. Trois ans plus tard, les montants sont réévalués : le traitement s'élève à 375 000 francs annuels, auquel s'ajoute une indemnité non imposable de 50 000 francs (doublée pour le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères) à titre de frais de représentation¹⁸.

Les modifications majeures suivantes surviennent à l'occasion de la fédéralisation de la Belgique afin d'adapter le régime au nouveau paysage institutionnel belge, et y intégrer les nouvelles compositions gouvernementales fédérées. C'est ainsi que les lois ordinaire et spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État déterminent dans des termes similaires que « *Le Gouvernement détermine le statut de ses membres* »¹⁹. En vertu de ces dispositions, les gouvernements communautaires et régionaux sont dès lors habilités à établir leur propre régime de rémunération et d'indemnisation applicable en ce qui les concerne, engendrant ainsi une disparité relative entre les différents gouvernements. Toutefois, les présidents des différentes assemblées législatives, le Premier ministre et les ministres-présidents des gouvernements communautaires et régionaux adoptent un protocole le 3 février 2003 afin d'harmoniser certains aspects du régime de rémunération des ministres²⁰.

En 2014, la sixième réforme institutionnelle et ses prolongements ont entraîné de nombreux changements au sein du paysage institutionnel belge. Jumelés à un contexte économique difficile et favorable à un durcissement des règles concernant les représentants politiques et réduisant les rémunérations, indemnités et avantages, nous assistons à un recalibrage certain des avantages reconnus aux représentants²¹.

¹⁷ Une indemnité de frais de représentation à hauteur de 5 000 florins était également consacrée au ministre des Relations extérieures.

¹⁸ Précisons tout de même qu'avant cela, il bénéficiait d'une indemnité expressément justifiée par le souci de couvrir ces frais-là. J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 39-40.

¹⁹ Art. 57 et 75, L. spéc. du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993, p. 16774 ; Art. 113, loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993, p. 16838.

²⁰ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 40.

²¹ C'est pour cette raison que ministres et secrétaires d'État ont réduit leur rémunération de 5 %. J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, pp. 205-206 et 209.

Section II. Régime

Comme énoncé ci-avant, ce sont les gouvernements qui sont habilités à déterminer les modalités de rémunération et d'indemnisation de leurs membres.

Les ministres et secrétaires d'État sont rémunérés et indemnisés de différentes manières, tant directes qu'indirectes : « *la rémunération et l'indemnisation des ministres et des secrétaires d'État se décomposent généralement en différents postes, soumis à l'impôt des personnes physiques ou non* »²².

Les secrétaires d'État disposent, dans une assez large mesure, du même statut financier que celui applicable aux ministres. Comme nous le verrons ci-après, ils se voient toutefois gratifiés d'un traitement légèrement inférieur à celui des ministres.

En vertu des articles 121 et 122 de la Constitution, communautés et régions disposent d'un gouvernement assurant la fonction exécutive²³. Généralement, et assez logiquement compte tenu de sa préexistence, c'est le régime prévalant pour le Gouvernement fédéral qui sert de base aux autres régimes, adoptés plus récemment, même s'ils s'en écartent de temps à autre. Les dissemblances les plus notables se situent à deux niveaux : la différence de traitement selon le statut hiérarchique attaché à la fonction exercée et la liaison du montant à la variation de l'indice des prix à la consommation ou non²⁴.

§ 1^{er}. Traitement annuel brut

Le traitement annuel brut constitue la base de la rémunération et de l'indemnisation de toute personne exerçant une fonction ministérielle. Il s'agit d'un montant fixe soumis à l'évolution de l'indice des prix à la consommation en vigueur²⁵. Lors des développements à suivre, nous nous baserons sur le coefficient d'indexation des prix à la consommation en vigueur au 1^{er} juillet 2017, à savoir 1,6734²⁶.

L'une des particularités de ce système est que le montant du traitement demeure identique tout au long de la carrière, peu importe l'ancienneté du ministre. En revanche, certaines fonctions ministérielles bénéficient d'un traitement plus élevé, comme le Premier ministre ou le ministre des Affaires étrangères²⁷.

²² J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 41.

²³ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 781.

²⁴ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 41-43.

²⁵ M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, Genève, Union Interparlementaire, 2000., p. 34.

²⁶ La chronologie des coefficients de majoration utilisés pour calculer les traitements du secteur public est reprise sur le site des traitements du secteur public (www.traitements.fgov.be, consulté le 3 juillet 2018).

²⁷ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 41-43.

Pour les membres du Gouvernement fédéral, ce montant s'élève à 137 167,05 euros pour les ministres et 130 209,97 euros pour les secrétaires d'État. Indexés au coefficient en vigueur susmentionné, cela nous donne respectivement les montants bruts suivants : 229 535,34 euros pour les premiers et 217 893,36 euros pour les seconds²⁸.

Le ministre-président et les vice-présidents du Gouvernement flamand reçoivent le même montant que les ministres fédéraux, tandis que les ministres flamands reçoivent le même montant que les secrétaires d'État.

Le ministre-président et les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale perçoivent le même traitement que les secrétaires d'État fédéraux, tandis que les secrétaires d'État disposent d'un traitement de 123 321,18 euros, soit 206 365,66 euros brut après indexation.

Concernant le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement de la Communauté française, le régime diffère sensiblement. En effet, le ministre-président et les ministres bénéficient d'un traitement annuel brut nettement inférieur, qui n'atteint que 44 680,14 euros (74 767,75 euros brut après indexation)²⁹, soit environ un tiers de ce que perçoivent leurs homologues fédéraux, flamands et bruxellois. Toutefois, ils disposent d'un second mécanisme de rémunération : un revenu parlementaire pris en charge par l'assemblée parlementaire correspondante³⁰.

Enfin, le ministre-président et les ministres du Gouvernement de la Communauté germanophone perçoivent un traitement annuel brut à hauteur de 87 775,68 euros, soit 146 883,82 euros brut après indexation.

§ 2. Indemnités complémentaires

Bien que les indemnités complémentaires allouées varient selon le gouvernement auquel le représentant est attaché, elles sont cependant assez similaires.

En effet, ces indemnités ont la particularité d'être forfaitaires, et par conséquent ne requièrent d'aucune justification. De ce fait, l'indemnité versée peut n'avoir aucun rapport avec les dépenses effectivement consenties. En outre, ces indemnités ne font l'objet d'aucune imposition fiscale, contrairement au traitement présenté ci-avant. Dans tous les cas, elles

²⁸ J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 206.

²⁹ En principe le montant est de 49 644,60 euros, seulement ce dernier est modéré de 10 %. J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 41-42.

³⁰ Le revenu est constitué d'une indemnité parlementaire ainsi que d'une indemnité pour frais exposés à hauteur de 28% de l'indemnité parlementaire. Ce régime sera détaillé par après. J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 41-43. Cf. *Infra* « Régime » in « Chapitre II. La fonction parlementaire », p. 17.

poursuivent le même objectif de défraiement des frais et débours consentis par les ministres et secrétaires d'État dans l'exercice de leurs fonctions. C'est ainsi que nous retrouvons généralement l'indemnité pour frais de représentation, l'indemnité pour frais de logement et l'indemnité pour frais domestiques.

En outre, précisons également que l'exercice de la fonction ministérielle donne habituellement lieu au versement d'un pécule de vacances, d'une prime de fin d'année et d'une indemnité de départ. Pour calculer cette dernière, la durée du mandat presté est la donnée la plus importante et s'évalue de la même manière que pour les parlementaires³¹. Le cas échéant, la durée d'un mandat parlementaire exercé antérieurement au mandat ministériel est également prise en compte afin de déterminer le montant total de l'indemnité de départ. Cette dernière n'est versée qu'une fois que le représentant cesse toute activité ministérielle et parlementaire.

Les membres du Gouvernement fédéral bénéficient d'indemnités complémentaires pour frais de logement et domestiques, et pour frais de représentation, soumises à l'indice des prix. Le Premier ministre, les vice-Premiers ministres et le ministre des Affaires étrangères disposent d'une double indemnité pour frais de représentation³².

Au niveau des gouvernements flamand, bruxellois, wallon, et de la Communauté française, les mêmes indemnités complémentaires sont allouées, à la différence que celles-ci ne sont pas soumises à l'indice des prix et s'appliquent de manière uniforme, indépendamment des fonctions exercées.

En matière d'indemnité complémentaire, les membres du Gouvernement de la Communauté germanophone bénéficient uniquement de l'indemnité pour frais de représentation (non indexable). Ils n'ont ainsi droit à aucune indemnité de départ³³.

§ 3. Avantages en nature

Outre le traitement et les indemnités, certaines facilités matérielles et logistiques sont accordées aux ministres et secrétaires d'État afin de les aider dans l'accomplissement de leurs fonctions. C'est ainsi qu'ils disposent d'un téléphone portable et d'un véhicule de fonction avec chauffeur. En outre, lorsque leur mandat se termine, ils peuvent demander à être assistés de deux collaborateurs pour une durée limitée³⁴.

³¹ Cf. *Infra* « Régime » in « Chapitre II. La fonction parlementaire », p. 17.

³² J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 206.

³³ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 42-44.

³⁴ *Ibid.*, p. 44.

§ 4. Régime fiscal

Le traitement annuel brut fait l'objet d'une imposition fiscale classique. C'est ainsi que le précompte professionnel est prélevé à la source. Généralement, les revenus perçus atteignent le plafond déductible pour frais professionnels, ce qui permet de déduire le montant maximum. En 2017, il s'élevait à 4 320 euros³⁵.

Compte tenu de leur régime de rémunération mixte, les membres du Gouvernement de la Région wallonne et du Gouvernement de la Communauté française doivent eux-mêmes s'acquitter de l'impôt sur les personnes physiques en ce qui concerne leur indemnité parlementaire.

§ 5. Pension

La pension allouée aux ministres et secrétaires d'État est fonction de la durée des mandats ministériels et parlementaires exécutés par ceux-ci. Elle est constituée sur base d'une cotisation d'alimentation de la caisse de pension de 8,5% prélevée sur la partie équivalente à l'indemnité parlementaire du traitement ministériel.

Si cette retenue s'applique assez uniformément dans l'ensemble du pays, certains gouvernements ont pris la décision d'appliquer un autre pourcentage. C'est ainsi que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale exerce un prélèvement de 9,5%, taux qui s'applique également aux membres du Gouvernement de la Communauté française domiciliés en région bruxelloise. Pour les membres du Gouvernement de la Communauté germanophone, la retenue sur le traitement ministériel ne s'élève qu'à 6%³⁶.

Section III. Limitations

La loi prévoit certains mécanismes destinés à tempérer le régime présenté ci-avant. Nous y trouvons certaines limites juridiques, ainsi que des procédures de contrôle et des sanctions applicables le cas échéant.

Les rémunérations sont plafonnées. Ainsi, l'exercice d'un mandat ministériel au sein de deux gouvernements distincts ne donne pas lieu à la perception d'un double traitement ou d'indemnités supplémentaires³⁷.

³⁵ Le montant est actualisé pour chaque période imposable (www.finances.belgium.be consulté le 12 juillet 2018). Code des impôts sur les revenus du 10 avril 1992 (CIR 1992), *M.B.*, 30 juillet 1992, p. 17120 ; *Ibid.*, pp. 41 et 44-45.

³⁶ *Ibid.*, pp. 44-50 ; J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 206.

³⁷ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 41 et 50.

À côté de cela, la loi prévoit toutes sortes d'incompatibilité, c'est-à-dire des situations où il est interdit d'exercer « *son mandat tout en continuant l'activité avec laquelle l'exercice de ce mandat est incompatible*³⁸ ». Cette interdiction se concrétise par l'obligation pour le représentant de choisir, une fois élu, entre les différents mandats incompatibles. Elle se distingue de l'empêchement qui est la situation où l'autorité reste investie de son mandat et où seul l'exercice des fonctions est transféré à un remplaçant³⁹. L'inéligibilité est, quant à elle, la situation où un individu ne remplit pas l'ensemble des conditions pour être élu à l'occasion du scrutin⁴⁰. Ces mesures d'incompatibilité visent essentiellement à assurer le bon fonctionnement des différents organes et assemblées, et à éviter tout conflit d'intérêts ou concentration excessive de pouvoir. C'est donc assez logiquement qu'elles touchent l'ensemble des fonctions pouvant être exercées par des mandataires politiques, et notamment la fonction ministérielle⁴¹.

La loi prévoit donc l'interdiction de l'exercice conjoint de plusieurs fonctions ministérielles, fédérales et fédérées. En effet, la loi prévoit expressément que « *nul ne peut être à la fois membre d'un gouvernement de communauté ou d'un gouvernement de région et membre du Gouvernement fédéral* »⁴². Si cette disposition ne vise que l'incompatibilité pour les membres des gouvernements flamand, wallon et de la Communauté française, nous retrouvons une règle identique en ce qui concerne les membres du Gouvernement de la Communauté germanophone, ainsi que dans des termes moins explicites pour les membres du Gouvernement bruxellois et ses secrétaires d'État⁴³. En outre, la loi prévoit l'incompatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires au niveau fédéral, régional et communautaire, et européen⁴⁴. Cette dernière est consacrée réciproquement : le parlementaire d'une entité fédérée ne peut exercer une fonction ministérielle⁴⁵. Enfin, divers textes en prévoient davantage : à titre

³⁸ M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 96-97 ; A. MARICQ, J. SOHIER, *op. cit.*, p. 105.

³⁹ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 572 et 691.

⁴⁰ M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, *op. cit.*, pp. 96-97 ; A. MARICQ, J. SOHIER, *op. cit.*, p. 105.

⁴¹ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 691.

⁴² Art. 61, L. spéc. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (LSRI), *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

⁴³ Art. 50, al. 2, Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.*, 18 janvier 1984, p. 611 ; Art. 12, § 2 ; 35, § 3 et 41, § 5, L. spéc. du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (LSIB), *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667.

⁴⁴ Art. 50 et 104, Const., *op. cit.* ; Art. 24bis, § 2bis et 59, LSRI, *op. cit.* ; Art. 12, § 3 et 35, LSIB, *op. cit.* ; Art. 10ter, § 3, Loi du 31 décembre 1983, *op. cit.* ; Art. 7, Déc. (CE) n° 76/787 du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 contenant l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, *J.O.C.E.*, L 278, du 8 octobre 1976, p. 5.

⁴⁵ Art. 24bis, LSRI, *op. cit.* ; 10ter, Loi du 31 décembre 1983, *op. cit.* ; 10bis et 12, LSIB, *op. cit.*

d'exemple, citons l'impossibilité d'exercice simultané de la fonction ministérielle avec celle de gouverneur de province en Région wallonne⁴⁶.

En vertu des lois spéciales et ordinaires des 2 mai 1995⁴⁷ et 26 juin 2004⁴⁸, les mandataires publics et hauts fonctionnaires ont des obligations de déclaration de fonction et de biens auprès de la Cour des comptes, juridiction habilitée à contrôler les mandats et rémunérations des ministres et parlementaires, devenue un acteur fondamental de la bonne gouvernance. À cette fin, elle « assiste la Commission de contrôle des dépenses électorales et gère les listes de mandats et les déclarations de patrimoine »⁴⁹. En outre, le mandataire est tenu de déposer annuellement une liste reprenant les différents mandats et fonctions dirigeantes exercés ou prestés au cours de l'année antérieure, en indiquant la nature rémunératoire ou non de chacun de ceux-ci⁵⁰. Les déclarations de mandats sont alors publiées au *Moniteur belge*, sous la forme d'un tableau reprenant les informations suivantes : nom du mandataire, lieux d'activité, fonctions occupées et nature rémunératoire ou non de la fonction. En revanche, les déclarations de patrimoine restent secrètement conservées par la Cour. L'objectif est notamment de vérifier le bon respect des règles concernant le statut financier des représentants, notamment en matière de plafonds, cumuls et incompatibilités, bien que les montants ne soient pas mentionnés sur ces déclarations⁵¹. Assez récents, ces mécanismes de déclarations visent à assurer une plus grande transparence de la vie politique. Ces mesures sont le fruit du besoin de moralisation et d'assainissement de la vie publique, croissant au cours de ces dernières années. En effet, il est apparu que l'objectif de transparence n'était pas suffisamment atteint par les différents mécanismes existants. Cette déclaration de patrimoine est pratiquement indissociable de la déclaration de mandat⁵².

⁴⁶ Art. L-2212-76, Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 (CDLD), *M.B.*, 12 août 2004, p. 59699 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 573-575, 690-691 et 786-788.

⁴⁷ L. spéc. du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, 26 juillet 1995, p. 20185 ; Loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 26 juillet 1995, p. 20188

⁴⁸ L. spéc. du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, 30 juin 2004, p. 53054 ; Loi du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 30 juin 2004, p. 53059.

⁴⁹ A. LACHAPPELLE, « Cour des comptes » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État* (sous la dir. de M. VERDUSSEN et M. UYTENDAELE), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 310-311.

⁵⁰ A. LACHAPPELLE, *op. cit.*, pp. 316-317.

⁵¹ Cependant, une plateforme internet comme *Cumuleo* permet aujourd'hui d'avoir accès à ces informations (cadastre en ligne des mandats et rémunérations des représentants politiques, www.cumuleo.be).

⁵² J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 38 ; M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, pp. 57-58.

CHAPITRE II. LA FONCTION PARLEMENTAIRE

Tout comme la fonction ministérielle, l'activité parlementaire s'exerce tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées. C'est ainsi que nous disposons d'un parlement fédéral et de cinq parlements communautaires et régionaux⁵³.

À nouveau, le régime développé à l'occasion de la fédéralisation de l'État belge a sensiblement été calqué sur celui qui prévalait alors pour les députés de la Chambre des représentants et sénateurs.

Outre la fonction « classique » de parlementaire, certains sont amenés à exercer d'autres fonctions dites « spéciales » au sein des assemblées législatives. C'est le cas des fonctions de président de l'assemblée, vice-présidents, présidents de groupe politique, secrétaires, questeurs et présidents de commissions permanentes. Compte tenu de la charge de travail supplémentaire occasionnée, les titulaires de ces fonctions se voient reconnaître quelques avantages ou revenus supplémentaires⁵⁴.

Enfin, précisons que les considérations émises concernant le statut particulier de la Communauté germanophone sont également valables pour le présent chapitre.

Section I^{ère}. Origine et évolution

En 1830, le Congrès national ne souhaite pas rémunérer les parlementaires, d'autant que la plupart d'entre eux exerçait une autre activité professionnelle en parallèle⁵⁵. L'avis est que l'engagement politique ne doit pas être motivé par des raisons matérielles ou carriéristes. Cependant, l'absence totale de rémunération ou d'indemnisation en cloisonne et réduit drastiquement l'accès aux seules personnes les mieux nanties.

C'est pourquoi, le Congrès instaure en 1830 le mécanisme d'indemnité parlementaire, amenée à remplir une double fonction : garantir l'égalité d'accès à tous les citoyens et l'indépendance financière de ses membres en compensant les frais et débours inhérents d'autre part⁵⁶. Alors qu'il décide d'en accorder une de 200 florins aux membres de la Chambre des

⁵³ Art. 36, 115 et 116, Const., *op. cit.*

⁵⁴ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 16.

⁵⁵ M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁶ 66, al. 1^{er}, Const. *op. cit.* ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 576 ; M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, pp. 31-32 ; E. WILLEMART, « De la Chambre des représentants » in *La Constitution belge : lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 192.

représentants « populaire », exception faite de ceux habitant Bruxelles, les membres du Sénat « noble » « *ne reçoivent ni traitement ni indemnité* » à l'époque⁵⁷.

L'ancien article 52 de la Constitution est révisé à l'occasion de la première réforme constitutionnelle en 1893. L'indemnité est réévaluée à 4 000 francs belges annuels et inclut les députés domiciliés à Bruxelles. En outre, la gratuité des trajets ferroviaires publics⁵⁸ et la franchise postale pour l'envoi de courrier aux autorités leurs sont accordés⁵⁹.

En 1920-1921, le montant de l'indemnité parlementaire annuelle augmente à 12 000 francs (montant figurant aujourd'hui encore à l'actuel article 66 de la Constitution⁶⁰). En outre, une indemnité annuelle spécifique pour le président de la Chambre est établie et la Chambre peut désormais déterminer le pourcentage retenu à titre de cotisations sociales sur l'indemnité parlementaire. Surtout, l'ancien article 57 est révisé pour la première fois : les sénateurs se voient accorder une indemnité parlementaire annuelle de 4 000 francs belges pour couvrir leurs frais et débours, et les mêmes privilèges en matière de transports et de communication⁶¹.

Avec l'émergence progressive du fédéralisme, l'État belge a vu d'autres assemblées législatives – communautaires et régionales – prendre place au sein du paysage institutionnel. À cette occasion, il est apparu nécessaire d'adapter le régime de la rémunération et de l'étendre aux membres composant ces assemblées nouvellement créées. Les lois du 16 juillet 1993 prévoient que ces mêmes assemblées sont habilitées à déterminer le montant de l'indemnité dévolue à leurs membres, sans pour autant que cette dernière ne puisse excéder celle des députés⁶². C'est également depuis cette année-là que les indemnités parlementaires sont soumises à l'impôt, sous l'impulsion du parti vert francophone Ecolo.

Enfin, la sixième réforme de l'État a occasionné des changements d'une certaine envergure concernant la rémunération des représentants en 2014 : réduction du montant des

⁵⁷ Art. 52 et 57, Const. du 7 février 1831, *op. cit.* ; J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 9-10.

⁵⁸ Avant, cette gratuité était limitée au seul trajet reliant le domicile à Bruxelles.

⁵⁹ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 10.

⁶⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 277.

⁶¹ Depuis, le montant a été calquée en fonction du salaire de départ perçu par un conseiller d'État en début de carrière. En 2014, elle s'élevait à près de 58 500 euros (indexée). Art. 71, Const. *op. cit.* ; *Ibid.*, p. 277. A. ALEN (e.a.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, Die Keure, 2014, p. 157 ; J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 10-11.

⁶² Ce qui constitue une liberté hautement plus importante pour le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone dans la fixation du montant de l'indemnité. J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 11 ; A. ALEN (e.a.), *op. cit.*, p. 158 ; S. WATTIER, « Indemnités parlementaires » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État* (sous la dir. de M. VERDUSSEN et M. UYTENDAELE), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 495-496 ; F. C., « Les vrais salaires de la politique belge », *La Libre Belgique*, le 21 novembre 2013 (www.lalibre.be consulté le 1^{er} août 2018).

indemnités parlementaires des députés et sénateurs, limitation du nombre de fonctions spéciales et montants y afférents, suppression des indemnités de départ pour les parlementaires démissionnaires et adaptation du régime de pension au régime valable dans le secteur public⁶³. Notons également que de profondes modifications ont été opérées quant à la prise en charge des indemnités parlementaires : désormais, demeure uniquement à charge du Sénat la dotation des indemnités des dix sénateurs cooptés par les parlements des communautés et régions, qui s'élève à la moitié de l'indemnité allouée aux autres parlementaires⁶⁴. Les indemnités des cinquante autres sénateurs, issus des mêmes assemblées, relèvent ainsi de leurs parlements respectifs, qui déterminent à leur discrétion le montant de l'indemnité dévolue à leurs membres, exception faite du sénateur désigné par le parlement de la Communauté germanophone dont il est à charge, et qui dispose d'une indemnité égale à celle des sénateurs issus du Parlement wallon⁶⁵. Avec cette modification, nous voyons naître le risque de disparités, potentiellement conséquentes, entre les indemnités parlementaires attribuées aux sénateurs selon le parlement dont ils sont issus⁶⁶.

De ces quelques développements, il ressort nettement que l'indemnité parlementaire est un élément devenu essentiel et indissociable de la fonction de parlementaire. Et pour cause, l'exercice de la fonction parlementaire s'est considérablement développé depuis 1830, avec une augmentation importante des exigences de la vie de parlementaire, des sessions, des professions incompatibles avec cette fonction ainsi que de l'accès de plus en plus largement garanti à tous. Au-delà de cela, c'est devenu une activité professionnelle à part entière, il est donc nécessaire de garantir une rémunération permettant d'assurer leur subsistance à ceux qui l'exercent. En parallèle, la professionnalisation de la fonction nécessite de protéger les représentants contre les tentatives de corruption et de pression extérieure, en les indemnisant et rémunérant raisonnablement. C'est ainsi que « *d'un remboursement de dépenses inhérentes à la fonction, l'indemnité parlementaire a ainsi évolué vers un véritable traitement destiné à assurer une vie décente au parlementaire et à le mettre à l'abri des corruptions* »⁶⁷. Compte tenu de tout cela, il est surprenant de constater l'actuel prescrit de l'article 71 de la Constitution en vertu duquel

⁶³ A. ALEN (e.a.), *op. cit.*, pp. 145 et 159 ; J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 205 ; S. WATTIER, *op. cit.*, p. 495.

⁶⁴ Art. 90, al. 1^{er}, Règlement du Sénat, Bruxelles, 2017 ; Art. 71, al. 3 et 5, Const., *op. cit.* ; A. ALEN (e.a.), *op. cit.*, p. 158. Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 577.

⁶⁵ L'indemnité des sénateurs cooptés est limitée à la moitié de l'indemnité parlementaire complète. K. STANGHERLIN (e.a.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruges, La Charte, 2014. p. 42 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 576-577.

⁶⁶ S. WATTIER, *op. cit.*, pp. 495-496.

⁶⁷ M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, pp. 30-32.

« les sénateurs ne reçoivent pas de traitement »⁶⁸. Si formellement aucun traitement ne leur est effectivement consacré, l'indemnité parlementaire constitue, outre son côté indemnitaire, une véritable rémunération pour le parlementaire.

Enfin, précisons que les premières réformes ont eu pour effet de consacrer davantage de possibilités financières et logistiques aux parlementaires, alors que la tendance actuelle est inverse, limitant ces diverses possibilités dévolues et rapprochant leur régime juridique à celui qui prévaut pour l'ensemble du secteur public⁶⁹.

Section II. Régime

Globalement, les parlementaires se voient indemnisés et rémunérés par le biais de ce qu'il y a lieu d'appeler *indemnité parlementaire*. Elle est constituée de différents montants, fait l'objet de retenues de cotisations sociales et est, en outre, soumise à l'impôt, ce qui permet de l'individualiser selon le statut de chaque parlementaire⁷⁰.

Compte tenu de l'existence de la pluralité d'assemblées législatives à l'autonomie de plus en plus importante, des disparités apparaissent concernant le régime des parlementaires belges. Si le noyau des textes constitutionnels reste prédominant, quelques dispositions et particularités non négligeables sont à prendre en compte à l'heure de dresser notre tour d'horizon du statut pécuniaire des différents parlementaires.

Ci-après sont présentés les différents éléments constitutifs de la rémunération et de l'indemnisation des parlementaires.

§ 1^{er}. Indemnité parlementaire

En premier lieu vient l'indemnité parlementaire, un montant fixe qui s'élève à 53 511 euros, soit l'exact équivalent du traitement de base dont bénéficie un conseiller d'État lorsqu'il débute sa carrière⁷¹. Depuis le 1^{er} janvier 1996, il s'agit du montant dont bénéficient les parlementaires des différentes assemblées législatives belges, à l'exception des membres du *Parlement de la Communauté germanophone*⁷². Toutefois, ce montant ne représente pas l'entièreté de ce que perçoit un parlementaire et ne constitue que ce qu'il convient d'appeler «

⁶⁸ Art. 71, al. 1^{er}, Const., *op. cit.* ; A. ALEN (e.a.), *op. cit.*, p. 157 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 576-577.

⁶⁹ J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 205

⁷⁰ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 5-6.

⁷¹ Art. 66, al. 1^{er} Const., *op. cit.* ; M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, pp. 33-34 E. WILLEMART, *op. cit.*, p. 192 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 576-577.

⁷² Compte tenu de leur charge de travail réduite, ils jouissent d'un statut particulier et d'une rémunération moindre. J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 11-12.

indemnité de base ». De surcroît, le calcul de l'indemnité parlementaire brute nécessite l'indexation de ce montant selon l'indice des prix à la consommation en vigueur pour l'année en cours.

Une indemnité parlementaire des membres des parlements communautaires et régionaux est également prévue, non pas en vertu de la Constitution, mais bien des lois spéciales de réformes institutionnelles. Si le principe et le mécanisme sont sensiblement similaires, il convient de souligner la particularité suivante : c'est aux assemblées qu'il revient de déterminer l'indemnité versée à leurs membres.

Le régime de rémunération des parlementaires germanophones déroge grandement à ce régime. En effet, ces derniers ne bénéficient pas d'indemnité parlementaire, mais bien d'un jeton de présence à chaque manifestation en séance plénière, en commission, en réunion de groupe de travail ou en réunion du bureau, pour autant qu'ils assistent au moins à la moitié de ladite séance ou réunion. Le montant de ce jeton a une valeur nominale de 123,95 euros (207,42 euros indexés). La majorité des parlementaires germanophones n'exercent leur mandat qu'en complément d'une autre activité professionnelle, ce qui explique ce régime *ad hoc* ainsi que la difficulté d'établir une estimation pertinente de la rémunération y afférente. En effet, cette dernière peut sensiblement varier selon l'assiduité plus ou moins poussée du parlementaire aux séances et réunions. Rappelons toutefois que ce régime dérogatoire ne s'applique qu'aux parlementaires exclusivement membres de l'assemblée germanophone. Le président de l'assemblée fait toutefois exception à ce régime dérogatoire en ce qu'il est le seul à percevoir une indemnité parlementaire qui s'élève à 63 280,08 euros annuels avant indexation⁷³.

§ 2. Indemnités complémentaires

En plus de l'indemnité parlementaire, divers compléments, indemnités et avantages libres de tout impôt et de toute retenue viennent gonfler la rémunération totale des parlementaires. Ces derniers disposent en effet d'une indemnité forfaitaire pour frais exposés s'élevant à 28% de l'indemnité de base indexée, d'une indemnité forfaitaire mensuelle pour frais de déplacement, ainsi que du remboursement de ceux-ci⁷⁴, et d'une indemnité de départ.

Cette dernière s'élève au total de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité forfaitaire pour frais exposés. Lorsque le mandataire exerce des fonctions spéciales au sein de l'assemblée, elle est majorée. Le parlementaire sortant bénéficie de cette indemnité pendant une durée liée à

⁷³ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 31-34.

⁷⁴ J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 208 ; M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, pp. 37 et 47 ; J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 13.

la durée de son mandat : deux mois pour chaque année de mandat (ou un moins pour chaque mois exercé lorsqu'il a siégé moins d'un an), et pendant deux ans tout au plus, contre un maximum de quatre ans avant.

À l'origine, l'indemnité de départ était prévue pour les parlementaires démissionnaires ou ceux dont le mandat n'est pas renouvelé à la suite du scrutin, compte tenu du fait qu'ils ne sont pas éligibles au chômage⁷⁵. Beaucoup de débats et polémiques ont eu lieu quant aux indemnités de départ des parlementaires démissionnaires et à leur montant. C'est pourquoi, le Parlement flamand a décidé, en 2011, de supprimer cette indemnité lorsque le représentant délaisse son mandat au profit de l'exercice immédiat d'un emploi rémunéré⁷⁶. Depuis, l'exemple a été suivi par les autres assemblées législatives.

En outre, les parlementaires sont gratifiés de différents bonus financiers tels que pécule de vacance, prime de fin d'année, allocations familiales et remboursement des soins de santé⁷⁷.

Enfin, précisons que les titulaires de fonctions spéciales bénéficient de certaines indemnités supplémentaires en contrepartie de la charge de travail que ces fonctions représentent. C'est ainsi que les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat bénéficient de secondes indemnités parlementaires – sans retenue de cotisation de pension – et forfaitaires pour frais exposés. En outre, ils perçoivent également une indemnité de président de bureau à hauteur de 72% du montant de l'indemnité parlementaire, et une indemnité pour frais exposés à hauteur de 60% de leur indemnité de président de bureau⁷⁸.

Les présidents et vice-président du collège des questeurs des chambres fédérales disposent d'une indemnité pour fonctions spéciales à hauteur de 28,8% de l'indemnité parlementaire et d'une indemnité pour frais exposés à hauteur de 60% de celle-ci. Il en va de même pour les autres fonctions spéciales, tant au fédéral qu'au niveau des entités fédérées.

L'une des particularités des parlementaires bruxellois réside dans le fait qu'ils siègent également dans les assemblées réunies de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ou néerlandaise selon leur appartenance linguistique. Aucune indemnité supplémentaire n'est dévolue pour l'exercice de ces fonctions. En revanche,

⁷⁵ Cette indemnité est incompatible avec l'exercice d'un mandat de ministre, de parlementaire, de gouverneur ou député provincial, d'ambassadeur ou enfin d'une fonction à la Cour constitutionnelle. *Ibid.*, pp. 13-14.

⁷⁶ S. WATTIER, *op. cit.*, pp. 497-499.

⁷⁷ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 13.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 16-17 ; M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, p. 37.

les titulaires des fonctions spéciales au sein de ces assemblées jouissent tout de même de compléments financiers⁷⁹.

En plus de leurs jetons de présence, les parlementaires germanophones bénéficient également d'un minimum de douze indemnités forfaitaires mensuelles, ce qui représentait en 2009 un montant total de 1 812,30 euros annuels indexés et une fois les cotisations de pensions retenues. Le montant est doublé pour les titulaires des fonctions de vice-président et de secrétaire. Notons aussi qu'à la différence des autres parlementaires, ils ne peuvent prétendre à aucune indemnité de départ. Le président de l'assemblée germanophone dispose quant à lui des mêmes avantages reconnus aux parlementaires non germanophones : indemnité forfaitaire pour frais exposés (1 132,10 euros avant indexation), pécule de vacance, allocation de fin d'année et indemnité mensuelle pour frais de déplacement.

§ 3. Avantages en nature

À côté des indemnités et bonus financiers, sont mis à la disposition des parlementaires différents moyens matériels et logistiques destinés à faciliter l'exercice de leur travail quotidien. À ce titre, ils ont la possibilité d'utiliser des véhicules de l'assemblée, un secrétariat est mis à leur disposition, ils bénéficient de la gratuité des transports publics et de la franchise postale et ont la possibilité de suivre des formations en langues et en informatique⁸⁰.

De plus en plus souvent aussi, les parlementaires ont la possibilité d'engager des assistants de niveau universitaire et ainsi de se constituer l'équivalent de l'administration dont disposent les ministres, qui fait dès lors office d'aide intellectuelle. Leur nombre a considérablement augmenté en 1995, année depuis laquelle tout député a droit à un assistant⁸¹.

Comme leurs homologues fédéraux, les membres des conseils communautaires et régionaux jouissent également de la gratuité des transports publics.

Les présidents d'assemblées disposent d'avantages supplémentaires, à savoir la mise à disposition d'un véhicule de fonction avec chauffeur (exception faite du président du Parlement germanophone), un logement de fonction et, au terme de leur mandat, la mise à disposition de deux collaborateurs pour un certain temps⁸².

⁷⁹ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 17-34.

⁸⁰ Art. 66, al. 1^{er}, Const., *op. cit.* ; *Ibid.*, pp. 8, 13-14.; E. WILLEMART, *op. cit.*, p. 192 ; M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, pp. 9 et 41-47 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 576 ; J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 208

⁸¹ Avant, il y en avait un pour quatre parlementaires. M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, p. 43.

⁸² M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, p. 44 ; J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 14 et 33 ; E. WILLEMART, *op. cit.*, pp. 273-274.

§ 4. Régime fiscal

Le régime fiscal des parlementaires réside en majeure partie dans la législation de 1995⁸³, ainsi que dans les décisions adoptées par les organes internes des assemblées, ce qui peut poser question au regard du droit de regard et de transparence.

Les parlementaires bénéficient d'un régime d'imposition intéressant : en effet, seule l'indemnité parlementaire brute, une fois les cotisations de sécurité sociale prélevées et le forfait pour frais professionnels déduit, est soumise à l'impôt des personnes physiques. Par souci de cohérence et d'harmonisation des interprétations des déclarations fiscales, le contrôle est centralisé au sein d'une seule direction fiscale, compétente pour l'ensemble des représentants belges⁸⁴.

§ 5. Pension

Tout comme en ce qui concerne les ministres, une retenue de 8,5 % est exercée sur l'indemnité perçue par les parlementaires afin d'alimenter des caisses de pension.

Le régime de pension des parlementaires diffère selon l'assemblée dont il est question. En effet, les parlements communautaires et régionaux sont autonomes dans la détermination du montant de la cotisation retenue sur l'indemnité parlementaire, en vue d'alimenter les caisses de pension. C'est ainsi qu'en novembre 2006, le Parlement bruxellois a pris la décision de hausser le montant de cette cotisation d'1 %, qui s'élève dès lors à 9,5 %. La cotisation pour les caisses de pension est encore plus importante pour les membres du Parlement de la Communauté germanophone : elle s'élève à 18 %. À nouveau, le président de l'assemblée germanophone y déroge, compte tenu de son indemnité parlementaire, et se voit appliquer une retenue de 6% seulement⁸⁵. Néanmoins, des conditions d'âge – 58 ans – et d'ancienneté sont requises dans toutes les assemblées.

Section III. Limitations

De la même manière que pour les ministres, le régime applicable aux titulaires de fonctions parlementaires s'agrément de d'une série de garde-fous balisant leur statut.

Plusieurs législations prévoient des plafonds afin d'assurer une certaine homogénéité entre les différentes rémunérations. Le principe consiste en un maximum équivalent à 150 %

⁸³ Loi du 7 avril 1995 concernant le statut fiscal des membres de la Chambre des représentants, du Sénat, des Conseils de Communauté et de Région et du Parlement européen, *M.B.*, 16 juin 1995, p. 17365.

⁸⁴ J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, pp. 207-208 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 577 ; M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, pp. 38-39.

⁸⁵ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, pp. 12-13, 31-32, 34 et 40-41.

de l'indemnité parlementaire des députés à la Chambre⁸⁶. Ainsi, certains députés et sénateurs également titulaires de fonctions extra-parlementaires ne peuvent pas se faire attribuer des rémunérations, traitements et jetons de présence excédant 50% de l'indemnité parlementaire, sous peine de voir leur indemnité parlementaire réduite à due concurrence⁸⁷. Ce principe souffre toutefois de quelques exceptions, notamment en ce qui concerne les fonctions spéciales, assumées par les parlementaires, qui donnent lieu à une rémunération supplémentaire non comprise dans le calcul du plafond précité. Ce même plafond s'applique également à la rémunération des parlementaires des entités fédérées. Cette dernière est certes déterminée par l'assemblée mais jouit du « *même statut que l'indemnité des membres de la Chambre des représentants, qu'elle ne peut dépasser* ».

Le cumul est au cœur de nombreux débats aujourd'hui et présente différents enjeux : surplus de rémunération, concentration de pouvoir, conflits d'intérêts, surcharge de temps de travail. Conformément à la loi du 6 août 1931, le mandat parlementaire fédéral ne peut être cumulé avec plus d'un mandat exécutif rémunéré⁸⁸. Cette limitation vise non seulement l'exercice parallèle de mandat parlementaire avec celui de bourgmestre, échevin ou président du conseil de l'aide sociale, mais également avec ceux exercés en tant que représentants de collectivités publiques. Aussi, cette indemnité ne peut être cumulée avec l'indemnité dévolue aux députés ou sénateurs. Nous relevons également que si le cumul des indemnités versées par les différents parlements régionaux et communautaires est possible, l'indemnité totale perçue par ces mêmes parlementaires ne peut, en aucun cas, excéder l'indemnité dévolue aux députés à la Chambre⁸⁹. L'indemnité est identique, elle est simplement ventilée autrement avec une prise en charge partielle par les différentes assemblées.

La fonction parlementaire fait également l'objet de nombreuses incompatibilités prévues par les textes, qui viennent limiter les possibilités de fonctions exercées en parallèle de celle de parlementaire. La plus fondamentale concerne l'impossibilité de siéger simultanément au sein de la Chambre et du Sénat (principe du bicaméralisme). En outre, il est impossible de siéger au Parlement fédéral et au sein d'une assemblée parlementaire communautaire ou régionale

⁸⁶ Art. 31ter, LSRI, *op. cit.* ; Art. 25, § 1^{er}, LSIB, *op. cit.* ; Art. 14, § 1^{er}, Loi du 31 décembre 1983, *op. cit.* ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 278-279.

⁸⁷ Lorsque le député ou sénateur cumule avec un mandat exécutif local, c'est le traitement de ce second mandat qui est réduit, ce qui peut constituer un incitant financier pour les communes à ce qu'ils fassent partie d'une assemblée parlementaire. Art. 1^{er}quinquies, Loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les Ministres et Ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, *M.B.*, 14 août 1931, p. 4643 ; J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 37 ; C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, La Charte, 2016, p. 111.

⁸⁸ Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 576 ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 110-111.

⁸⁹ J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 12.

(principe du fédéralisme), ou du Parlement européen. En outre, certains mandats parlementaires sont incompatibles entre eux au niveau des entités fédérées⁹⁰. Comme indiqué précédemment, des incompatibilités entre la fonction parlementaire et ministérielle sont établies (principe d'indépendance). Diverses autres incompatibilités sont consacrées dans les textes, essentiellement en vue de se conformer au principe de la séparation des pouvoirs et d'empêcher le cumul de fonctions législatives et exécutives locales⁹¹. En revanche, aucune incompatibilité entre mandat public et privé n'existe à ce jour, ce qui permet l'exercice simultané d'activités dans les deux secteurs, et donc la perception d'une rémunération subsidiaire, complémentaire voire principale, pour laquelle le régime de droit commun s'applique⁹².

En cas d'incompatibilité, il incombe au parlementaire de décider s'il souhaite exercer le mandat parlementaire pour lequel il a été élu, ou s'il souhaite poursuivre son autre activité. Notons toutefois que le degré d'intensité de l'incompatibilité est variable. En effet, il y a des renoncements définitifs au mandat parlementaire, excluant dès lors un futur exercice du mandat. En revanche, il arrive que le parlementaire soit simplement empêché d'exercer son mandat en parallèle de son activité, auquel cas elle n'est que temporaire. Les incompatibilités se justifient par différentes raisons, à savoir éviter de confondre les parlementaires entre différentes assemblées, garantir leur indépendance et les protéger de pressions extérieures, assurer une véritable séparation des pouvoirs et moraliser la vie politique⁹³.

Outre ces limites, les parlementaires sont également soumis à certaines obligations. Ainsi, les parlements différents exigent que leurs membres soient effectivement présents lors des séances plénières et des travaux en commission. Au-delà d'une simple obligation morale, il s'agit d'une obligation formelle depuis 1993 : le caractère obligatoire de la présence est alors inscrit dans un texte constitutionnel, législatif ou réglementaire, et son non-respect peut entraîner l'application d'une sanction, à savoir une retenue proportionnelle au nombre d'absences du montant total de l'indemnité parlementaire⁹⁴. La Chambre des représentants et le Parlement flamand appliquent des retenues de 10, 30 et même 60% lorsque le parlementaire manque respectivement plus de 20, 30 ou 50% des votes en séances plénières. Le Parlement de

⁹⁰ Art. 49 et 119, Const., *op. cit.* ; Art. 24bis, LSRI, *op. cit.* ; Art 12, LSIB, *op. cit.* ; Art. 10bis, Loi du 31 décembre 1983, *op. cit.* ; Art. 42, Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, M.B., 25 mars 1989, p. 5321. Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 572-573 et 786-787 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 247-248 ; A. ALÉN (e.a.), *op. cit.*, p. 157

⁹¹ Art. 50 et 51, Const., *op. cit.* ; Art. 1^{er} et 5, Loi du 6 août 1931, *op. cit.* ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 575-576 et 788-789 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 251-252.

⁹² J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 36.

⁹³ M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, *op. cit.*, pp. 96-97.

⁹⁴ M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, *op. cit.*, pp. 115-116 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 278

la Communauté française, le Parlement wallon et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale vont plus loin en comptabilisant non seulement les absences lors des votes en assemblée, mais également celles lors des travaux en commissions. Seul le Sénat ne prévoit pour l'heure aucune sanction en matière d'absence⁹⁵. En ce qui concerne les parlementaires germanophones, la même obligation de présence s'applique, ainsi qu'une sanction modulée compte tenu des spécificités de ce régime : le parlementaire ne reçoit rien lorsqu'il est complètement absent à une séance ou à une réunion, et un demi jeton de présence lorsqu'il assiste à moins de la moitié de celle-ci.

Les parlementaires sont soumis à la même obligation de déclaration de mandats et de patrimoine que les ministres. En cas d'absence de déclaration de mandats et de patrimoine à la Cour des comptes, ou si celle-ci s'avère inexacte, la sanction de la déchéance des mandats peut être prononcée⁹⁶.

En outre, de nouveaux mécanismes de contrôle ont été mis en place au cours de ces dernières années, dans une volonté d'assainissement de la vie politique. Ainsi, la Région wallonne prévoit, à son niveau, une procédure de déclarations de mandats et de rémunération⁹⁷. L'intérêt de la déclaration de rémunération est de s'assurer que le montant total perçu par le mandataire à l'occasion des différentes fonctions, tant politiques que privées, sous formes de traitements, jetons de présence, rétributions et avantages divers n'excède pas 150% de l'indemnité parlementaire. Pour déterminer ce montant, il est tenu compte des différents traitements, jetons de présence, rétributions et avantages divers du représentant⁹⁸. L'organisation du contrôle est dévolue à l'autorité régionale. L'organe de contrôle institué recense l'ensemble des mandataires dans un cadastre. Pour chacun d'eux, il est fait mention des différentes fonctions exercées à titre politique et à titre privé, ainsi que la nature rémunératoire ou non de celles-ci. Le cadastre est ensuite publié au *Moniteur belge*.

⁹⁵ Le taux d'absentéisme parlementaire est établi sur base de la moyenne des absences non justifiées survenues au cours des douze derniers mois. J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 31.

⁹⁶ Cf. *Supra*. A. MAITRE, « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique : avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie » in *Mouvement communal UVCW*, Namur, UVCW, avril 2017, p. 23.

⁹⁷ Art. L-5111-1 et s., CDLD, *op. cit.*

⁹⁸ Pour les mandataires non exécutifs, doivent seules figurer les rémunérations perçues en raison de ses mandats publics, et non privés. A. MAITRE, *op. cit.*, pp. 22-23.

CHAPITRE III. LA FONCTION PROVINCIALE

Fruit de la décentralisation, la Belgique compte dix provinces tenues de l'administration de certaines questions d'intérêt public et dotées de trois autorités administratives : le conseil provincial, le collège provincial et le gouverneur.

Le premier est l'organe législatif et abrite les conseillers provinciaux, dont le nombre fluctue selon la taille des provinces, élus directement au suffrage universel, pour un mandat de six ans.

Le deuxième – aussi appelé députation provinciale – est l'organe exécutif et compte entre trois et cinq députés provinciaux, élus au sein du conseil provincial pour six ans également.

Enfin, chaque province dispose d'un gouverneur, nommé par le gouvernement régional correspondant, qui administre et contrôle les autorités provinciales. En outre, l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale comprend un vice-gouverneur, et la province du Brabant flamand un adjoint du gouverneur⁹⁹.

La compétence concernant les institutions provinciales, et par conséquent la question de la rémunération de ses membres, est régionalisée depuis 2001¹⁰⁰. La Région wallonne a transposé l'essentiel de la législation provinciale au sein du Code de la démocratie locale et de la décentralisation¹⁰¹. La Région flamande est principalement régie par le décret provincial du 9 décembre 2005¹⁰². Toutefois, les régimes restent très similaires entre les deux régions.

Section I^{ère}. Origine et évolution

En 1836, la loi prévoyait que les conseillers provinciaux ne disposaient d'aucun traitement, mais pouvaient demander une « indemnité de frais de route et de séjour » lorsque le conseil se réunissait à plus de cinq kilomètres de leur domicile, un choix qui s'expliquait compte tenu de la conception de l'époque : l'exercice d'un mandat n'est pas une charge¹⁰³.

⁹⁹ Art. 5, al. 1^{er} et 162, Const., *op. cit.* ; Loi provinciale du 30 avril 1836, *M.B.*, 27 novembre 1891, p. 1891 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 456-457 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 16 ; A. MARICQ, J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 191-193 ; P. GOFFAUX *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e éd, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 171 et 295.

¹⁰⁰ L. spéc. du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001, p. 26636

¹⁰¹ CDLD, *op. cit.*

¹⁰² Décret provincial du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005, p. 56931.

¹⁰³ Art. 61 Loi provinciale, *op. cit.* ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 10-11.

Avec l'arrivée du suffrage universel tempéré par le vote plural en 1893, l'exercice des mandats politiques se démocratise. Résultat des courses, les conseillers provinciaux se voient dotés d'un jeton de présence lorsqu'ils assistent à une séance du conseil. Pendant des années, le montant et la détermination de ce jeton fluctue : laissé pendant un temps à l'entière discrétion des provinces (sous réserve d'approbation royale), une harmonisation s'opère avec la loi du 25 juin 1997. Le motif est de garantir « *un traitement égal des conseillers de toutes les provinces* » en s'alignant sur le montant prévu pour les conseillers communaux dans une proposition de loi en cours d'élaboration¹⁰⁴.

En revanche, les députés provinciaux se voient d'emblée reconnaître un traitement annuel (3 000 francs) alloué singulièrement : la première moitié directement, tandis que la seconde est versée dans un « fond de présence » réparti à chaque trimestre selon le taux de participation¹⁰⁵. Au fil des ans, le montant de ce traitement est considérablement revu à la hausse. En outre une indemnité pour frais de route – devenue indemnité pour frais de déplacement – s'y adjoint. En 1999, le montant du traitement est calqué sur celui de l'indemnité parlementaire et ils jouissent des mêmes indemnités pour frais exposés et régime fiscal, afin de couvrir « *toutes les charges inhérentes à l'exercice [du mandat]* »¹⁰⁶.

Section II. Régime

Dans la présente section, nous présentons successivement le régime juridique applicable aux conseillers provinciaux (§ 1^{er}), aux députés provinciaux (§ 2) et aux gouverneurs, au vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et à l'adjoint du gouverneur du Brabant flamand (§ 3).

§ 1^{er}. Conseillers provinciaux

Aujourd'hui, au nord comme au sud, les conseillers provinciaux bénéficient d'un jeton de présence lorsqu'ils prennent part à une réunion du conseil provincial ou d'une de ses commissions. Une différence existe toutefois au niveau de la détermination du montant de celui-ci. En Wallonie, le montant du jeton est fixé à 125 euros (209,17 euros indexés). Le système diffère en Flandre où chaque conseil provincial est libre de déterminer son montant en respectant les plafonds minimum (28,57 euros, soit 47,81 euros indexés) et maximum (124,98

¹⁰⁴ À cette occasion, il est décidé de lier ce montant à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1^{er} juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et à la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *M.B.*, 5 juillet 1997, p. 17966.

¹⁰⁵ Art. 105, Loi provinciale, *op. cit.*

¹⁰⁶ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 11-15.

euros, soit 209,14 euros indexés). Néanmoins, ceux-ci font le choix d'accorder le montant maximum. Dès lors, dans les faits, la différence avec les provinces wallonnes est anecdotique¹⁰⁷.

Le statut des présidents de conseils provinciaux et des membres du bureau connaît également un traitement différent selon la région dont ils ressortent. En Flandre, ils peuvent percevoir un double jeton tandis qu'en Wallonie, pareil mécanisme est impossible¹⁰⁸.

Précisons également que les jetons de présence ne font l'objet d'aucun prélèvement à titre de cotisations sociales. En revanche, reconnus comme des revenus professionnels, ils sont soumis au régime de l'impôt des personnes physiques. Par conséquent, la rémunération nette annuelle du conseiller provincial dépend, outre son assiduité aux réunions et commissions, de la région dont il émane et de sa situation fiscale.

Une indemnité pour de frais de déplacement est également reconnue aux conseillers domiciliés à plus de cinq kilomètres du lieu de réunion¹⁰⁹. À côté de celle-ci, il arrive qu'une région ou province prévoit des indemnités supplémentaires à son propre niveau¹¹⁰.

§ 2. Députés provinciaux

À l'inverse des conseillers provinciaux, les membres de la députation provinciale disposent d'un salaire ou d'un traitement équivalent à l'indemnité parlementaire¹¹¹. Par conséquent, ils ne peuvent pas prétendre à un jeton de présence lorsqu'ils assistent aux réunions de leur propre conseil provincial

En outre, ils bénéficient d'une indemnité forfaitaire pour frais liés à l'exercice de la fonction, également identique à celle versée aux sénateurs et aux parlementaires flamands et d'une indemnité pour frais de parcours lorsqu'ils résident en dehors du chef-lieu provincial, dont chaque conseil provincial détermine le montant. Ils peuvent également prétendre à un pécule de vacances ainsi qu'à une prime de fin d'année.

Une indemnité de sortie, ou de départ en Wallonie, est prévue aux mêmes conditions que celles prévalant pour les parlementaires flamands et pour les sénateurs.

¹⁰⁷ D. MORISOT, *Mémento communal 2017*, Waterloo, Kluwer, 2017, p. 316

¹⁰⁸ Art. L2212-7, § 1^{er}, al. 6, CDLD, *op. cit.* ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 16-17.

¹⁰⁹ D. MORISOT, *op. cit.*, p. 316

¹¹⁰ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 18.

¹¹¹ Art. 68, Décret provincial du 9 décembre 2005, *op. cit.* ; Art. L2212-45, CDLD, *op. cit.* ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 18-19. D. MORISOT, *op. cit.*, p. 318.

À la différence des conseillers provinciaux, les députés provinciaux sont soumis au même prélèvement de cotisations sociales sur leur salaire et traitement que les employés salariés : 13,07%¹¹².

Notons que les anciens députés provinciaux et leurs ayants droits bénéficient d'une pension, selon les modalités et conditions établies par le conseil provincial¹¹³.

À Bruxelles, l'exercice des compétences dévolues à la députation provinciale a été attribué à un collège juridictionnel bilingue¹¹⁴. Ses 9 membres bénéficient d'un jeton de présence d'une valeur de 247,89 euros, imposable, chaque fois qu'ils assistent à une réunion de ce même collège, ainsi qu'à une indemnité pour frais exposés¹¹⁵. En revanche, aucun prélèvement de cotisations sociales n'est opéré.

§ 3. Gouverneurs provinciaux, vice-gouverneur et adjoint du gouverneur

Nommés par le gouvernement régional correspondant, le gouverneur provincial n'est pas élu, même si le plus souvent il s'agit d'un actuel ou ancien représentant politique. C'est pourquoi, nous le présentons également dans la présente étude. Précisons également que l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale dispose également d'un gouverneur, et en outre, d'un vice-gouverneur, au statut purement identique.

Bien que le principe de rémunération des gouverneurs et de l'adjoint du gouverneur pour le Brabant flamand soit similaire, le montant varie selon la région¹¹⁶.

À Bruxelles et en Wallonie, le traitement annuel est de 69 107,49 euros (115 644,47 euros indexés), c'est-à-dire le montant qui prévalait pour toute la Belgique jusqu'à la régionalisation de cette matière en 2001. En Flandre, le montant a depuis été réévalué à hauteur de 72 400 euros (121 151,16 euros indexés). Un taux de 11,05 % de cotisations sociales s'applique à ces montants¹¹⁷.

Une indemnité forfaitaire annuelle pour frais de représentation leur est également dévolue à hauteur de 3 718,41 euros (non indexable) en Flandre et à Bruxelles (dernier montant en

¹¹² J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 18-20.

¹¹³ Art. 68, § 6, Décret provincial du 9 décembre 2005, *op. cit.* ; Art. 105, Loi provinciale, *op. cit.*

¹¹⁴ Art 83quinquies, § 2, LSIB, *op. cit.*

¹¹⁵ Art. 1^{er}, A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 13 juin 1996 fixant les règles selon lesquelles sont déterminées les rémunérations des membres du collège juridictionnel, *M.B.*, 9 août 1996, 21252 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 26-27.

¹¹⁶ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁷ A. R. du 3 mai 1999 fixant les échelles de traitement des grades particuliers et des fonctions spécifiques du Ministère de l'Intérieur, *M.B.*, 1^{er} juin 1999, p. 19747 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 21-25.

vigueur avant la régionalisation de la matière en 2001), et de 7 500 euros en Wallonie. Cette dernière étant indexée en Région wallonne, elle s'élevait à 12 550,50 euros en juillet 2017.

Gouverneurs, adjoints du gouverneur et vice-gouverneur disposent en outre d'une résidence officielle mise à leur disposition par le gouvernement régional dont ils relèvent, ou en cas de refus, à une indemnité de résidence mensuelle libre de tout impôt à hauteur de 1 239,47 euros (2 074,13 euros indexés).

Pécule de vacances et prime de fin d'année sont également prévus pour les gouverneurs, l'adjoint du gouverneur et le vice-gouverneur dans des proportions sensiblement identiques selon la région. En outre, ils sont retraités à 65 ans, sauf à Bruxelles où l'âge de la retraite est fixé à 67 ans.

Précisons également qu'une indemnité pour frais funéraires équivalente « *au montant mensuel de la dernière rémunération brute d'activité du gouverneur* » est prévue en cas de décès, au bénéfice de son conjoint ou de ses héritiers¹¹⁸.

Section III. Limitations

Les mandataires provinciaux sont soumis à toutes sortes de règles qui d'une part les limitent dans l'exercice d'autres fonctions et dans la perception de rémunérations, et qui d'autre part les contraignent à certaines obligations en matière de présence et de transparence.

Une série d'incompatibilités liées à l'exercice d'un mandat provincial sont prévues par la loi. À cet égard, citons notamment les mandats de parlementaire, de ministre et de secrétaire d'État qui sont incompatibles avec la fonction de conseiller provincial. En revanche, l'exercice d'une activité professionnelle privée en parallèle ne fait l'objet d'aucune restriction.

Le cumul est accepté dans une certaine mesure, pour autant que le conseiller ou député provincial n'exerce pas plus de trois mandats rémunérés au sein d'une intercommunale, ni plus d'un mandat exécutif rémunéré en ce qui concerne la Région wallonne¹¹⁹.

Le plafond de 150 % de l'indemnité parlementaire des députés à la Chambre s'applique également lors du calcul des rémunérations, mais dans des proportions différentes. Alors que la Région flamande a posé le choix de l'appliquer aux seuls députés provinciaux, la Région wallonne étend également cette limitation aux gouverneurs et conseillers provinciaux. En cas

¹¹⁸ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 22- 26.

¹¹⁹ Art. L 1531-2 et L2212-77, CDLD, *op. cit.* ; *Ibid.*, p. 27 ; D. MORISOT, *op. cit.*, pp. 313-314 et 318.

de dépassement, les montants sont réduits à due concurrence, au bénéfice de la province en général¹²⁰.

En ce qui concerne l'allocation des jetons de présence, ceux-ci nécessitent de prendre part à la réunion ou à la commission. Ce mécanisme induit implicitement une obligation de présence dont le respect est constaté par la tenue d'un registre de présence¹²¹. Le conseil provincial dispose ainsi d'un pouvoir d'appréciation complet quant à l'allocation des jetons de présence, pouvant prendre la décision de priver le conseiller de son jeton de présence lorsqu'il a manqué la moitié – voire davantage – de la réunion.

Mis à part les conseillers provinciaux, l'ensemble des représentants politiques du niveau provincial sont soumis à la double obligation annuelle de déclaration de mandats et de patrimoine auprès de la Cour des comptes. Celles-ci doivent faire état de tout changement en matière de mandats et fonctions exercés, en vue de vérifier le bon respect des règles présentées préalablement. Lorsque les déclarations sont fausses, voire omises, le mandataire est alors tenu d'adresser directement au gouvernement une déclaration reprenant l'ensemble des mandats, professions et fonctions dirigeantes exercés lors de l'année précédente, en ayant soin de préciser leur caractère rémunérateur. Elles sont ensuite publiées au *Moniteur belge*¹²².

¹²⁰ D. MORISOT, *op. cit.*, p. 319 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 28

¹²¹ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 27.

¹²² *Ibid.*, p. 28; D. MORISOT, *op. cit.*, pp. 316 et 319.

CHAPITRE IV. LA FONCTION COMMUNALE

À l'occasion de la « fusion des communes », la Belgique est passée de 2 359 communes en 1976 à 589 au 1^{er} janvier 1983, toutes situées exclusivement sur le territoire d'une des quatre régions linguistiques¹²³. Chaque commune est administrée par trois autorités communales, qui ensemble forment le « corps communal », à savoir le conseil communal, le collège des bourgmestres et échevins, et le bourgmestre¹²⁴. En outre, elle comporte nécessairement un centre public d'action sociale (C.P.A.S.) dont le conseil communal élit les membres.

Le conseil communal est l'organe législatif de la commune et se compose des conseillers communaux, soit les représentants élus directement par la population, pour un mandat de six ans. Le nombre de conseillers fluctue entre 7 et 55, selon la population domiciliée sur le territoire communal¹²⁵.

Le collège des bourgmestre et échevins est l'organe exécutif et assure par conséquent la gestion quotidienne de la commune. En son sein, il rassemble le bourgmestre et entre deux et dix échevins selon la population communale. Selon la région dont il ressort, le bourgmestre est soit nommé par le gouvernement régional dont il relève (Bruxelles, Flandre), soit le conseiller communal ayant récolté la majorité des votes à l'occasion du suffrage (Wallonie). Le collège peut également accueillir le président du conseil de l'action sociale lorsque la loi le prévoit expressément¹²⁶.

Concernant le régime juridique applicable, c'est à l'origine la loi communale du 30 mars 1836 qui prévalait pour cette matière. Compte tenu de ses nombreuses modifications, une codification a été opérée pour accoucher de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988. Cette dernière prévaut encore actuellement dans une certaine mesure malgré l'adoption de la loi spéciale du 13 juillet 2001 régionalisant la matière¹²⁷ :

- les 262 communes wallonnes sont soumises au Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, les deux décrets du 8 décembre, et aux arrêtés du

¹²³ Art. 4 et 162, Const., *op. cit.* ; Loi communale du 30 mars 1836, *M.B.*, 1^{er} avril 1836

¹²⁴ L.-M. BATAILLE, « L'Europe et son impact sur les pouvoirs locaux » in *Mouvement communal UVCW*, Namur, UVCW, février 2018, p. 36 ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 17 ; A. MARICQ, J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 194-195 ; P. GOFFAUX, *op. cit.*, pp. 121 et 151.

¹²⁵ Art. 162, al. 2, 1^o, Const., *op. cit.* ; L.-M. BATAILLE, *op. cit.*, p. 36. Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 459.

¹²⁶ Art. 16, Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (NLC), *M.B.*, 3 septembre 1988, p. 12482 ; P. GOFFAUX, *op. cit.*, pp. 116-117 et 144-145 ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 82 ; Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 459 ; D. MORISOT, *op. cit.*, p. 33.

¹²⁷ Art. 4, L. spéc. du 13 juillet 2001, *op. cit.* ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 5.

gouvernement wallon des 20 novembre 1994 et 27 mai 2004 – les 9 communes germanophones sont en outre régies par le décret du 2 mai 1995 et les arrêtés du gouvernement des 23 mars 2006 et 15 mai 2007 ;

- les 308 communes flamandes sont régies par le décret communal du 15 juillet 2005, le décret du 18 mai 1999 et l'arrêté du gouvernement flamand du 19 janvier 2007 ;
- et les 19 communes bruxelloises voient s'appliquer la Nouvelle loi communale, les ordonnances du 17 juillet 2003, du 9 mars 2006, du 29 mars 2001, du 3 juin 2003 et les arrêtés du Collège réuni du 9 mars 1995 et du 16 octobre 2003¹²⁸.

Précisons également en ce qui concerne les centres publics d'action sociale (CPAS) que l'exercice de leurs compétences a été communautarisé¹²⁹. Pour chaque commune, le statut financier de ses membres est par conséquent régi par la communauté correspondante. En ce qui concerne les CPAS des communes bruxelloises, c'est la Commission communautaire commune qui est compétente.

Lorsqu'il est fait référence à la population d'une commune afin de déterminer ou de calculer le montant d'une rémunération, la donnée à prendre en considération est celle « *arrêté[e] par le gouvernement régional au 31 décembre qui précède l'année où se tiennent les élections communales* » en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, et celle arrêtée au 1^{er} janvier de l'année où se tiennent les élections communales pour les régions flamandes et wallonne¹³⁰. En l'espèce, les dernières élections communales se sont tenues le 14 octobre 2012, nous prenons donc en compte la population communale arrêtée au 31 décembre 2011 pour Bruxelles et au 1^{er} janvier 2012 pour la Flandre et la Wallonie.

Section I^{ère}. Origine et évolution

Depuis 1836, la loi prévoit qu'un jeton de présence peut être accordé au conseiller communal qui assiste à une réunion du conseil, sous réserve de l'approbation du conseil provincial. En revanche, la loi laisse la liberté de déterminer le montant de celui-ci au conseil communal, sous la tutelle de la députation provinciale. Le régime demeure étonnamment stable jusqu'en 1999, où l'article 12 de la Nouvelle loi communale (remplaçant l'article 74 de l'Ancienne loi communale) est révisé. Non seulement le jeton de présence devient obligatoire lorsque le conseiller prend part à une séance du conseil ou à une réunion de commission ou de

¹²⁸ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 39.

¹²⁹ L. spéc. du 16 juillet 1993, *op. cit.*

¹³⁰ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 5-6, 39 et 43-44.

section, mais en plus le montant de celui-ci doit désormais être compris entre 1.500 francs et le montant de celui des conseillers provinciaux tout au plus. En outre, le montant est désormais lié à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Enfin, pour ne pas pénaliser financièrement les conseillers communaux qui verraient leur situation fiscale et sociale altérée, ces derniers peuvent introduire une demande afin de revaloriser leur jeton de présence, et ainsi compenser leur perte. Notons aussi que le législateur wallon (2006) et le législateur bruxellois (2016) ont adopté diverses mesures en matière d'éthique et de bonne gouvernance au niveau du conseil communal¹³¹.

La même loi communale prévoit un traitement au bénéfice des *bourgmestres* et *échevins*, déterminé par la députation provinciale sur proposition du conseil communal. Source rémunératoire exclusive de ces mêmes mandataires, aucun jeton de présence ne peut leur être accordé¹³². Le régime présentant plusieurs défauts (montants très inégaux, blocages, cumuls), de nombreuses suggestions de réforme voient le jour à partir de 1952. Cependant, ce n'est qu'au cours des années 70 qu'un véritable changement intervient : le montant du traitement est désormais fixé par le Roi, sur base de la population communale et en référence au traitement de rédacteur dans les ministères. Différents arrêtés royaux sont adoptés dans les années suivantes afin de classer les communes en catégories selon leur population et de réévaluer le montant du traitement. Avec l'adoption de la loi du 4 mai 1999, le traitement du bourgmestre, désormais fixé par la loi plutôt que par arrêté royal, est établi en référence au traitement de secrétaire communal de la commune correspondante, tandis que le traitement des échevins est un pourcentage de celui du bourgmestre. Ils se voient également reconnaître des droits supplémentaires en matière de sécurité sociale, de pécule de vacances et de prime fin d'année. Enfin, bourgmestres et échevins de communes de moins de 50.000 habitants peuvent également demander une compensation pour perte de revenus, sans que le traitement majoré ne puisse excéder celui d'un échevin d'une commune de 50.000 habitants¹³³.

Sur décision du conseil communal approuvée par le gouverneur de province, les présidents des conseils de l'aide sociale peuvent également bénéficier d'un traitement pour autant qu'il n'excède pas celui des échevins de la même commune. Connaissant diverses

¹³¹ Le jeton de présence majoré ne peut toutefois excéder le traitement d'un échevin d'une commune de 50.000 habitants. Loi du 4 mai 1999 limitant le cumul du mandat de parlementaire fédéral et de parlementaire européen avec d'autres fonctions, *M.B.*, 28 juillet 1999, p. 28229. J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 29-32 ; L.-M. BATAILLE, *op. cit.*, p. 36 ; I. VOGELAERE et B. LYSY, *Les indemnités des conseillers communaux bruxellois sont plafonnées*, Malines, Wolters Kluwer, 2016, p.1.

¹³² Art. 103, Loi communale, *op. cit.*

¹³³ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 32-34 et 36-37.

évolutions, le régime est aujourd'hui calqué sur celui des échevins de la même commune¹³⁴. Les membres des CPAS bénéficient d'un jeton de présence pour chaque réunion à laquelle ils prennent part dans le cadre de ce mandat. À cet effet, un registre des présences est tenu à jour. Le montant du jeton de présence est plafonné à concurrence du montant de celui des conseillers communaux de la même commune. En outre, président et membres peuvent prétendre à une indemnité pour frais exposés. En matière de pension, les anciens présidents de CPAS disposent des mêmes conditions que les échevins.

Avec la possibilité de création de districts intracommunaux pour les communes comptant plus de 100.000 habitants, le régime se développe pour les conseillers de districts élus directement pour un mandat de six ans. Alors qu'ils bénéficient d'un jeton de présence similaire à celui des conseillers communaux, le traitement du président et des membres du bureau du district relève de la compétence du Roi, qui en délègue la fixation au conseil communal¹³⁵. La loi prévoit toutefois que ce traitement doit être compris entre 10 et 50 % du traitement du bourgmestre pour les présidents des conseils de district, et entre les mêmes taux du traitement d'échevin pour les membres du bureau des conseils de district. Dans le cadre de cette étude, nous ne nous étendons pas outre mesure sur cette question.

Section II. Régime

Dans la présente section, nous présentons successivement le régime juridique applicable aux bourgmestres et échevins (§ 1^{er}), aux conseillers communaux (§ 2) et aux présidents et membres du conseil de l'action sociale (§ 3).

§ 1^{er}. Bourgmestres et échevins

Les bourgmestres et échevins bénéficient d'un traitement fixé par la loi, qui constitue dès lors une des dépenses obligatoires du conseil communal, indépendamment de leur présence effective lors des réunions du collège. Il est d'ailleurs exclu qu'ils perçoivent des jetons de présence lorsqu'ils assistent à pareilles réunions¹³⁶. En Région flamande, il est fait référence au montant de l'indemnité parlementaire du député flamand. Selon la catégorie à laquelle se réfère la commune, le traitement du bourgmestre fluctue entre 25,9 et 151 % de cette indemnité. En

¹³⁴ A. R. du 21 janvier 1993 modifiant l'arrêté royal du 15 décembre 1977 relatif au traitement des présidents et aux jetons de présence des membres des conseils de l'aide sociale, *M.B.*, 9 février 1993, p. 2898 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 30 et 37-38.

¹³⁵ Art. 41, Const., *op. cit.* ; A. R. du 24 novembre 2000 fixant le traitement des présidents et des membres du bureau des conseils de district, *M.B.*, 1^{er} décembre 2000, p. 40424 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 30, 39 et 54-57 ; P. GOFFAUX, *op.cit.*, pp. 350-351.

¹³⁶ J. DUJARDIN (e.a.), *Burgemeester : statuut*, Bruges, Die Keure, 2012, p. 249. ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 44.

Région wallonne, le montant du traitement des bourgmestres est déterminé selon des barèmes établis pour les 22 catégories de communes. À Bruxelles, le montant du traitement du bourgmestre et des échevins est déterminé conformément au régime applicable au moment de la régionalisation de la matière : entre 75 et 120 % de l'échelon maximal de l'échelle de traitement du secrétaire communal de la commune pour le bourgmestre.

Les échevins touchent quant à eux une fraction du traitement dévolu au bourgmestre, à concurrence de 60% ou 75% selon que la population communale soit inférieure ou supérieure à 50.000 habitants.

En outre, bourgmestres et échevins ont droit à un pécule de vacances, ainsi qu'à une prime de fin d'année depuis le 1^{er} janvier 2001. Notons que, mis à part les frais de voyage et de représentation et le remboursement de frais consentis à l'occasion de l'exercice de leur fonction, ils ne peuvent prétendre à aucune autre intervention à charge de la commune, et notamment à aucune indemnité de départ¹³⁷. En cela, le régime est plus rigide que celui applicable aux parlementaires.

Toutefois, les bourgmestres et échevins des communes de moins de 50.000 habitants peuvent soumettre une demande de compensation pour perte de revenus à la commune, aussi appelée *majoration sociale*. Il est alors tenu compte des montants déjà perçus pour le mandataire afin que, toutes sommes comprises, leur rémunération ne puisse excéder le traitement dévolu aux bourgmestres ou aux échevins d'une commune de 50.000 habitants¹³⁸.

Mis à part en termes de pensions et s'ils sont couverts par un régime de sécurité sociale spécifique (compte tenu d'une activité de salarié ou d'indépendant concomitante), bourgmestres et échevins bénéficient de la même couverture sociale (soins de santé, allocations de chômage, allocations familiales) que les salariés et l'ensemble du corps communal, ce qui engendre un prélèvement de 13,07 % de leur traitement. En outre, ils sont soumis au même régime fiscal, avec toutefois la particularité de pouvoir opter pour différents régimes de déduction des frais professionnels (réel, forfaitaire, spécial)¹³⁹.

La prise en charge des pensions des bourgmestres et échevins revient à la commune. La loi fixe ses conditions d'accès, notamment renforcées par la loi du 28 décembre 2011 : âge

¹³⁷ D. MORISOT, *op. cit.*, p. 67. ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 43-45 ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 59 et 120-121 ; J. DUJARDIN (e.a.), *op. cit.*, p. 254.

¹³⁸ D. MORISOT, *op. cit.*, p. 70 ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 107.

¹³⁹ Art. 23, § 1^{er}, 4^o et art. 31, CIR 1992, *op. cit.* ; Art. 19, § 4, NLC, *op. cit.* ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 107-110 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 8-9 et 46-47 ; J. DUJARDIN (e.a.), *op. cit.*, p. 252 ; D. MORISOT, *op. cit.*, p. 68.

minimum, cotisation suffisante, fin de l'exercice du mandat. Le montant est fonction de la durée d'exercice du mandat, du traitement annuel et des cotisations versées, avec tout au plus trois quarts du traitement servant de référence. En cas de décès, le conjoint ou les enfants mineurs survivants peuvent également prétendre à une pension de survie ou d'orphelin¹⁴⁰.

Enfin, précisons qu'en vertu de leur situation statutaire, les bourgmestres sont libres de renoncer à une partie de leur rémunération lorsque celle-ci est cumulée à d'autres revenus politiques, afin de respecter les plafonds en vigueur¹⁴¹.

§ 2. Conseillers communaux

Les conseillers communaux disposent d'un régime totalement différent. En effet, pour eux, aucun traitement n'est prévu. En revanche, ils bénéficient d'un jeton de présence pour chaque réunion du conseil communal, des commissions et des sections auxquelles ils participent. Le montant de celui-ci est laissé à la libre appréciation de chaque conseil communal qui a toutefois pour obligation de l'accorder¹⁴², et est soumis à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

En Flandre, le montant du jeton de présence est soumis aux mêmes limites que celles applicables aux conseillers provinciaux, soit entre 28,57 euros (47,81 euros indexés) et 124,98 euros (209,14 euros indexés). Le président du conseil peut en outre percevoir jusqu'à deux fois le montant du simple jeton de présence.

En Wallonie, le montant doit être compris entre 37,18 euros (62,22 euros indexés) et la limite supérieure applicable aux conseillers provinciaux, soit 125 euros (209,17 euros indexés). C'est le bourgmestre, ou l'échevin le remplaçant, qui préside le conseil communal : aucun jeton de présence n'est accordé pour cela.

À Bruxelles, le montant se situe entre 37,18 euros (62,22 euros indexés) et 125,82 euros (210,55 euros indexés). Les règles wallonnes valables pour la rémunération du président du conseil communal sont également d'application¹⁴³.

Aucun prélèvement de cotisations sociales n'est opéré sur les jetons de présence des conseillers communaux. En revanche, ces derniers sont imposés à titre de *frais divers*, étant

¹⁴⁰ Art. 1^{er}, 4, 5 et 21, Loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit, *M.B.*, 6 janvier 1977, p. 130 ; D. MORISOT, *op. cit.*, p. 69. ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 118-120.

¹⁴¹ J. DUJARDIN (e.a.), *op. cit.*, pp. 266-267.

¹⁴² D. MORISOT, *op. cit.*, p. 66 ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 57-58 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 41.

¹⁴³ C. HAVARD, *op. cit.*, p. 60. J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 41-42.

donné qu'ils sont considérés comme des revenus, et entrent par conséquent dans le calcul de l'impôt des personnes physiques¹⁴⁴.

Ils peuvent également soumettre une demande de compensation pour perte de revenus à la commune, selon ce que prévoit la législation régionale. Celle-ci prend également en compte l'ensemble des jetons de présence déjà perçus, et fixe comme plafond la rémunération d'un échevin d'une commune de 50.000 habitants¹⁴⁵.

En revanche, l'exercice d'un mandat de conseiller communal n'ouvre le droit à aucune pension spécifique.

§ 3. Présidents et membres du conseil de l'action sociale

Le régime du président du conseil de l'action sociale est en grande partie calqué sur celui applicable aux échevins, ce qui explique qu'il est soumis aux mêmes conditions en matière de traitement et majoration de celui-ci, de pécule de vacances, de prime de fin d'année et de sécurité sociale¹⁴⁶. Une particularité concerne les communes situées sur le territoire de langue allemande, où c'est le Gouvernement germanophone qui détermine souverainement ces éléments, sans qu'ils ne puissent « *être plus avantageux que ceux des échevins de la commune du siège* ». Cependant, le Gouvernement n'a adopté aucune mesure en la matière, c'est donc l'arrêté du 15 décembre 1977 qui s'applique : le régime est donc identique à celui des échevins dans les faits.

Les membres du conseil de l'action sociale bénéficient d'un jeton de présence pour chaque réunion à laquelle ils assistent. Le montant de celui-ci équivaut à celui des conseillers communaux de la même commune. Notons que ceci est facultatif pour les communes sises sur le territoire de langue allemande, et que le montant du jeton ne peut excéder celui des conseillers communaux de la même commune.

Le mécanisme de majoration du jeton de présence pour cause de perte de revenus est également possible pour les membres du conseil de l'action sociale des communes sises en Flandre et en Wallonie francophone¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Art. 27, CIR 1992, *op. cit.* ; C. HAVARD, *op. cit.*, p. 59 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 41.

¹⁴⁵ D. MORISOT, *op. cit.*, p. 70 ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 60 et 119. ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 43.

¹⁴⁶ Art. 38, Loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976, p. 9876 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 45-46.

¹⁴⁷ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 42-43.

Les communes flamandes qui le souhaitent peuvent élire un ou deux vice-présidents en lieu et place d'échevins, qui bénéficient alors d'un traitement (60 % de celui d'un échevin ou du président du conseil de l'aide sociale, ou 75 % pour les communes de plus de 50.000 habitants), d'un pécule de vacances et d'une prime de fin d'année¹⁴⁸.

Section III. Limitations

Les mandataires locaux sont également soumis à certaines limites et contraintes venant tempérer le libre exercice de leur activité.

Les mandataires communaux peuvent, dans une certaine mesure, cumuler les mandats et fonctions d'ordre public et privé. Assez logiquement, les règles présentées précédemment en matière de plafond de rémunération sont également applicables au niveau communal en matière de cumul de fonctions publiques, mais dans des proportions différentes¹⁴⁹. En effet, la Région wallonne adopte le régime le plus strict en limitant le cumul des rémunérations perçues (traitements, indemnités, jetons de présence et rémunérations diverses) de tous les mandataires communaux à 150% de l'indemnité parlementaire fédérale, sous peine d'être réduit à due concurrence. La Région flamande applique la même limite, mis à part vis-à-vis des conseillers communaux qu'elle ne restreint pas. La Région bruxelloise est encore plus souple étant donné qu'elle ne vise que les bourgmestres, échevins et présidents de conseil de l'action sociale. En revanche, aucune restriction ne s'applique en ce qui concerne les rémunérations d'ordre privé¹⁵⁰.

Une série d'incompatibilités tempère néanmoins les hypothèses de cumuls de mandats et fonctions au sein du corps communal. Les mandataires communaux ne peuvent pas exercer plus de trois mandats exécutifs au sein d'une intercommunale dont leur commune fait partie. Les incompatibilités sont plus strictes concernant les membres de collège de bourgmestre et échevins. Ainsi, toute une série de fonctions sont incompatibles avec le mandat de bourgmestre ou d'échevin, notamment l'exercice d'une fonction ministérielle. Le cas échéant, il sera d'ailleurs dit « empêché »¹⁵¹.

¹⁴⁸ Art. 56, Décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale (CPAS), *M.B.*, 24 décembre 2008, p. 67990.

¹⁴⁹ J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 57 ; D. MORISOT, *op. cit.*, pp. 70-71 ; F. GOSSELIN, *Le droit de la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, 2017, pp. 259-260.

¹⁵⁰ C. HAVARD, *op. cit.*, p. 112 ; J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, pp. 57-58 ; J. DUJARDIN (e.a.), *op. cit.*, p. 259.

¹⁵¹ D. MORISOT, *op. cit.*, pp. 25-40, 84-87 et 146.

Bourgmestres, échevins et présidents de conseil de l'action sociale sont également tenus de déclarer leurs mandats et leur patrimoine auprès de la Cour des comptes, de la même manière et aux mêmes conditions que les autres représentants politiques¹⁵². Pour en assurer le bon respect, le directeur général de la commune établit la liste de « ses mandataires » soumis à cette obligation à l'attention de la Cour des comptes, afin que cette dernière puisse établir une liste provisoire de tous ceux encore amenés à se mettre en ordre.

L'adoption de mesures régionales éthiques et de bonne gouvernance joue également un rôle modérateur en la matière : la Région wallonne a ainsi décidé de limiter le cumul des mandats de parlementaire wallon avec celui de membre du collège des bourgmestre et échevins, d'inscrire une série de principes déontologiques (plein investissement du mandataire, proximité vis-à-vis des citoyens...) dans les règlements d'ordre intérieur communaux ou encore de mettre en place un contrôle fédéral des mandats et rémunérations des mandataires locaux¹⁵³.

Enfin, précisons que les bourgmestres et échevins sont soumis à un régime disciplinaire et peuvent faire l'objet, outre le simple rappel à l'ordre, d'une suspension, voire même d'une révocation, lorsqu'ils se rendent coupables d'inconduite notoire (comportement personnel) ou de négligence grave (exercice vicié de leur fonction)¹⁵⁴. Les conseillers communaux peuvent également faire l'objet d'un rappel à l'ordre ou d'une retenue de jeton de présence lorsqu'ils manquent à leur « obligation de présence »¹⁵⁵.

¹⁵² J. FANIEL, « La rémunération des mandataires locaux », *op. cit.*, p. 58 ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 113-114. Décr. spéc. Rég. w. du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, 22 décembre 2010, p. 81413 ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 152 et 186.

¹⁵³ Décr. spéc. Rég. w. du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, 22 décembre 2010, p. 81413 ; C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 152 et 186.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp. 55 et 99-100 et 146.

¹⁵⁵ C. HAVARD, *op. cit.*, pp. 55 et 59.

PARTIE SECONDE.

CRITIQUES ET PERSPECTIVES

Après avoir présenté le régime qui s'applique aux différents représentants politiques élus par les citoyens, nous entamons dans cette seconde partie une réflexion sur celui-ci. L'actualité belge de ces derniers mois – et même de ces dernières années – a été rythmée par plusieurs scandales politico-financiers (*Publfin*, *Telenet*, *Kazakhgate*, *Samusocial*, *Intradel*, *ONDRAF*...). Autant d'affaires qui soulignent la place importante que la question de la rémunération de nos représentants politiques occupe sur la scène politique, médiatique et sociétale.

Afin de mieux appréhender cette seconde partie, plus critique et évaluative, nous nous sommes entretenus avec cinq personnalités au sujet de la rémunération des élus politiques, à savoir :

- Monsieur Christophe De Beukelaer, échevin cdH à Woluwé-Saint-Pierre (Bruxelles) ;
- Monsieur André du Bus de Warnaffe, député cdH au Parlement de la Communauté française et au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et conseiller communal à Etterbeek (Bruxelles) ;
- Monsieur Jean Faniel, directeur général et chercheur au *Centre de recherche et d'information socio-politiques – CRISP* ;
- Monsieur Frédéric Janssens, greffier du Parlement wallon ;
- Monsieur Christophe Van Gheluwe, fondateur de la plateforme en ligne *Cumuleo*.

Nous avons choisi de rencontrer ces différentes personnes afin d'avoir un regard concret et actuel face à ces questions. Forts de leur expérience au sein de la politique ou en périphérie, ils nous ont livré leur expérience et leur ressenti. De ces différents entretiens, sont ressortis de nombreux éléments repris et exploités ci-après¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Les entretiens retranscrits intégralement figurent dans les annexes, remises au directeur du mémoire.

CHAPITRE IER. UNE RÉMUNÉRATION INDISPENSABLE

Les raisons d'adoption des régimes de rémunération et d'indemnisation des représentants politiques aux différents niveaux de pouvoir ont toujours poursuivi les deux mêmes objectifs : l'égal accès à l'exercice de la fonction politique et l'indépendance des représentants politiques. Bien que de récents événements ont mis en exergue excès et dérives de ce régime, ce dernier nous semble toutefois essentiel au bon fonctionnement de notre société démocratique.

En contrepartie de la rémunération, le représentant fournit temps et force de travail pour mener à bien ses fonctions. À côté de cela d'autres éléments doivent également être pris en compte pour comprendre le montant de la rémunération : le poids de la responsabilité, les risques professionnels, l'exposition à la critique et l'étiquetage politique. Pour reprendre les propos tenus par Frédéric Janssens, « *tout travail mérite salaire, ce qui veut dire que lorsqu'on s'intéresse au salaire, il faut aussi s'intéresser au travail* »¹⁵⁷.

Les exigences inhérentes à l'exercice de la fonction politique ayant évoluées, considérer celui-ci comme un simple engagement citoyen – mis à part pour le mandat de conseiller communal – relève aujourd'hui de l'illusion. En effet, bien au-delà du fait de se mettre au service de la société et de l'intérêt général, le mandat politique est devenu une profession rémunérée à part entière, requérant temps et travail¹⁵⁸. D'ailleurs, nous voyons difficilement comment il pourrait en être autrement pour les représentants politiques aujourd'hui sans exclure la majorité de la population de l'accès à ces fonctions. Au surplus, c'est aussi cette rémunération, plus ou moins conséquente selon le mandat dont il s'agit, qui permet d'attirer des représentants de qualité.

En outre, et selon sa fonction, le représentant endosse des responsabilités. Si le parlementaire est assez bien protégé compte tenu du régime d'immunité parlementaire qui lui est applicable, un bourgmestre ou échevin verra quant à lui sa propre responsabilité délictuelle engagée de par son fait, son omission ou sa faute. Plus encore et inhérente à tout mandat de représentant, l'élu représente l'État et ses institutions et doit par conséquent s'en montrer responsable. Au plus il s'agit d'une fonction importante, au plus l'attente des citoyens est importante vis-à-vis du représentant qu'il soit exempt de tout reproche. Ces responsabilités sont logiquement compensées, en partie, par la rémunération dudit représentant.

¹⁵⁷ Cf. « Annexe1. Entretien avec Frédéric Janssens », p. 6.

¹⁵⁸ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 277.

Le représentant supporte également le risque de l'exposition à la critique et donc que sa propre notoriété soit engagée. Il est susceptible de faire l'actualité pour tout fait ou geste, tant d'ordre professionnel que privé, pouvant entraîner des conséquences néfastes, voire même destructrices quant à sa réputation. Le représentant se trouve dans une position extrêmement vulnérable, il est donc important de pouvoir le protéger comme il se doit, ou plutôt de compenser ce risque par une rémunération confortable.

Un risque professionnel est également encouru par le représentant. Selon l'emploi qu'il occupe avant sa prise de fonction, le représentant est certainement amené à réduire l'ampleur de cette activité dans son emploi du temps, voire y mettre totalement fin. Dans ce dernier cas, l'issue du mandat peut s'avérer délicate pour le représentant dont le mandat n'est pas renouvelé et qui peut se retrouver, du jour au lendemain, sans emploi et sans allocations de chômage. C'est la raison d'être du mécanisme des indemnités de départ. Au-delà de cela encore, l'exercice d'un mandat politique marque pratiquement de manière indélébile le représentant, ce qui peut lui porter préjudice sur le marché de l'emploi.

S'il n'y a pas véritablement débat sur le principe-même de la rémunération des représentants politiques, la question de la détermination du montant de celle-ci est nettement moins évidente, et nous renvoie à la question centrale de notre étude : *à quel prix ?* Pour cause, l'enjeu est de taille : une rémunération élevée suscite une certaine méfiance et convoitise vis-à-vis des représentants, tandis qu'une rémunération trop basse engendre le risque de tentatives de corruption et de pénurie de candidats, a fortiori de candidats de qualité pouvant prétendre à des fonctions prestigieuses et confortablement rémunérées ailleurs. C'est notamment ce risque qu'exprimait Louis Michel – choquant au passage de nombreux citoyens – au moment de se prononcer sur un potentiel plafond de l'indemnité parlementaire à 4 800 euros nets mensuels¹⁵⁹. En effet, la comparaison entre le secteur privé à but lucratif et le secteur public est vite faite. Il convient donc que les rémunérations des représentants politiques soient suffisamment attrayantes pour compenser le poids de l'exercice d'un mandat politique, et éviter ainsi une fuite des talents.

Aussi, nous pouvons raisonnablement convenir que les rémunérations des ministres, secrétaires d'État et parlementaires sont confortables, et nettement supérieures au salaire belge

¹⁵⁹ « Vous obtiendrez un Parlement coupé de la réalité, peuplé de fonctionnaires et d'enseignants mais déserté par le monde de l'entreprise et les avocats. [...] Quel entrepreneur acceptera de sacrifier ses week-ends, ses soirées, ses vacances, pour gagner 4.800 euros nets/mois ? ». X, « Louis Michel et les "salaires de misère" de 4.800 euros net/mois des parlementaires belges », *La Libre Belgique*, le 7 février 2017 (www.lalibre.be consulté le 1^{er} août 2018).

médian, qui s'élevait à 3 095 euros bruts en 2015, ce qui représente un montant net d'environ 2 000 euros¹⁶⁰ pour un travailleur temps plein isolé.

La différence pécuniaire sensiblement importante entre ces rémunérations peut être compensée par l'engagement citoyen à servir l'intérêt général qu'endosse l' élu, mais celui-ci montre également ses limites : une rémunération suffisamment confortable est un élément indispensable sous peine de voir toutes les personnes ayant le choix privilégier un haut poste dans le secteur privé¹⁶¹. Un autre argument en faveur du secteur privé est l'augmentation de la rémunération au fil de la carrière, contrairement au secteur public où un représentant, quelle que soit son expérience, dispose du même traitement, indemnité ou jeton de présence que tous les autres exerçant la même fonction : tout au plus, il percevra une pension plus importante. Une rémunération au mérite serait extrêmement compliquée à instaurer dans le secteur public et nécessiterait des contrôles ou évaluations très poussées.

Estimer la justesse du montant de la rémunération des représentants relève d'une appréciation subjective, ce qui n'est pas l'objet de la présente étude. Cependant, soulignons le fait que de nombreuses personnes estiment les niveaux de rémunérations actuels déséquilibrés, avec certaines rémunérations surévaluées, et d'autres sous-évaluées. Ces mêmes personnes appuient leurs propos en soulignant la différence entre les fonctions de parlementaires et de bourgmestres. Ces derniers sont en contact direct avec les citoyens et endossent directement la responsabilité de leurs faits, omissions ou négligences. En cela, leur position est plus fragile que celle des parlementaires, protégés par le rempart de l'immunité parlementaire¹⁶².

¹⁶⁰ Par souci de représentativité du montant de la rémunération mensuelle de la moitié des travailleurs belges, nous préférons le salaire médian au salaire moyen (source : SPF Economie). X, « Emploi. Le salaire moyen à temps plein : 3 445 euros brut », *La Libre Belgique*, le 23 et 24 septembre 2017, p. 16.

¹⁶¹ Exemple du poste vacant de ministre bruxellois de l'Économie. Cf. « Annexe 5. Entretien avec Christophe de Beukelaer », pp. 66-67.

¹⁶² Art. 58 et 59, Const., *op. cit.* ; Cf. « Annexe 2. Entretien avec André du Bus de Warnaffe », p. 24 ; « Annexe 4. Entretien avec Jean Faniel », p. 51 ; « Annexe 5. Entretien avec Christophe De Beukelaer », pp. 64-66.

CHAPITRE II. CONFIANCE ET MÉFIANCE

« Les politiciens gagnent trop », « ce sont des pourris », « tous corrompus », « encore un fraudeur » ... Ces propos fréquemment entendus dans les discussions de la vie quotidienne illustrent le sentiment de méfiance et de mépris d'une part de la population à l'encontre des représentants sur la question de leur rémunération.

Nous présentons les différents éléments expliquant la relation particulière qu'entretiennent les citoyens vis-à-vis de la rémunération des représentants qu'ils ont eux-mêmes élus : les scandales et abus qui suscitent l'indignation des citoyens (Section I^{ère}), la méconnaissance du régime rémunératoire des représentants de la part du grand public (Section II) et le poids de la culture et de la mentalité propre à chaque société (Section III).

Section I^{ère}. Scandales et abus

Chaque affaire ou « scandale » évoqué par les médias a pour effet d'éroder la confiance que le citoyen porte à ses représentants, et d'alimenter la méfiance à leur égard. Il est tout naturel de s'offusquer lorsqu'un écart ou un abus est dûment constaté. Néanmoins, il faut aussi éviter d'assimiler toute la classe politique à quelques cas isolés : la grande majorité des représentants ne contournent pas les lois à l'insu du candide et honnête citoyen¹⁶³. Évitions de verser dans une certaine forme de généralisation des « représentants corrompus ».

Compte tenu des fonctions qu'ils exercent mais surtout de ce qu'ils représentent (les citoyens mais au-delà de ça, le Droit et l'État), un fraudeur est toujours un fraudeur de trop : la probité des représentants politiques est indispensable. S'il est évident que cela doit être l'objectif, il serait réducteur de considérer le système comme fondamentalement mauvais sous prétexte qu'il y ait quelques représentants délinquants parmi l'ensemble des représentants politiques que compte l'État belge. Les principaux concernés sont d'ailleurs les premiers à déplorer le « *bashing politique* » dont ils souffrent du fait de la conduite de certains de leurs pairs. C'est d'autant plus frustrant pour ceux qui se conduisent correctement, et qui constituent vraisemblablement la majorité de la classe politique¹⁶⁴. À ce propos, Christian Behrendt, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège, amené à se prononcer sur l'affaire

¹⁶³ X, « Di Rupo sur l'affaire Publifin : "99,5% des hommes et des femmes politiques sont des gens probes" », *La Libre Belgique*, le 18 avril 2017 (www.lalibre.be consulté le 4 août 2018).

¹⁶⁴ Propos tenus par Pierres-Yves Jeholet (MR) et Dimitri Fourny (cdH). J.-C. VERSET, « Le décumul des mandats : du passé faut-il faire table rase ? », *RTBF*, le 22 janvier 2017 (www.rtbf.be consulté le 2 août 2018).

Publifin, s'est dit être préoccupé de cette « *situation de suspicion générale* », et invite à rester vigilants en évitant de « *jeter le discrédit sur tous les mandataires politiques par le seul fait qu'ils sont mandataires, alors que la plupart d'entre eux travaillent tout à fait honnêtement* ». Pire encore, il pourrait se poser un sérieux problème de manque de candidats, et pour cause : « *qui aurait envie d'être suspect aux yeux de la population par le seul fait de devenir mandataire politique ?* »¹⁶⁵. Ces propos font écho aux potentielles répercussions négatives que la question de la rémunération pourrait entraîner sur le vivier de candidats se destinant à une carrière politique, et plus particulièrement au concept de « guerre des talents » abordé ci-avant.

Dès lors, comment combattre ces abus et comportements problématiques ? Plusieurs éléments sont à prendre en compte.

Des mécanismes de contrôle existent. Sont-ils suffisants ? Tout un chacun a sa propre opinion sur la question. « Non » semble être la réponse qui s'impose. Et pourtant, comme précisé auparavant, ces affaires ne sont pas représentatives de l'ensemble de la conduite des représentants politiques. Au surplus, ces quelques affaires ont éclaté au grand jour grâce aux différents mécanismes de contrôle existants¹⁶⁶. C'est pourquoi, une refonte complète du système de contrôle des représentants semble disproportionnée, d'autant que les écarts constatés ont entraîné un sursaut de vigilance et de rigueur à l'égard des contrevenants aux règles et prescrits légaux. Ce qui hier était toléré ne passe plus aujourd'hui.

Des sanctions, parfois lourdes, sont possibles et appliquées à l'égard de ceux qui s'écarterent des règles : diminution de rémunération, démission voire déchéance des mandats ou même des droits civils et politique. Notons également que les partis politiques peuvent jouer un rôle à ce niveau-là en décidant d'adopter des mesures, en leur sein. Ce fût notamment le cas pour André Gilles, exclu du Parti Socialiste au lendemain du scandale *Publifin*¹⁶⁷. À son niveau, le citoyen dispose d'un pouvoir, à la fois immense et très restreint, celui de la sanction électorale. En effet, cinq ou six ans plus tard, les citoyens auront le dernier mot vis-à-vis des représentants impliqués dans pareilles affaires. De manière assez surprenante, il est très fréquent que des politiciens impliqués dans des scandales de la sorte soient réélus par la suite¹⁶⁸. Ce

¹⁶⁵ A. CLEVERS, « Christian Behrendt, constitutionnaliste, à propos de *Publifin* : “Non à la chasse à l'homo politicus” », *La Libre Belgique*, le 29 janvier 2017 (www.lalibre.be consulté le 2 août 2018).

¹⁶⁶ J. FANIEL, « Les scandales politiques font-ils les affaires de la démocratie ? », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 1^{er} mai 2018, www.crisp.be, p. 1.

¹⁶⁷ X, « *Publifin* : le PS exclut André Gilles », *La Libre Belgique*, le 20 avril 2017 (www.lalibre.be consulté le 8 août 2018).

¹⁶⁸ H. DOMENACH, « Ces hommes politiques condamnés puis réélus », *Le Point Politique*, le 14 mai 2013 (www.lepoint.fr consulté le 12 août 2018).

comportement paradoxal peut s'expliquer par la complaisance de l'être humain à s'indigner et à trouver des responsables aux divers maux de la société en critiquant les élus et leurs actions. Jean Faniel insiste sur ce point et souligne l'absence de véritable réaction faisant suite aux scandales qui touchent notre pays : s'il y a clairement eu de la colère et de l'indignation, il n'y a pas de véritable mobilisation ou de protestation en vue de faire changer les choses.

Précisons également, comme le souligne Frédéric Janssens, qu'il existe de nombreux cas où le fonctionnement administratif donne lieu à des dépassements de rémunération, le cas échéant réduits à due concurrence, alors qu'il n'y a aucune intention de contourner les règles. C'est notamment le cas lorsqu'une institution rémunère un représentant alors que la Chambre des représentants n'a pas encore publié le plafond de 150% de l'indemnité parlementaire. Dans ce cas, il y a lieu de réduire le montant total des indemnités reçues, de la même manière qu'un citoyen peut être mal précompté¹⁶⁹. Nous retrouvons les mêmes situations au niveau des déclarations de mandats et de patrimoine : les représentants sont eux-mêmes victimes des complexités du système, ce qui a pour effet d'engendrer un certain nombre de maladresses et d'erreurs, qu'il ne faudrait pas diaboliser en y voyant des tentatives de fraude ou de contournement des lois. Résultat des courses, le représentant est alors fiché comme « fraudeur », ce qui le décrédibilise lui ainsi que l'ensemble des hommes et femmes politiques. Ces méprises illustrent également l'effet pervers de la complexité institutionnelle belge sur la compréhension qu'en a le citoyen en ce qui concerne la rémunération des élus. C'est pourquoi, il est indispensable de rester prudent et de prendre la peine de vérifier l'exactitude des faits avant de voir rouge et de crier au scandale.

Outre les cas de *fraude* dont nous nous venons de parler, le manque d'investissement du personnel politique a également un impact sur la représentation que s'en fait le citoyen. Les parlementaires réduits à un simple rôle de « presse bouton » ou sanctionnés financièrement pour absentéisme – bien que cela relève de l'exceptionnel, comme nous l'indique Frédéric Janssens –, ou encore ceux qui cumulent leur mandat avec des fonctions chronophages « accessoires », ternissent ce tableau. Ils corroborent un peu plus le stéréotype du représentant profiteur qui, une fois élu, sait qu'il touchera son indemnité tout au long de son mandat. Sur ce point, nous estimons qu'il est indispensable de se montrer intransigeant à l'égard des représentants, non seulement vis-à-vis des citoyens qui placent leur confiance, mais aussi vis-à-vis des représentants pleinement investis dans leurs mandats et fonctions. Un investissement véritable et une conduite exemplaire du représentant sont nécessaires : il ne peut être toléré qu'une fois

¹⁶⁹ Cf. « Annexe 1. Entretien avec Frédéric Janssens », p. 18.

mandaté, un représentant se contente de « profiter » du système. Les citoyens sont en droit d'attendre de leurs représentants un comportement non seulement assidu et respectueux des règles, mais également un investissement plein et sincère dans l'exécution de leur mandat. Au même titre qu'existe la figure du *bon père de famille* en droit civil, Frédéric Debuyst développe la notion de *bon parlementaire* en vertu de laquelle le mandat parlementaire est justifié pour autant que le parlementaire œuvre à rencontrer les attentes des électeurs de sa circonscription et à intervenir en leur faveur, en y consacrant le temps nécessaire¹⁷⁰. Nous estimons qu'il est intéressant d'étendre l'aura de cette conception en instaurant la figure du *bon représentant politique*, raisonnablement investi et respectueux des règles et de ses engagements, qui se rattache à la conception du représentant qu'en avait Montesquieu, soit « *un homme plus qualifié que le représenté, plus capable que ce dernier de régler un certain nombre de problèmes de gestion et d'administration* »¹⁷¹.

Enfin, saluons tout de même l'impact positif indirect que la publicité autour des scandales et abus a produit, avec l'adoption, au fil des ans, de multiples mesures visant à assainir le monde politique de diverses façons¹⁷² : en réduisant les montants de rémunération, avantages annexes, fonctions spéciales et possibilités d'indemnité de départ, en renforçant les mécanismes de contrôle, de transparence et de règles éthiques, et en prévoyant davantage d'incompatibilités et en limitant les hypothèses de cumul¹⁷³. La Chambre des représentants vient tout juste d'adopter, début juin, une proposition de loi spéciale afin de renforcer le plafond de 150% de l'indemnité parlementaire, en y intégrant les rémunérations perçues à l'occasion de davantage de mandats¹⁷⁴. Certaines formations politiques adoptent également des dispositions en leur sein pour réagir face à ces tourmentes¹⁷⁵. Cependant, il convient de modérer son enthousiasme : s'il est évident que certaines avancées sont acquises, toutes les promesses faites lorsque les scandales éclatent ne sont pas toujours tenues une fois l'émotion du moment retombée. C'est

¹⁷⁰ F. DEBUYST, *La fonction parlementaire en Belgique : mécanismes d'accès et images*, Bruxelles, CRISP, 1967, pp. 41-42.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 47.

¹⁷² J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *Le CRISP en ligne*, 15 décembre 2011, www.crisp.be, p. 1.

¹⁷³ La question de l'indemnité de départ a été au cœur de polémiques (José Happart en 2009, Sven Gatz en 2011), ce qui a entraîné l'adoption de mesures en la matière : désormais, elle n'est plus accordée en cas de démission volontaire. F. C., *op. cit.* ; J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *op. cit.*, pp. 2 et 7.

¹⁷⁴ X, « La Chambre approuve la limitation stricte de l'indemnité parlementaire à 150% », *Le Vif*, le 7 juin 2018 (www.levif.be consulté le 8 août 2018).

¹⁷⁵ En février 2017, Olivier Chastel (président du MR) enjoignait l'ensemble de son parti à prendre connaissance et adopter les nouvelles règles en matière de bonne gouvernance (limitation du cumul des mandats, rappel du plafond de rémunération et contrôle des déclarations de mandat et de patrimoine au sein même du MR). P. DEGLUME, F. CHARDON, « Le MR interdit à ses élus d'avoir plus de trois mandats rémunérés », *La Libre Belgique*, le 16 février 2017 (www.lalibre.be consulté le 1^{er} août 2018).

ce que déplore Stéphane Hazée (député Ecolo au Parlement wallon et au Parlement de la Communauté française), qui rejoint le même constat de désillusion et de déception de ne pas aller plus loin que posait Jean Faniel en 2011¹⁷⁶.

Le 22 février 2017, la Chambre mettait en place le groupe de travail *Renouveau politique*, avec pour objectif d'émettre des recommandations permettant de moraliser la vie politique fragilisée par les scandales *Publifin* et *Telenet*. Au sein de ce groupe, Catherine Fonck (cheffe de groupe cdH à la Chambre) explique qu'il s'agit d'une « *formidable opportunité à saisir pour faire bouger les lignes. La priorité des priorités est que les politiques aient un comportement exemplaire. Et si ce n'est pas le cas, il faut resserrer une série de règles...* » et que « *puisque les gens ne savent pas eux-même avoir un comportement éthique, il faut verrouiller les règles. Avec des sanctions fortes* »¹⁷⁷. Le 18 juillet 2017, le rapport¹⁷⁸ était présenté, contenant 66 recommandations proposant notamment :

- en matière de *transparence* : la réalisation de déclarations de mandats électroniques à charge des mandataires et personnes morales dont ils relèvent, et la publication des mandats et rémunérations publiques et privées des représentants sur le site de la Cour des comptes ;
- en matière de *d'éthique* et de *déontologie politique* : le renforcement du code de déontologie des membres de la Chambre sur la question du conflit d'intérêts ;
- en matière de *rémunération* : l'intégration des fonctions spéciales dans le calcul du plafond de 150% de l'indemnité parlementaire et la réduction de la rémunération du Président de la Chambre¹⁷⁹ ;
- en matière de *cumul* : l'interdiction pour le Président de la Chambre d'exercer des mandats privés et publics autre que conseiller communal ou de CPAS ;
- en matière de *contrôle* : le renforcement des pouvoirs de la Cour des comptes et la prise en compte du travail et de l'investissement des députés en commission pour leur rémunération ;
- en matière de *sanctions* : le renforcement de celles-ci en cas de récidive ;

¹⁷⁶ X, « Gouvernance : Stéphane Hazée (Ecolo) décerne la note "trop peu" au gouvernement Borsus », *RTBF*, le 16 juillet 2018 (www.rtb.be consulté le 8 août 2018). J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁷⁷ F. CHARDON, A. CLEVERS, « On peut supprimer l'institution provinciale », *La Libre Belgique*, le 11 et 12 mars 2017, pp. 10-11.

¹⁷⁸ Groupe de travail renouveau politique, *Rapport*, Ch. repr., sess. ord. 2014-2019, n° 2584/001, pp. 9-15.

¹⁷⁹ En octobre 2017, celle-ci a connu une réduction de près de 4.700 euros nets mensuels. X, « Le salaire du président de la Chambre amputé d'un tiers », *RTBF*, le 18 octobre 2017 (www.lalibre.be consulté le 2 août 2018).

- de manière *transversale* : l'invitation aux autres assemblées à appliquer les mêmes mesures en leur sein.

Si le rapport a connu un accueil mitigé¹⁸⁰ – certains déplorant ne pas avoir été plus audacieux sur les questions du décumul et de la limitation des rémunérations privées –, nous saluons les mesures saines et nécessaires proposées. Ces recommandations ont connu un impact immédiat, avec l'adoption d'une loi et d'une loi spéciale début mars 2018 consacrant bon nombre de celles-ci¹⁸¹. Des dispositions similaires ont également été adoptées par le Parlement wallon à la fin du même mois.

Enfin, au-delà de la réaction « juridique », ces affaires ont également le mérite d'opérer une véritable prise de conscience, d'éveiller l'esprit des gens à la thématique, de piquer leur curiosité et d'abaisser leur seuil de tolérance. Ce qui hier était possible ne l'est plus aujourd'hui. Les citoyens ouvrent de plus en plus les yeux sur ces questions qui les touchent directement, ce qui constitue le meilleur des contrôles de l'action politique.

Section II. Large méconnaissance du grand public

Il ressort de nos recherches et entretiens que les citoyens sont également – malgré eux – un facteur d'explication de cette relation méfiante, de par leur méconnaissance des règles en vigueur et de ce que les rémunérations représentent. Il apparaît que le travail des représentants et ce que leur rémunération recouvre demeure assez flou pour une partie importante de la population, ce qui a tendance à fragiliser la démocratie représentative. Récemment, Christophe Collignon (député PS au Parlement wallon et bourgmestre de Huy) l'affirmait dans les médias : « *La population doit savoir ce que l'on gagne* »¹⁸².

La méconnaissance du citoyen s'explique de différentes manières. Le régime de rémunération s'inscrit au cœur du système institutionnel belge dont il faut déjà une bonne connaissance et compréhension. Concernant le régime en lui-même, les règles sont multiples et parfois techniques. En outre, il y a tout un vocabulaire spécifique à cette matière. Certaines spécificités sont également difficiles à saisir, tel que le mécanisme de ventilation des revenus parlementaires. Être membre de plusieurs assemblées législatives ne donne pas lieu à une

¹⁸⁰ X., « Chambre : le groupe de travail sur le renouveau politique propose 66 recommandations », *RTBF*, le 18 juillet 2017 (www.rtb.be consulté le 8 août 2018) ; A. CLEVERS, « “Renouveau politique” : les revenus des mandats privés des élus seront publiés », *La Libre Belgique*, le 28 juin 2017 (www.lalibre.be consulté le 8 août 2018).

¹⁸¹ X., « Renouveau politique : la Chambre approuve le renforcement de la transparence des mandats et des rémunérations », *RTBF*, le 1^{er} mars 2018 (www.rtb.be consulté le 8 août 2018).

¹⁸² J.-C. VERSET, *op. cit.*

rémunération supérieure, contrairement à ce que nombreuses personnes peuvent penser, la prise en charge de cette rémunération est simplement fractionnée entre ces mêmes assemblées¹⁸³. Lorsqu'on lit l'information sur une plateforme comme *Cumuleo*, cela peut alors donner lieu à une vision biaisée de la réalité et diverses fausses interprétations, compte tenu de l'absence de précisions. C'est pourquoi il est nécessaire que la transparence soit claire et univoque, sans confusion possible.

La seconde difficulté se situe au niveau des informations nécessaires à l'élaboration des calculs de rémunération. Ces derniers nécessitent effectivement une quantité d'informations disséminées dans différents textes de loi. La tâche est d'autant plus délicate que des montants différents et erronés sont publiés dans les médias, ce qui a pour effet de semer la confusion dans l'esprit du citoyen. À ce niveau, il est nécessaire de mieux communiquer en diffusant les montants réellement versés, plutôt que de donner une information fractionnée laissant libre cours à des comparaisons incorrectes.

En outre, l'opération du calcul en elle-même est relativement compliquée également, étant donné qu'il faut suivre un certain ordre et appliquer la bonne opération au bon montant (coefficient de majoration, prélèvement de cotisations sociale, impôt des personnes physiques).

Dès lors se pose une question fondamentale : comment remédier à ce souci majeur ? La réponse s'impose d'elle-même. Il faut informer correctement et exhaustivement les citoyens afin de clarifier leur perception de la situation¹⁸⁴.

À ce niveau, les médias disposent d'une influence énorme et jouent par conséquent un rôle majeur dans la diffusion et le relai de ces informations, ainsi qu'en investiguant eux-mêmes¹⁸⁵. Lorsque le scandale *Publifin* éclate en décembre 2016, l'affaire reste à la Une de l'actualité médiatique de la presse écrite et télévisée durant des mois entiers, avant que ça ne s'estompe... ou qu'une autre affaire n'occupe l'attention. Il est important que les journalistes dénoncent les abus avérés afin que les pratiques délictueuses cessent et que les coupables soient sanctionnés. La presse exerce un véritable pouvoir de contrôle de l'action politique et se présente comme véritable « *chien de garde de la démocratie* »¹⁸⁶ en informant la population sur des questions d'intérêt général. Cependant, les journalistes se doivent de leur côté d'agir de façon responsable et par conséquent de ne pas diffuser une information erronée ou sortie de son

¹⁸³ Cf. « Annexe 2. Entretien avec André du Bus de Warnaffe », p. 23.

¹⁸⁴ J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *op. cit.*, p. 11.

¹⁸⁵ J. FANIEL, « Les scandales politiques font-ils les affaires de la démocratie ? », *op. cit.*, p. 1.

¹⁸⁶ Cour eur. D.H., arrêt Goodwin c. Royaume-Uni du 27 mars 1996, *Rec. Cour eur. D.H.*, 1996-II, p. 500, § 39.

contexte¹⁸⁷ à la légère, compte tenu du raz-de-marée médiatique et des conséquences dommageables que cela peut provoquer.

Le citoyen a également sa propre responsabilité : s'informer par le biais d'informations fiables et objectives. En outre, il doit aussi être critique vis-à-vis de ces informations, ne pas prendre pour argent comptant tout ce qui est dit, mais bien relativiser et apprendre à faire la part des choses. Pour cela bien évidemment, il faut que cette « bonne information » arrive jusqu'au citoyen et parvienne à exister parmi l'océan de « mauvaises informations ».

À l'heure actuelle, beaucoup d'informations existent. La grande difficulté consiste à mettre la main dessus. Pour délimiter l'étendue que doit revêtir la transparence, il est nécessaire de s'intéresser à sa raison d'être : la diffusion d'informations d'une importance certaine, assez largement. En effet, il est un peu simpliste – pour ne pas dire sournois – de considérer que la publication d'un document au *Moniteur belge* accomplit pleinement l'objectif de transparence. Encore faut-il être en mesure de retrouver l'information qui nous intéresse, voire même d'en prendre connaissance de façon totalement inopinée.

Pour remédier à cette lacune, diverses initiatives ont vu le jour. L'une d'elles se nomme *Cumuleo*, une plateforme en ligne qui « *termine le processus de transparence de ce système* »¹⁸⁸ entrepris par le *Moniteur belge*. Parti du constat que l'information existait mais était difficilement accessible, la plateforme assure une diffusion bien plus efficace des déclarations de mandats auprès du grand public. *Cumuleo* se veut être un outil qui permet de détecter des possibles conflits d'intérêt, comme ce fût le cas dans le cadre du *Samusocial*. Ainsi, en plus d'être un instrument de transparence, *Cumuleo* s'apparente également à un instrument de contrôle citoyen de l'action politique. Selon Christophe Van Gheluwe (fondateur de *Cumuleo*), la transparence c'est aussi « *permettre que l'information puisse être trouvée alors qu'une personne ne sait même pas qu'elle existe* »¹⁸⁹. Pour aller encore plus loin, un cadastre des rémunérations a même été lancé en août 2016. D'autres initiatives ont également vu le jour,

¹⁸⁷ À cet effet, citons l'exemple du Parlement wallon qui représente un coût annuel de 60 millions d'euros, mais qui s'inscrit dans le contexte général du budget annuel de la Région wallonne qui s'élève à 13 milliards d'euros. Le montant reste important, mais mis en perspective et contextualisé, nous remarquons qu'il ne représente que 0,0046 % du budget annuel de la Région wallonne. Cf. « Annexe 1. Entretien avec Frédéric Janssens », p. 17.

¹⁸⁸ Cf. « Annexe 3. Entretien avec Christophe Van Gheluwe », p. 30.

¹⁸⁹ *Ibid.*

telles que *Transparencia*¹⁹⁰ et *Belvox*¹⁹¹ qui ont également pour objectif et effet de faire changer et bouger les choses.

Le risque de la transparence est de basculer dans le voyeurisme. Toute la difficulté réside en un juste équilibre entre les informations utiles et nécessaires à la connaissance, la compréhension et le contrôle des représentants, et celles à l'inverse qui sont intrusives et contraires au droit au respect de la vie privée. Une fois cet équilibre atteint, la transparence doit pouvoir montrer les choses telles qu'elles sont réellement, en levant le voile sur le champ de la rémunération au sein de la vie politique, et notamment d'ouvrir les yeux sur le fait que certaines rémunérations sont particulièrement modestes (ex : conseiller communal) par rapport à d'autres nettement plus consistantes. Il est important de montrer la vérité.

Notons que certaines informations demeurent secrètes par simple tradition ou pudeur. Dans le climat actuel de méfiance, cela n'a d'autre effet que d'alimenter les soupçons¹⁹². C'est pourquoi, nous estimons que les mécanismes visant à assurer une certaine transparence du régime de rémunération des représentants pourraient largement être améliorés, afin que l'information soit bien plus accessible, intelligible et répandue que ce n'est le cas à l'heure actuelle¹⁹³. En revanche, il est vrai que les contours de ce que nous appelons *transparence* sont assez difficiles à déterminer : jusqu'où faut-il communiquer ? Tout ce qui concerne les représentants doit-il être mis à la disposition du public ?

Section III. Poids culturel

Enfin, quelques éléments propres à la culture et à la tradition belge interviennent également et permettent d'expliquer cette relation.

Un premier élément à soulever concerne le caractère « public » de l'argent servant au bon fonctionnement des institutions. L'argent public provient des impôts payés par le contribuable, ce qui explique vraisemblablement l'attitude du citoyen, qui estime qu'il s'agit d'une fraction de son argent. Étant donné qu'il a travaillé pour, il souhaite la meilleure allocation possible de « son » argent.

¹⁹⁰ Plateforme collaborative ayant pour intérêt l'accès aux documents des autorités publiques (www.transparencia.be consulté le 9 juillet 2018).

¹⁹¹ Initiative citoyenne ayant pour intérêt la vie politique, et notamment pour la moralisation de cette dernière (www.belvox.org consulté le 9 juillet 2018).

¹⁹² Comme en attestent les derniers sondages menés, « *le monde politique en a pris pour son grade* ». J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *Le CRISP en ligne*, 15 décembre 2011, www.crisp.be, p. 3.

¹⁹³ A. MAITRE, *op. cit.*, p. 22.

Notons aussi également le rapport très pudique qu'entretient le belge avec l'argent. Quel que soit le secteur ou la profession, les montants de rémunération des individus sont généralement tus¹⁹⁴. Dans le climat actuel, et compte tenu de la situation spécifique des représentants politiques, cela contribue également à entretenir et alimenter les fantasmes, surtout lorsque des informations sont dissimulées ou que c'est le sentiment ressenti.

Le troisième élément est que les mentalités évoluent au fil du temps mais également au fil des scandales qui agitent notre pays, comme le souligne Pierre Vercauteren (politologue de l'UCL), invité à s'exprimer sur cette question au moment de l'affaire *Publifin*. Ce dernier estime qu'il y a « *aujourd'hui une attente supplémentaire de la part des citoyens pour davantage d'éthique de la part des politiques. L'honnêteté et la légalité des actes ne suffisent plus !* »¹⁹⁵. Nous y assistons aujourd'hui avec le vif débat sur le décumul : aujourd'hui il devient très compliqué de se positionner en faveur du cumul de mandats. La mentalité des 20-30 dernières années vise clairement à réduire les avantages des représentants politiques et à cadenasser le régime à coup de dispositions légales. Cette évolution s'illustre également avec la dynamique de transparence accrue dans laquelle nous sommes entrés.

Enfin, le dernier élément est la comparaison avec ce qui se fait ailleurs. Assez fréquemment, il est fait référence au « modèle scandinave », qui fait figure de bon élève sur cette question : en 2013, le Figaro titrait même un article « *“Normal” comme un ministre suédois* »¹⁹⁶. Et pour cause, la Suède a une tradition extrêmement longue de transparence et ne souffre d'aucune restriction en la matière. Transparence, modestie, simplicité et honnêteté : voici les quatre grands principes de la vie politique et publique suédoise. La tolérance est au niveau zéro : « *tout écart, même minime, est sévèrement sanctionné* »¹⁹⁷. Cela fonctionne : non seulement ils connaissent très peu de scandales politico-financiers, mais en plus ces quelques « rescapés » sont complètement risibles à côté d'affaires comme *Publifin*. À titre d'exemple, citons les affaires « Toblerone¹⁹⁸ » et de la « redevance audiovisuelle¹⁹⁹ ». La prudence doit être de mise : pareil régime peut faire rêver, et il est certainement possible de s'en inspirer en partie

¹⁹⁴ J. FANIEL, « Les scandales politiques font-ils les affaires de la démocratie ? », *op. cit.*, p. 3.

¹⁹⁵ D. DE MEEÛS, « Vercauteren : “L'affaire Publifin représente une petite bombe aux effets dévastateurs et incontrôlables” », *La Libre Belgique*, le 28 janvier 2017 (www.lalibre.be consulté le 8 août 2018).

¹⁹⁶ S. KOVACS, « “Normal” comme un ministre suédois », *Le Figaro*, le 9 avril 2013 (www.lefigaro.fr consulté le 9 août 2018).

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ En 1995, la Vice-ministre d'État Mona Sahlin était contrainte de démissionner pour avoir acheté du Toblerone, remboursé par après, avec sa carte de crédit de fonction. A.-F. HIVERT, « En Suède, on ne badine pas avec la morale », *Libération*, le 9 juin 2015 (www.liberation.fr consulté le 9 août 2018).

¹⁹⁹ En 2006, la ministre de la Culture Cecilia Stegö Chilo démissionnait pour avoir omis pendant plusieurs années de régler sa redevance audiovisuelle (pour un montant avoisinant les 2.500 euros). *Ibid.*

mais ce modèle s'inscrit, comme nous l'indiquions, dans une tradition vieille de 250 ans qui traduit aussi une certaine mentalité. S'il est possible d'instaurer des mécanismes juridiques, transposer une mentalité n'est pas possible : au mieux, elle peut – et cela semble être le cas – petit à petit se mettre en place.

CHAPITRE III. LE DÉCUMUL, UNE FAUSSE BONNE SOLUTION ?

Le cumul des mandats est une question au cœur de l'actualité politique, et qui a redoublé d'intensité avec l'éclatement des scandales *Publifin*, *Telenet* et autres. Le lien est rapidement fait : cumuler des mandats rémunérés entraîne *de facto* un cumul de rémunération et donc une rémunération totale plus conséquente que celle du représentant limité à un seul mandat. Cependant, il serait réducteur de réduire la question du cumul à la simple addition de rémunérations.

Cumuler, c'est confier l'exercice de fonctions différentes à une seule et même personne. Rien ne dit en substance que ce soit fondamentalement bon ou mauvais. Comme bien souvent, tout est question d'équilibre et de proportionnalité. Seulement aujourd'hui, la réflexion n'est pas véritablement menée. Il n'y a pas de véritable débat de fond sur la question du cumul. En réalité le décumul s'est en quelque sorte imposé, chemin faisant, comme un idéal à poursuivre. Soutenir la thèse inverse devient de plus en plus compliqué et vain. Le problème de ce faux-débat qui s'est installé, c'est que le discours du décumul « à tout prix » manque de nuance. En effet, rien ne garantit que ce soit cela qui résoudra les problèmes politiques, si ce n'est peut-être la question du cumul entre les rémunérations publiques et privées.

Il est vrai que le cumul de mandats présente une série d'inconvénients : concentration du pouvoir entre les mêmes mains, conflits d'intérêts, disponibilité et cumul des rémunérations.

Cependant, il le cumul peut également s'avérer intéressant ou utile à différentes occasions. Cumuler des mandats, c'est permettre une certaine rapidité et efficacité dans la prise de décisions, c'est aussi l'assurance d'une certaine cohérence dans la gestion d'un dossier ou la guidance d'une politique. En outre, c'est la possibilité de sortir de sa tour d'ivoire et de tenir compte d'une autre réalité qu'uniquement celle de son seul mandat, que ce soit par l'exercice d'un autre mandat politique ou par l'exercice d'une activité accessoire à titre privé²⁰⁰.

De nombreuses règles limitent les rémunérations des représentants politiques, avec généralement un plafond à 150% de l'indemnité parlementaire. Cette limite est importante et nécessaire, mais est-elle suffisante ? En ce qui concerne la rémunération de l'exercice de mandats publics, elle le semble. En revanche, la question est hautement plus délicate lorsqu'il s'agit de prendre en compte le cumul avec des revenus privés où aucun plafond de rémunération

²⁰⁰ J.-M., ROMBEAUX, « Opinion. Le décumul intégral : must ou leurre ? », *La Libre Belgique*, le 22 et 23 juillet 2017, p. 50.

n'est actuellement prévu. Pourtant, c'est cette question du cumul de rémunérations publiques et privées qui pose question dans de nombreuses affaires, *Publifin* et *Telenet* en tête, donnant parfois lieu à des rémunérations extrêmement élevées, pour ne pas dire « *indécentes* »²⁰¹ : c'est sur cette question que le débat devrait se focaliser. Est-il juste de « pénaliser » un représentant en supprimant son indemnité parlementaire sous prétexte qu'il gagne le double grâce à son activité privée ? Mais d'un autre côté, cela a-t-il du sens de lui verser une indemnité anecdotique à côté de ses revenus issus du privé ? S'exprimant sur la polémique concernant l'indemnité de départ de Sven Gatz, Jean Faniel disait que « *la philosophie présidant à [son] octroi – garantir la reconversion d'un élu sortant, privé de son mandat parlementaire et donc de son indemnité – semblait ici pervertie* »²⁰². C'est cette même question qu'il convient de se poser en la matière, et apprécier dans quelle mesure la raison d'être de l'indemnité ou du traitement est respectée en l'espèce.

À nos yeux le véritable enjeu de la question du cumul est d'apporter une réponse affinée à cette question complexe, en mettant les hypothèses positives et négatives de cumul. C'est pourquoi, il est nécessaire d'entreprendre une véritable réflexion en la matière, plutôt que de vouloir légiférer plus vite que son ombre. Que représente concrètement, positivement comme négativement le cumul ? Quelles sont les hypothèses qui requièrent le cumul, et à l'inverse qui le proscrivent ? Enfin, comment le mettre en forme ? C'est donc une action en trois temps donc : s'informer, réfléchir, agir.

Une autre possibilité est de laisser le choix au citoyen : le scrutin peut être l'occasion pour lui de se prononcer sur la question du cumul²⁰³. En votant pour un candidat qui se présente comme tel, le citoyen accepte implicitement qu'il cumule des mandats. À l'inverse, l'électeur qui se prononce en faveur d'un candidat qui fait du décumul intégral son cheval de bataille, s'exprime lui aussi sur cette question. Ceci nécessite toutefois que le citoyen soit correctement informé des intentions des représentants pour lesquels il se prononce, et que sa volonté soit respectée.

²⁰¹ Terme utilisé par Catherine Fonck (cheffe de groupe cdH) pour qualifier les rémunérations versées aux administrateurs de *Publifin*. F. CHARDON, A. CLEVERS, « On peut supprimer l'institution provinciale », *op. cit.*, p. 10.

²⁰² J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *op. cit.*, p. 7.

²⁰³ J.-M., ROMBEAUX, *op. cit.*, p. 50

CHAPITRE IV. QUEL MODÈLE DE REPRÉSENTATION SOUHAITER ?

En novembre 1947, Winston Churchill disait de la démocratie représentative qu'elle était « *le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres* »²⁰⁴. 70 ans après, elle semble toujours la meilleure – ou du moins la moins mauvaise – manière de gouverner. En revanche, le consensus est de plus en plus difficile à atteindre en ce qui concerne la manière de l'exercer. Une pléthore de règles existent et visent à encadrer le statut financier des représentants politiques, apportant leur lot d'avantages et d'inconvénients. Ces règles nous conviennent-elles encore aujourd'hui ? Nous permettent-elles d'accomplir le désir de démocratie représentative conforme aux attentes partagées par l'ensemble de la population ? C'est pour mesurer l'adéquation des réponses à ces questions à l'épreuve de la Belgique de 2018 qu'il convient de s'intéresser à cette question de fond : « *comment souhaitons-nous être représentés ?* »²⁰⁵. L'enjeu de cette dernière est d'entamer une véritable réflexion et discussion concernant les bases de notre modèle de représentativité démocratique. Par qui souhaitons-nous être représentés, et à quelles conditions ?

À ce niveau, nous distinguons différents impératifs et attentes. Lors du scrutin, le citoyen pose un choix : celui de se prononcer en faveur d'individus ou d'un groupe pour lequel il éprouve une certaine affinité, ou du moins qu'il estime compétent et apte à remplir telle ou telle fonction. Dès lors, il attend de son représentant qu'il tienne ses engagements et agisse conformément à ses attentes. Mais que souhaite-il vraiment au fond ? « *Quel travail, quantitativement et qualitativement, et quelle assiduité est-il permis d'attendre de la part des mandataires publics ?* »²⁰⁶.

Frédéric Janssens soulevait que le monde politique fait l'objet d'un traitement discriminant compte tenu des innombrables règles et contrôles qui ne cessent d'augmenter et du climat de méfiance, voire de mépris, vis-à-vis des représentants politiques. La clameur populaire réclame un assainissement de la vie politique, mais placer celui-ci dans une cage de plus en plus étouffante consiste-t-il un véritable assainissement ? Il s'agit là d'un indice qui peut nous montrer que nous faisons fausse route. L'adoption de nouvelles règles, le renforcement de mécanismes de contrôle et l'application de sanction sont certes nécessaires,

²⁰⁴ Traduction de la citation originale : « *Democracy is the worst form of government, except for all the others* ». Winston Churchill, le 11 novembre 1947 à la Chambre des Communes.

²⁰⁵ Cf. « Annexe 1. Entretien avec Frédéric Janssens », pp. 18-19.

²⁰⁶ J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *op. cit.*, p. 3.

mais nous entre-apercevons également leurs limites. Nous voyons bien que malgré les mesures prises, les mêmes problèmes persistent.

Face à cette tendance à l'assainissement à tout prix, il devient politiquement compliqué – pour ne pas dire impossible – de soutenir une position inverse : le cumul, la revalorisation certaines fonctions mal rémunérées, ... « *La mise à niveau elle se fait toujours vers le bas* » nous dit Frédéric Janssens en parlant des réformes faisant suite aux scandales récents²⁰⁷. Mais jusqu'où va-t-on aller ? Va-t-on en arriver à un stade où il n'y aura plus assez de candidats vu le traitement réservé à ceux-ci une fois élus ? Ne faisons-nous pas fausse route en critiquant et qualifiant des réformes de décumul et de bonne gouvernance d'insuffisants, avant même qu'elles ne soient adoptées ? Là aussi, Christian Behrendt est inquiet et appelle à la sérénité, expliquant qu'il faut « *oser dire que ce genre de proposition [de décumul] n'est pas approprié pour la gestion des affaires publiques* », et ainsi éviter d'en arriver à des « *mythes, comme celui de la gratuité et de la transparence totales. [...] Ce n'est ni souhaitable, ni efficace* »²⁰⁸. Selon lui, certaines lacunes et faiblesses ont pu être révélés à l'occasion du scandale *Publifin*, montrant ainsi certaines réformes absolument nécessaires, telles que la publicité de certaines activités politiques et la constitution d'un cadastre des rémunérations. Il insiste sur l'importance de tenir compte de la réalité des faits lors de l'adoption des mesures, et soutient ce propos : « *Je préfère des réformes mesurées qu'on applique de manière radicale que des mesures radicales qui se révéleront de toute façon inopérantes et non applicables* »²⁰⁹. Ce dernier point rejoint l'avis de Frédéric Janssens qui insiste sur le fait que l'excès nuit en tout : un cadre juridique est certes nécessaire, mais il se doit d'être équilibré et proportionné.

Affaire après affaire, scandale après scandale, la relation de confiance entre les électeurs et leurs représentants est de plus en plus fragile, or il s'agit de la base de notre système de démocratie représentative. Si nous ne pouvons plus avoir confiance en les représentants élus, le système s'effondre, vidé de son sens. Il est nécessaire d'arrêter l'hémorragie et de rétablir une confiance entre les citoyens et ceux qui les représentent.

Du côté des représentés, il faut faire confiance aux représentants. Pour cela, il est primordial que ceux-ci jouent leur rôle de citoyen, qui ne se réduit pas à se rendre aux urnes

²⁰⁷ Cf. « Annexe 1. Entretien avec Frédéric Janssens », p. 20.

²⁰⁸ A. CLEVERS, « Christian Behrendt, constitutionnaliste, à propos de Publifin : “Non à la chasse à l'homo politicus” », *op. cit.*

²⁰⁹ *Ibid.*

tous les cinq ou six ans pour voter. Ce rôle, c'est de s'informer correctement de ce qu'il se passe, d'être raisonnablement critiques et d'accorder sa confiance à ceux qui les représentent.

Du côté des représentants, il faut mériter la confiance des représentés. Pour cela, l'adoption d'une conduite éthique et juste, exempte de tout abus et comportement frauduleux, est un premier élément. Ensuite, il s'agit de consacrer l'investissement nécessaire aux fonctions pour lesquelles les électeurs se sont prononcés en leur faveur : au-delà d'un simple travail, la politique est un engagement au service de l'intérêt général.

Ces deux éléments doivent être présents pour équilibrer la balance de la démocratie représentative, sans quoi celle-ci bascule, s'effondre. Pierre Vercauteren souligne ce point en insistant tout de même sur le fait que « *construire la confiance prend du temps, alors que la méfiance peut surgir de manière instantanée* »²¹⁰.

²¹⁰ D. DE MEEÛS, *op. cit.*

CONCLUSION

Au terme de notre étude, nous sommes en mesure de dresser un bilan du régime juridique relatif au statut financier des représentants politiques. Ce dernier présente une certaine justice et cohérence dans ses principes, mais demeure perfectible.

Il est juste et cohérent dans ses principes justificatifs. Garantir l'égalité d'accès entre tous les citoyens et l'indépendance des représentants sont deux impératifs essentiels d'une société démocratique actuelle. En outre, la rémunération des représentants politiques se justifie en tant que contrepartie de la charge de travail et des divers désagréments occasionnés par l'exercice d'un mandat politique. Non pas pour consacrer le rôle de représentant comme une profession, mais davantage pour tenir compte de la réalité à laquelle sont confrontés les représentants aujourd'hui. L'engagement au service de l'intérêt général doit rester la préoccupation première du représentant, et les garanties financières et matérielles n'intervenir qu'en second rang.

Concernant les différents mécanismes de rémunération (traitement, indemnité, jeton de présence) et avantages auxquels les représentants peuvent prétendre, seul leur montant peut faire – et fait d'ailleurs – l'objet d'une remise en question, essentiellement suite aux différents scandales qui ont animé les débats ces derniers mois.

Au-delà, les limitations en termes de plafonds de rémunération, de cumuls et d'incompatibilité sont nécessaires et permettent – en principe du moins – de garantir un cadre raisonnable et équilibré dans lequel se déploie l'activité du représentant. C'est ce même souci qui justifie l'existence de contrôles qui, à notre sens, devraient être plus poussés de la part de la Cour des comptes, mais également de la part des citoyens. Ces derniers devraient jouer un rôle majeur dans le contrôle politique de leurs représentants, confortant par la même occasion la légitimité de ces derniers. Pour concrétiser ce contrôle citoyen, il est indispensable d'aller au-delà de la simple indignation et de s'engager véritablement²¹¹. Les sanctions sont nécessaires et méritent une stricte application : il s'agit de sanctionner les éventuels contrevenants d'une

²¹¹ *Indignez-vous !* (2010) et *Engagez-vous !* (2011) sont les titres de deux essais de Stéphane Hessel.

part, mais également d'envoyer le message selon lequel justice est faite pour le citoyen d'autre part. À nouveau, il nous apparaît important de les renforcer lorsqu'un abus ou cas de fraude est détecté, et avéré. En revanche, en ce qui concerne l'erreur commise par le représentant, le remboursement des sommes excédentaires ou la déchéance du mandat incompatible nous semblent nécessaires, proportionnées et équilibrées.

Nous insistons sur l'importance d'inscrire ce bilan dans un contexte politique marqué par de nombreux scandales. Si nous regardons l'historique du régime d'indemnisation, devenu un régime de rémunération, nous constatons qu'une certaine prudence était et reste de mise. C'est peu à peu que davantage de traitements, indemnités et avantages ont été accordés aux représentants, selon leur fonction. C'est peu à peu que les montants ont été revalorisés pour accorder une véritable rémunération aux représentants. Aujourd'hui, nous assistons à un mouvement inverse. Alors que pendant des années les réformes ont toutes eu tendance à placer le *représentant* au centre des débats en lui consacrant divers droits, il est peut-être venu le temps de placer le *représenté* au centre de ces mêmes débats. Que la loi octroie au représenté un droit à la transparence, un droit à disposer des informations sur la rémunération de ses représentants, un droit à des représentants exemplaires qui ne commettent pas de faits répréhensibles.

Cette évolution fait suite aux différents scandales politico-financiers, à l'occasion desquels sont apparus aux yeux de toutes et tous un certain nombre de lacunes et dysfonctionnements symptomatiques de l'état de santé de notre démocratie représentative. Le mal ne s'arrête pas à des réunions fictives au sein d'une intercommunale, à un cumul de mandats douteux occasionnant un conflit d'intérêt ou à un plafond de rémunération dépassé. Le mal est bien plus profond et enraciné : ces affaires ont jeté un « *discrédit profond et général [...] sur l'ensemble de la classe politique* »²¹². L'enjeu en question dépasse la simple indignation ou colère à l'égard d'un élu quelconque : c'est un véritable rejet et surtout une crise de confiance entre représentants et représentés que nous connaissons, et par la même occasion une remise en question de la démocratie représentative telle qu'elle fonctionne en Belgique²¹³.

À ce mal, une réponse forte et de nouveaux remèdes à base de bonne gouvernance et d'éthique politique s'imposent obligatoirement. Plus encore, il faut ré-établir une confiance solide entre ces mêmes représentants et représentés. C'est dans cette optique que de nombreuses initiatives ont été annoncées au cours des derniers mois, en vue d'adopter de nouvelles règles

²¹² A. MAITRE, *op. cit.*, p. 22.

²¹³ Les récents sondages en attestent : « *la confiance globale dans le monde politique en a pris pour son grade* ». J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *Le CRISP en ligne*, 15 décembre 2011, www.crisp.be, p. 2.

en la matière. Bonne gouvernance, tornade éthique, renouveau politique, décumul intégral ... soit autant de promesses annoncées comme priorités de l'agenda politique, mais qui n'ont pas toutes rencontrées le résultat escompté. « *Dire d'une chose qu'elle est politique, c'est dire qu'elle est polémique* »²¹⁴, c'est précisément toute la difficulté et l'enjeu de la question, mais c'est également ce qui constitue sa richesse et un océan de possibilités. Restons prudents toutefois : si le Droit a certainement un rôle important à jouer à cette occasion historique, il connaît également ses propres limites²¹⁵.

En définitive, nous sommes probablement à un tournant de la relation qu'entretiennent les représentés avec leurs représentants. Cette dernière se fissure et nécessite des changements d'envergure afin de lui insuffler un nouvel élan. C'est aujourd'hui qu'il convient de se poser véritablement la question de ce que la *Nation*²¹⁶ désire et nécessite comme représentants politiques, et d'y apporter les réponses qui feront consensus sur toutes ces questions. La rémunération des représentants s'est, à juste titre, imposée comme une garantie démocratique et qualitative de l'exercice du pouvoir, et ne doit pas faire l'objet d'une remise en question complète. Cependant, le mandat politique ne peut être assimilé uniquement à une *profession* et doit être considéré à part entière comme un *engagement citoyen* accompli au service de l'intérêt général.

Nous débutons notre contribution en qualifiant le régime de « système opaque et mal connu ». Osons prendre les mesures justes et nécessaires pour y substituer un système transparent et porté à la connaissance de tous, avec des représentants rémunérés adéquatement et dignes de ce statut²¹⁷, permettant outre la réconciliation entre représentants et représentés, un sursaut de confiance et de légitimité en la démocratie représentative et ceux qui l'exercent. C'est à ce *prix-là*, que nous devrions les rémunérer.

²¹⁴ J. FREUND, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1986, p. 446.

²¹⁵ Après la vague de scandales survenus fin des années 2000, la Wallonie a adopté de nombreuses mesures de bonne gouvernance en la matière, durcissant ainsi le régime... mais dix ans plus tard il en existe toujours. J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *Le CRISP en ligne*, 15 décembre 2011, www.crisp.be, p. 2.

²¹⁶ Nous entendons ici le terme « nation » au sens du principe de la souveraineté nationale consacré par l'article 33, al. 1^{er} de la Constitution coordonnée du 17 février 1994. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 9.

²¹⁷ Lors d'un entretien accordé à La Libre, Georges Gilkinet (député Ecolo au Parlement fédéral) disait « *Tout travail mérite salaire, mais tout salaire mérite travail...* ». F. CHARDON, A. CLEVERS, « La démocratie est en danger face à la puissance de l'argent », *La Libre Belgique*, le 13 mai 2017, p. 5.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Législation

Droit européen

- Déc. (CE) n° 2005/684 du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen, *J.O.C.E.*, L 262, du 7 octobre 2005.
- Déc. (CE) n° 76/787 du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 contenant l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, *J.O.C.E.*, L 278, du 8 octobre 1976.

Droit belge

- Constitution coordonnée du 17 février 1994 (Const.), *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054.
- Constitution du 7 février 1831, *M.B.*, 7 février 1831.
- Décret spécial de la Région wallonne du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, 22 décembre 2010, p. 81413.
- Loi spéciale du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, 30 juin 2004, p. 53054.
- Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001, p. 26636.
- Loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, 26 juillet 1995, p. 20185.
- Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993, p. 16774.
- Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (LSIB), *M.B.*, 14 janvier 1989, p. 667.
- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (LSRI), *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.
- Décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale (CPAS), *M.B.*, 24 décembre 2008, p. 67990.
- Décret provincial du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005, p. 56931.
- Loi du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 30 juin 2004, p. 53059.

- Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 (CDLD), *M.B.*, 12 août 2004, p. 59699.
- Loi du 4 mai 1999 limitant le cumul du mandat de parlementaire fédéral et de parlementaire européen avec d'autres fonctions, *M.B.*, 28 juillet 1999, p. 28229.
- Loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1^{er} juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et à la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *M.B.*, 5 juillet 1997, p. 17966.
- Loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 26 juillet 1995, p. 20188.
- Loi du 7 avril 1995 concernant le statut fiscal des membres de la Chambre des représentants, du Sénat, des Conseils de Communauté et de Région et du Parlement européen, *M.B.*, 16 juin 1995, p. 17365.
- Loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993, p. 16838.
- Code des impôts sur les revenus du 10 avril 1992 (CIR 1992), *M.B.*, 30 juillet 1992, p. 17120.
- Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, *M.B.*, 25 mars 1989, p. 5321.
- Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (NLC), *M.B.*, 3 septembre 1988, p. 12482.
- Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.*, 18 janvier 1984, p. 611.
- Loi du 8 décembre 1976 réglant la pension de certains mandataires et celle de leurs ayants droit, *M.B.*, 6 janvier 1977, p. 130.
- Loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976, p. 9876.
- Loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les Ministres et Ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, *M.B.*, 14 août 1931, p. 4643.
- Loi provinciale du 30 avril 1836, *M.B.*, 27 novembre 1891, p. 1891.
- Loi communale du 30 mars 1836, *M.B.*, 1^{er} avril 1836.
- Arrêté royal du 24 novembre 2000 fixant le traitement des présidents et des membres du bureau des conseils de district, *M.B.*, 1^{er} décembre 2000, p. 40424.
- Arrêté royal du 3 mai 1999 fixant les échelles de traitement des grades particuliers et des fonctions spécifiques du Ministère de l'Intérieur, *M.B.*, 1^{er} juin 1999, p. 19747.
- Arrêté royal du 21 janvier 1993 modifiant l'arrêté royal du 15 décembre 1977 relatif au traitement des présidents et aux jetons de présence des membres des conseils de l'aide sociale, *M.B.*, 9 février 1993, p. 2898.
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 1996 fixant les règles selon lesquelles sont déterminées les rémunérations des membres du collège juridictionnel, *M.B.*, 9 août 1996, 21252.

Jurisprudence

- Cour eur. D.H., arrêt Goodwin c. Royaume-Uni du 27 mars 1996, *Rec. Cour eur. D.H.*, 1996-II, p. 500, § 39.

Doctrine

- ALÉN A. (e.a.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, Die Keure, 2014.
- BATAILLE L.-M., « L'Europe et son impact sur les pouvoirs locaux » in *Mouvement communal UVCW*, Namur, UVCW, février 2018.
- DEBUYST F., *La fonction parlementaire en Belgique : mécanismes d'accès et images*, Bruxelles, CRISP, 1967.
- DUJARDIN J. (e.a.), *Burgemeester : statuut*, Bruges, Die Keure, 2012.
- FANIEL J., « La rémunération des parlementaires et des ministres », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2009/9 (n° 2014-2015).
- FANIEL J., « La rémunération des mandataires locaux », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2010/39 (n° 2084-2085).
- FANIEL J., « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *Le CRISP en ligne*, 15 décembre 2011 (www.crisp.be consulté le 3 juillet 2018)
- FANIEL J., « Les scandales politiques font-ils les affaires de la démocratie ? », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 1er mai 2018, www.crisp.be.
- FREUND J., *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1986.
- GOFFAUX P., *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e éd, Bruxelles, Bruylant, 2016.
- GOSSELIN F., *Le droit de la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, 2017.
- HAVARD C., *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, La Charte, 2016.
- LE POURHIET A.-L., MATHIEU B (e.a.), *Représentation et représentativité*, Paris, Dalloz, 2008.
- LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017.
- MAITRE A., « Bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique : avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie » in *Mouvement communal UVCW*, Namur, UVCW, avril 2017.
- MARICQ A., SOHIER J., *Manuel de droit public*, Lovreval, Labor, 2006.
- MORISOT D., *Mémento communal 2017*, Waterloo, Kluwer, 2017.
- SAUTOIS J., UYTENDAELE M., *La sixième réforme de l'État (2012-2013) : tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthémis, 2013.
- STANGHERLIN K. (e.a.), *La Communauté germanophone de Belgique*, Bruxelles, La Charte, 2005.
- STANGHERLIN K. (e.a.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruges, La Charte, 2014.
- UYTENDAELE M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- UYTENDAELE M., *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2014.
- VAN DER HULST M., *Le mandat parlementaire*, Genève, Union Interparlementaire, 2000.
- VAN DER HULST M., *Le parlement fédéral : organisation et fonctionnement*, Courtrai, UGA, 2011.

- VERDUSSEN M., DELPÉRÉE Fr (e.a.), *La Constitution belge : lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004.
- VERDUSSEN M. et UYTENDAELE M., *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015.
- VOGELAERE I., LYSY B., *Les indemnités des conseillers communaux bruxellois sont plafonnées*, Malines, Wolters Kluwer, 2016.

Articles de presse

- C. F., « Les vrais salaires de la politique belge », *La Libre Belgique*, le 21 novembre 2013 (www.lalibre.be consulté le 1^{er} août 2018).
- CLEVERS A., « Christian Behrendt, constitutionnaliste, à propos de Publifin : “Non à la chasse à l’homo politicus” », *La Libre Belgique*, le 29 janvier 2017 (www.lalibre.be consulté le 2 août 2018).
- CLEVERS A., « “Renouveau politique” : les revenus des mandats privés des élus seront publiés », *La Libre Belgique*, le 28 juin 2017 (www.lalibre.be consulté le 8 août 2018).
- DE MEEÛS D., « Vercauteren : “L’affaire Publifin représente une petite bombe aux effets dévastateurs et incontrôlables” », *La Libre Belgique*, le 28 janvier 2017 (www.lalibre.be consulté le 8 août 2018).
- DOMENACH H., « Ces hommes politiques condamnés puis réélus », *Le Point Politique*, le 14 mai 2013 (www.lepoint.fr consulté le 12 août 2018).
- GHALI S., « Ce que coûtent nos élus », *Le Vif*, le 15 février 2013 (www.levif.be consulté le 1^{er} août 2018) ;
- HIVERT A.-F., « En Suède, on ne badine pas avec la morale », *Libération*, le 9 juin 2015 (www.liberation.fr consulté le 9 août 2018).
- KOVACS S., « “Normal” comme un ministre suédois », *Le Figaro*, le 9 avril 2013 (www.lefigaro.fr consulté le 9 août 2018).
- VERSET J.-C., « Le décumul des mandats : du passé faut-il faire table rase ? », *RTBF*, le 22 janvier 2017 (www.rtbf.be consulté le 2 août 2018).
- X, « Louis Michel et les “salaires de misère” de 4.800 euros net/mois des parlementaires belges », *La Libre Belgique*, le 7 février 2017 (www.lalibre.be consulté le 1^{er} août 2018).
- X, « Di Rupo sur l’affaire Publifin : “99,5% des hommes et des femmes politiques sont des gens probes” », *La Libre Belgique*, le 18 avril 2017 (www.lalibre.be consulté le 4 août 2018).
- X, « Publifin : le PS exclut André Gilles », *La Libre Belgique*, le 20 avril 2017 (www.lalibre.be consulté le 8 août 2018).
- X., « Chambre : le groupe de travail sur le renouveau politique propose 66 recommandations », *RTBF*, le 18 juillet 2017 (www.rtbf.be consulté le 8 août 2018).
- X, « Renouveau politique : la Chambre approuve le renforcement de la transparence des mandats et des rémunérations », *RTBF*, le 1^{er} mars 2018 (www.rtbf.be consulté le 8 août 2018).
- X, « La Chambre approuve la limitation stricte de l’indemnité parlementaire à 150% », *Le Vif*, le 7 juin 2018 (www.levif.be consulté le 8 août 2018).

Autres

- Belelite. Base de données des gouvernements belges depuis 1831 – www.commissionroyalehistoire.be/belelite
- Belvox, initiative citoyenne de moralisation de cette dernière – www.belvox.org
- Cumuleo, cadastre en ligne des mandats et rémunérations des représentants politiques – www.cumuleo.be
- Eurobaromètre 325 / Vague 72.2, TNS Opinion & Social, « L'attitude des Européens à propos de la corruption », Rapport de la Commission européenne, Bruxelles, novembre 2009 (www.ac.europa.eu consulté le 12 août 2018).
- Groupe de travail renouveau politique, *Rapport*, Ch. repr., sess. ord. 2014-2019, n° 2584/001
- Règlement du Sénat, Bruxelles, 2017.
- Service Public Fédéral des Traitements du Secteur Public – www.traitements.fgov.be
- Service Public Fédéral Finances Belgium – www.finances.belgium.be
- Statbel, office belge de statistique – www.statbel.fgov.be
- Transparencia, plateforme collaborative d'accès aux documents des autorités publiques – www.transparencia.be

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt



