

4. Le statut des mandataires communaux

Luigi MENDOLA
Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 - Le traitement et les indemnités des bourgmestres et des échevins

1. Les principes de fixation

A. Le traitement sensu stricto

Le traitement des bourgmestres et échevins est fixé par le législateur wallon. Jusqu'au 1^{er} juillet 2009, il était fonction d'un pourcentage de l'échelon maximal de l'échelle de traitement du secrétaire communal de la commune correspondante; il est désormais défini sans référence à celui des secrétaires communaux, ce qui permet dorénavant une évolution indépendante de l'un et de l'autre. C'est l'article L1123-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui, dans sa nouvelle mouture, précise le montant (inchangé dans le cadre du décret de 2009) des traitements des mandataires locaux¹.

Suivant le chiffre de la population, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation fixe, pour les *bourgmestres*, le niveau de traitement suivant:

<i>Nombre d'habitants</i>	<i>Traitement alloué</i>
300 habitants et moins	13.785,16 euros
301 à 500 habitants	15.242,03 euros
501 à 750 habitants	16.697,77 euros
751 à 1.000 habitants	18.639,00 euros
1.001 à 1.250 habitants	20.580,68 euros
1.251 à 1.500 habitants	21.186,92 euros
1.501 à 2.000 habitants	21.793,61 euros
2.001 à 2.500 habitants	22.582,33 euros
2.501 à 3.000 habitants	23.492,59 euros
3.001 à 4.000 habitants	24.523,74 euros
4.001 à 5.000 habitants	25.433,75 euros
5.001 à 6.000 habitants	28.100,02 euros
6.001 à 8.000 habitants	29.912,10 euros
8.001 à 10.000 habitants	31.983,61 euros
10.001 à 15.000 habitants	36.663,56 euros
15.001 à 20.000 habitants	39.276,32 euros
20.001 à 25.000 habitants	46.817,39 euros
25.001 à 35.000 habitants	49.891,02 euros
35.001 à 50.000 habitants	52.810,93 euros
50.001 à 80.000 habitants	61.937,53 euros
80.001 à 150.000 habitants	74.668,50 euros
plus de 150.000 habitants	80.492,09 euros

Le traitement des *échevins* est fixé à 60 % de celui du bourgmestre de la commune correspondante dans les communes dont la population est inférieure ou égale à 50.000 habitants et à 75 % dans les communes dont la population est supérieure à 50.000 habitants.

¹ Décr. 30.4.2009 mod. certaines dispositions du CDLD et de la L.O. 8-7-1976, M.B. 22.5.2009.

B. Les autres avantages

1. Les bourgmestres et échevins ont droit à un ***pécule de vacances et à une prime de fin d'année*** (CDLD, art. L1123-15).

Les modalités d'octroi du pécule et de la prime sont définies dans l'arrêté royal du 16 novembre 2000 (M.B. 30.11.2000), lequel renvoie aux arrêtés royaux des 30 janvier et 23 octobre 1979².

Il résulte des textes précités que, depuis 2009, le montant du pécule de vacances des mandataires locaux doit être situé dans une fourchette entre 65 et 92 % du douzième du traitement annuel, par opposition à l'ancien mode de calcul qui comportait une partie forfaitaire et une partie variable³.

Le montant de l'allocation de fin d'année 2010 sera déterminé dans une circulaire qui, classiquement, paraît au *Moniteur belge* du mois de novembre de l'année concernée. En 2010, la partie forfaitaire de cette prime s'élevait à 339,2889 euros, tandis que la partie variable était de 2,5 % de la rétribution annuelle⁴.

Si le mandataire local exerce, outre son mandat, une autre activité professionnelle, se pose la question du ***cumul des pécules de vacances entre eux et d'allocations de fin d'année entre elles***. Ces cumuls sont réglés différemment selon le secteur dans lequel est occupé le mandataire.

Si le mandataire exerce une ***profession d'indépendant***, il ne perçoit pas de pécule de vacances ou d'allocation de fin d'année du chef de cette activité; la commune doit donc lui verser l'intégralité du pécule de vacances et de l'allocation de fin d'année attaché à son mandat.

Si le mandataire est employé dans ***le secteur public***, il ne peut cumuler les pécules de vacances au-delà du montant correspondant au pécule le plus élevé, sur base d'un temps plein (A.R. 30.1.1979, art. 9). La même règle s'applique pour le cumul des allocations de fin d'année (A.R. 23.10.1979, art. 4bis).

En cas de dépassement de ce plafond, une réduction devra être effectuée. Celle-ci devra être opérée, selon le cas, sur le moins élevé des pécules et/ou sur l'allocation de fin d'année la moins élevée⁵.

Exemple: un mandataire local est employé à mi-temps dans le secteur public. Le pécule qu'il touche en vertu de cette activité est de 1.000 euros. S'il avait été employé à temps plein, il aurait eu droit, disons, à un pécule de 2.000 euros. Son mandat local lui donne droit à un pécule de 1.500 euros.

Le plafond théorique à ne pas dépasser est donc de 2.000 euros.

Le cumul des différents pécules amène à une somme de 2.500 euros. Il convient donc de réduire cette somme de 500 euros.

C'est le pécule le moins élevé qui doit être réduit, donc le pécule issu de l'exercice de la profession d'employé. L'intéressé touchera un pécule de 1.500 euros pour son activité de mandataire et de 500 euros pour sa profession dans le secteur public.

² A.R. 30.1.1979 rel. à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume, M.B. 7.2.1979, et A.R. 23.10.1979 accordant une allocation de fin d'année à certains titulaires d'une fonction rémunérée à charge du Trésor public, M.B. 22.11.1979.

³ A.R. 30.1.1979, art. 4bis.

⁴ Circ. n° 607 – Allocation de fin d'année 2010, MB 29.11.2010.

⁵ A noter une différence entre le cumul de pécules de vacances et le cumul d'allocations de fin d'année: en cas de dépassement du plafond autorisé, la réduction s'opère, en matière de pécule, sur le montant le moins élevé des divers montants perçus, sur base de prestations réelles tandis qu'en matière de cumul d'allocations de fin d'année, la réduction sera opérée sur le moins élevé des montants en tenant compte de prestations à temps plein.

Si le mandataire est employé dans le *secteur privé*, une distinction s'impose entre le pécule et l'allocation:

- le mandataire a en toute hypothèse droit à l'intégralité de l'allocation de fin d'année attachée à son mandat. Le cumul n'est pas sanctionné;
- par contre, les pécules de vacances ne peuvent être cumulés au-delà d'un certain plafond (A.R. 30.1.1979, art. 9). Ce plafond est constitué par le pécule le plus élevé auquel il pourrait prétendre, sur base d'un temps plein.

Concernant le pécule de vacances, les règles sont donc identiques à celles applicables dans le secteur public (cf. supra). On notera cependant qu'en vertu de l'article 9 de l'arrêté royal du 30 janvier 1979 précité, aucune réduction ne peut être opérée sur la partie du pécule privé ne correspondant pas à la rémunération des jours de vacances (double pécule).

2. Les bourgmestres et échevins ont également droit à une *couverture sociale* s'ils ne sont pas couverts par le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés ou indépendants. Dans ce cas, ils sont soumis partiellement à la sécurité sociale des travailleurs salariés (soins de santé et indemnités, allocations familiales et allocations de chômage)⁶.

Le traitement, le pécule de vacances, la prime de fin d'année et le régime de sécurité sociale du *président de CPAS* sont identiques à ceux des échevins de la commune correspondante⁷.

2. La rétribution maximale des mandataires locaux

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, reprenant ce que prévoyait la nouvelle loi communale en la matière, plafonne la somme du traitement de bourgmestre ou d'échevin et des revenus découlant de l'exercice d'un mandat, d'une fonction ou d'une charge publics d'ordre politique à un montant maximum fixé à *une fois et demie l'indemnité parlementaire* perçue par les membres de la Chambre des Représentants et du Sénat, soit 169.546,56 euros bruts (montant à l'indice 1,5157), en 2011⁸.

Un système de contrôle a été mis en place par des arrêtés "de pouvoirs spéciaux" du Gouvernement wallon datés du 20 décembre 2007⁹. Le mécanisme mis en place, plus simple que celui introduit dans le CDLD à l'occasion de la réforme de décembre 2005, est décrit *infra*¹⁰, dès lors qu'il est identique

⁶ Le statut supplétif applicable aux mandataires locaux non protégés a été décrit par les circ. suivantes de l'ONSSAPL: 2000/14, 2000/14bis, 2001/7, 2001/7bis et 2002/9. Notons en outre que le statut supplétif des mandataires locaux a notamment été étendu aux présidents d'intercommunales, aux présidents d'associations "chapitre XII". Voir la communication 2007/3 de l'ONSSAPL.

⁷ L.O. 8.7.1976, M.B. 5.8.1976, art. 38, par. 1^{er}. Voir également l'A.R. 15.12.1977, M.B. 22.12.1977.

⁸ Le M.B. 30.12.2010 a publié un avis fixant le montant que les membres des assemblées législatives sont autorisés à percevoir en rétribution de mandats, fonctions ou charges publics d'ordre politique exercés en dehors de leur mandat parlementaire. Pour 2011, ce montant est fixé à 56.515,52 euros (il s'agit d'un montant lié à l'indice 1,5157), ce qui correspond à 50 % de l'indemnité parlementaire et ce, en vertu de la L. 4-5-1999 limitant le cumul du mandat de parlementaire fédéral et de parlementaire européen avec d'autres fonctions, de la L.sp. 4-5-1999 visant à limiter le cumul du mandat de membre du Conseil de la Communauté française, du Conseil régional wallon, du Conseil flamand et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale avec d'autres fonctions et de la L. 25-5-1999 mod. L. 31-12-1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

Pour rappel, l'indemnité parlementaire est composée d'un montant brut d'un peu plus de 53.500 euros (montant à multiplier par l'indice 1,5460 pour obtenir le montant actualisé), d'un pécule de vacances et d'une prime de fin d'année, ainsi que de frais professionnels forfaitaires (28 % du montant précité de 53.500 euros à indexer, à moins que le parlementaire n'opte pour le système de déclaration des frais réels); les frais professionnels forfaitaires sont exonérés d'impôts.

Il résulte de ce qui précède que les rétributions que les mandataires locaux pourront percevoir en 2011 du chef de leurs mandats originaires, mandats dérivés, mandats, fonctions et charges publics d'ordre politique tels que définis par le CDLD, art. L5111-1, ne pourront dépasser le montant de 169.546,56 euros bruts (montant à l'indice 1,5157).

⁹ A.G.W. 20.12.2007 pris en exécution de l'art. 55 du décr. 8.12.2005 mod. certaines dispositions du CDLD et A.G.W. 20.12.2007 pris en exécution de l'art. 21 du décr. 8.12.2005 mod. la L.O. 8.7.1976 des CPAS, M.B. 24.1.2008.

¹⁰ Voir Fiche 3, *La limitation des rétributions, la déclaration de la liste des activités relevant de la sphère publique et la déclaration annuelle de l'ensemble des activités publiques et privées des mandataires locaux*. Pour des développements plus complets sur le sujet, v.

pour les mandataires exécutifs et pour les mandataires non exécutifs (à une différence près: les mandataires exécutifs étant tenus de déclarer les rémunérations issues de l'exercice de leurs mandats dits privés).

3. Le droit au traitement, la renonciation et la demande de compensation

1. Le traitement des mandataires est une dépense obligatoire, mise à charge de la commune et que le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget (CDLD, art. L1321-1).

Dès lors, le paiement du traitement du bourgmestre ou de l'échevin est un droit qui ne peut lui être enlevé par le conseil communal au motif, par exemple, qu'il n'assiste pas régulièrement aux séances du collège communal. Une telle mesure équivaudrait d'ailleurs à une sanction disciplinaire qui n'est pas prévue par la réglementation en vigueur.

En cas de maladie d'un mandataire, l'article L1123-16 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation lui permet de conserver son traitement. Le conseiller communal remplaçant l'échevin ou l'échevin remplaçant le bourgmestre, empêchés pour cause de maladie pendant plus d'un mois, bénéficiera, pendant le remplacement, d'un traitement équivalant à celui du mandataire remplacé (pour ce qui concerne l'échevin remplaçant, il est prévu que celui-ci ne pourra cumuler le traitement plus élevé avec celui afférent à son mandat originaire).

2. Les mandataires locaux ne peuvent **renoncer** à leur traitement¹¹. Ce n'est que si leur traitement entraîne la réduction ou la suppression d'autres indemnités ou allocations légales ou réglementaires, que le bourgmestre ou l'échevin peuvent demander une réduction de leur traitement selon les modalités arrêtées par le Gouvernement wallon (CDLD, art. L1123-15, par. 1^{er}). Ces modalités n'ayant pas encore été arrêtées par l'Exécutif wallon, il convient de se reporter, dans l'attente, à l'arrêté royal du 23 juillet 1990 fixant les modalités d'octroi aux bourgmestres et aux échevins de la réduction de traitement prévue à l'article 19, par. 1^{er}, al. 4, de la nouvelle loi communale (M.B. 11.8.1990).
3. Signalons en outre que le mandataire d'une commune de moins de 50.000 habitants qui subirait une perte de revenus (qu'il s'agisse de traitements, pensions, indemnités ou allocations d'origine légale ou réglementaire) peut, selon certaines modalités¹², solliciter de la commune une **majoration** de son traitement pour compenser la perte subie¹³. En tout état de cause le traitement majoré ne pourra excéder le traitement d'un bourgmestre ou d'un échevin, selon le cas, d'une commune de 50.000 habitants¹⁴.

4. Le remboursement de frais

A. Le principe

En vertu de l'article L1123-15, par. 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les bourgmestres et échevins ne peuvent bénéficier, en dehors de leur traitement, d'aucun émolument à charge de la commune, pour quelque cause ou sous quelque dénomination que ce soit.

également notre article *Exercice de mandats locaux: Mise en place de l'outil régional de contrôle* paru au *Mouv. comm.*, 3/2008, pp. 139-144.

¹¹ Ce principe a été rappelé dans une réponse à une question parlementaire par le Ministre de l'époque qui était interrogé sur la possibilité, pour un mandataire local, de solliciter de l'administration communale qu'elle verse directement une partie de son traitement à la section locale du parti politique de ce mandataire: Q.R. Ch., 12.2.2002, 2001-2002, (110), 12773-12775.

¹² Ces modalités sont fixées, jusqu'à présent, par l'A.R. 29.3.2000 (rel. à l'ancien art. 19 de la NLC) déterminant les modalités de majoration des jetons de présence des conseillers communaux et du traitement des bourgmestres et échevins, M.B. 13.4.2000. Voir aussi la circ. 12.5.2000 explicitant l'A.R. 29.3.2000, M.B. 3.6.2000.

¹³ Pour des détails concernant cette notion de compensation, voir notre contribution in *Mouv. comm.*, 6-7/2007, pp. 321-322.

¹⁴ Pour ce qui concerne le président de CPAS, voir L.O. art. 38, par. 1^{er}.

Cette disposition prohibe tout remboursement qui ne couvrirait pas une charge réelle de l'élu¹⁵. L'interdiction prévue par l'article précité ne concerne pas les indemnités pour les *frais réels*¹⁶ résultant des fonctions exercées (frais de déplacement, de séjour, de téléphonie, etc.).

Ces frais ne sont pas couverts par le traitement et constituent des dépenses réelles qui ne peuvent être considérées comme des gains complémentaires, sauf si l'indemnité dépasse notablement les dépenses réelles.

B. Les applications pratiques

1. Frais de déplacement

Pour ce qui concerne les frais de déplacement, il convient cependant d'apporter quelques restrictions au principe évoqué sous le point 4.a, restrictions qui dépendent du genre et du but des déplacements.

Des déplacements effectués par un mandataire *sur le territoire* de sa propre commune, et ce, dans le cadre de l'exercice normal de la fonction, doivent être considérés comme remboursés par le traitement lui-même et ne peuvent donner lieu à des indemnités complémentaires. Ils sont, en effet, inhérents à l'exercice de la fonction¹⁷.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne semble pas s'opposer, par contre, au remboursement des dépenses faites pour des déplacements de service effectués par les mandataires *hors du territoire* de la commune *à condition que l'autorité les ait mandatés à cet effet*¹⁸.

La fixation des modalités en vue de l'octroi d'indemnités de déplacement appartient exclusivement au conseil communal, qui peut par exemple s'inspirer des modalités fixées par la réglementation applicable aux membres du personnel des communes¹⁹.

2. Assurance dégâts matériels

Il a été jugé par le Conseil d'Etat que la souscription d'une assurance dégâts matériels complète pour les véhicules des mandataires locaux pour l'ensemble de leurs déplacements constitue une libéralité non justifiée de nature à blesser l'intérêt général²⁰.

Par contre, si le risque assuré est clairement délimité et en lien avec l'exercice du mandat, on admet que la commune souscrive une assurance pour ses mandataires²¹.

¹⁵ Ce qui implique la production de pièces afin d'attester l'engagement de ces frais. Dès lors, la doctrine est a priori rétive au remboursement forfaitaire; voir W. Somers et L. Van Summeren, *Le collège des bourgmestre et échevins*, La Chartre, 1991, pp. 136 et ss.

¹⁶ La notion de remboursement des frais réels exclut l'application d'un forfait: il conviendra donc que les intéressés produisent des pièces justificatives à l'appui de leur demande de remboursement.

¹⁷ W. Somers et L. Van Summeren, *Le collège des bourgmestre et échevins*, Bruges, La Chartre, 1991, p. 138.

¹⁸ Voir à ce sujet Q.R., Sénat, sess. ord. 1979-1980, question n° 33 du 28.11.1979, p. 495 (M. Claeys).

¹⁹ L'autorité locale peut, par exemple, s'inspirer des dispositions portées par l'A.R. 29.12.1965 portant réglementation générale en matière d'indemnités pour frais de parcours résultant de déplacements de service effectués par le personnel des provinces et des communes (M.B. 26.1.1966), ou de la réglementation applicable aux agents de l'Etat (A.R. portant réglementation générale en matière de frais de parcours, M.B. 2.2.1965); elle peut également décider de faire application de la circ. 31.8.2006 rel. à l'octroi d'allocations et d'indemnités dans la Fonction publique locale, M.B. 12.9.2006.

²⁰ C.E., 9.5.1988, n° 30.018.

²¹ Voir circ. 27.7.1973 Min. Int. pour les accidents qui arrivent par ou au cours de l'exercice du mandat. Notons que certaines communes prévoient l'obligation des membres du collège de souscrire à ce type d'assurance.

3. Frais de télécommunication

Dans ce domaine également, l'octroi d'indemnités n'est pas contraire au Code de la démocratie locale et de la décentralisation pour autant toutefois que cet octroi ne vise qu'à indemniser les dépenses réelles faites dans l'intérêt de la commune en excluant les dépenses personnelles²².

C'est au conseil communal qu'il appartient d'arrêter les modalités pratiques du remboursement, sous le contrôle de l'autorité de tutelle qui est en droit de suspendre ou d'annuler des décisions octroyant des indemnités excessives. Rappelons en outre qu'en vertu de l'article L3122, 2°, CDLD, les délibérations octroyant des avantages de toute nature sont soumises à la tutelle générale d'annulation et ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été transmises.

²² Voir en ce sens Q. et R., PW, 30.9.2005, 2005-2006, (1), 27-28; voir également Q. R., PW, 15.1.2002, sess. ord. 2001-2002, p.38.