

Le cumul d'un mandat politique local avec un revenu de remplacement

Les traitements des mandataires communaux sont considérés comme des revenus du travail, tant en matière fiscale qu'en matière de cumul avec des revenus de remplacement (pension, prépension, allocation de chômage ou de maladie-invalidité).

De ce fait, il arrive que leurs revenus de remplacement soient réduits par le fait qu'ils se sont engagés dans la vie politique locale.

Deux solutions s'offrent à eux.

D'une part, il leur est possible de solliciter la réduction de leur traitement de mandataire au Ministre compétent¹, et ce afin de conserver l'intégralité de leur revenu de remplacement (CDLD, art. L1123-15, par. 1^{er}).

D'autre part, ils peuvent préférer être sanctionnés au niveau de leur revenu de remplacement en conservant l'intégralité du traitement de mandataire, tout en sollicitant, éventuellement, la compensation partielle par la commune de la perte de ce revenu de remplacement. Ce régime, qui est limité aux mandataires des communes de moins de 50 000 habitants, nécessite toutefois l'accord du conseil communal.

Rappelons que, pour les conseillers communaux, une possibilité de majoration des jetons de présence par le conseil communal est également prévue en cas de perte de revenu de remplacement. Comme pour les mandataires exécutifs, la majoration ne pourra aboutir à octroyer un montant excédant le traitement d'un échevin d'une commune de 50 000 habitants.

Le fait d'opter pour l'une ou l'autre de ces solutions dépend donc de la situation personnelle du mandataire local.

1. Le cumul d'un mandat politique et d'une allocation de chômage

Conformément au prescrit de l'arrêté royal du 25 novembre 1991², le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté pour pouvoir bénéficier d'allocations.

L'article 46, par. 3, de cet arrêté royal exclut de la notion de rémunération les revenus provenant d'un mandat de conseiller communal ou de membre d'un CPAS. Les jetons de présence perçus en vertu de ces mandats peuvent dès lors être intégralement cumulés avec l'allocation de chômage, sans déclaration.

Il n'en va pas de même pour les autres mandats politiques (bourgmestre, échevin, président de CPAS). Ces mandats doivent faire l'objet d'une déclaration, le chômeur ne pouvant alors conserver ses allocations de chômage que dans certaines limites visées à l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Ses allocations seront réduites en fonction du revenu tiré de l'activité, mais avec maintien d'un minimum journalier de 12 cents, pour permettre au mandataire politique de conserver ses droits en matière de sécurité sociale.

¹ Ministre des Pouvoirs locaux pour les bourgmestres et échevins, Ministre ayant l'Action sociale dans ses attributions pour les présidents de CPAS.

² A.R. 25.11.1991, art. 44, portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31.12.1991.

2. Le cumul d'un mandat politique et d'un revenu provenant de l'assurance maladie

A. Généralités

En principe, la poursuite d'une activité professionnelle est considérée comme un obstacle à la reconnaissance de l'état d'incapacité de travail³.

Pour continuer à bénéficier des indemnités d'assurance maladie-invalidité, le titulaire devra demander au médecin-conseil l'autorisation de poursuivre l'exercice de son mandat.

L'article 230 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 en vertu duquel l'autorisation précitée doit être sollicitée précise clairement, en ce qui concerne les travailleurs salariés, qu'il n'est pas tenu compte des revenus provenant d'un mandat de conseiller communal ou de CPAS.

B. Le cas particulier de la période de protection de la maternité

En vertu de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, les mandataires locaux féminins relevant du champ d'application de la loi précitée et qui se trouvent en période de protection de la maternité se voient dans l'impossibilité de continuer à exercer leur mandat de conseillère communale ou de CPAS, l'article 115 de ladite loi prévoyant que « (...) *les périodes de repos, visées à l'article 114, ne peuvent être retenues qu'à la condition que la titulaire ait cessé toute activité ou interrompu le chômage contrôlé.* »

En cas de non-respect de l'interdiction d'activité pendant la période de protection, les intéressées n'ont pas droit aux prestations visées à l'article 112 de la loi coordonnée de 1994.

La perception d'une indemnité de maternité, ou plus généralement l'octroi d'un congé pendant la période de protection de la maternité, est incompatible avec l'exercice d'un travail.

Diverses implications découlent de cette interdiction pour les mandataires locales.

Il en résulte tout d'abord une ***interdiction de siéger***.

En effet, l'exercice d'un mandat de conseiller communal ouvre le droit à des jetons de présence, fiscalement considérés comme des profits, ce qui permet de considérer que l'élue exerce un travail, ce qui est interdit⁴.

Bien plus, se pose la question de l'***interdiction de prêter serment*** en tant que nouvelle élue pour la conseillère communale en période de protection de la maternité. En effet, la simple participation à la séance d'installation ouvrant nécessairement le droit à un jeton de présence, les nouvelles élues ne sembleraient pas autorisées, par l'INAMI, à prêter serment, sous peine d'être considérées comme exerçant une activité pendant la période de congé de maternité⁵.

³ Pour les travailleurs salariés, v. L. 9.8.1963, art. 56, par. 1^{er}, instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité et A.R. 4.11.1963, art. 232, portant exécution de cette loi ; pour les travailleurs indépendants, A.R. 20.7.1971, art. 19 et 20, instituant un régime d'assurance contre l'incapacité de travail en faveur des travailleurs indépendants.

⁴ Quand bien même on considérerait qu'il est possible de renoncer aux jetons de présence – quod non en l'état actuel de la réglementation wallonne –, reste que l'objectif de la loi de 1994 est d'empêcher l'exercice d'une activité, pas la perception d'un émoluments quelconque en raison d'une activité... l'émolument n'étant que le signal permettant de détecter qu'une activité prohibée est exercée.

⁵ *Le Soir Namur-Luxembourg* 30.11.2012, *L'Avenir*, 4.12.2012.

Il est évident que cette position de principe ne peut être soutenue : empêcher la prestation de serment revenait à empêcher les intéressés d'exercer un droit fondamental, celui d'être élue et d'exercer le mandat confié par les citoyens, et pouvait par ailleurs créer de réelles difficultés de fonctionnement au sein de la commune.

Deux propositions de loi furent déposées en 2014⁶ pour mettre fin à ces difficultés : il semblait en effet urgent d'introduire, dans la réglementation fédérale, le principe selon lequel l'exercice d'un mandat non exécutif local ne doit pas être considéré comme une activité dont l'exercice est interdit pendant la période de protection de la maternité⁷.

3. Le cumul d'un mandat politique et d'une prépension

La législation relative à l'activité autorisée dans le chef du prépensionné a été modifiée à diverses reprises⁸.

Une distinction doit être opérée selon la date de prise de cours de la prépension.

S'il s'agit d'un travailleur salarié dont la prépension a pris cours *avant le 1^{er} janvier 1993*⁹, l'exercice d'un mandat politique reste, pour ces personnes, assujetti à la législation en matière de pension.

S'il s'agit d'un travailleur salarié dont la prépension a pris cours *après le 1^{er} janvier 1993*, l'exercice d'un mandat politique reste soumis à la législation en matière de chômage.

4. Le cumul d'un mandat politique et d'une pension

La loi précise dans quelles limites et sous quelles conditions les bénéficiaires d'une pension (du secteur public¹⁰, de travailleur salarié¹¹ ou d'indépendant¹²) peuvent exercer une activité professionnelle.

⁶ 1^o Prop. L. mod. l'art. 115 de la L. 14.7.1994 rel. à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités en vue de permettre l'exercice de certaines activités durant le congé de maternité (Doc 53 294/001) : <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/0294/53K0294001.pdf>; 2^o Prop. L. mod. L. 14.7.1994 rel. à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités en vue de permettre l'exercice de certaines activités durant le congé de maternité (Doc 53 2536/001): <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2536/53K2536001.pdf> . Suite aux élections de mai 2014, ces propositions, non abouties, sont devenues caduques ; seul un relèvement de caducité aurait permis que ces propositions voient leur examen poursuivi par les nouveaux députés.

⁷ Sans aucunement remettre en cause la pertinence des mesures de protection de la maternité, il nous semble que divers éléments plaident en faveur d'une adaptation de la réglementation afin de permettre aux futures mamans d'exercer un mandat non exécutif local. Ainsi, à une époque où l'on plaide pour une plus grande mixité au sein des autorités politiques (c'est en ce que le décr. 8.12.2005 introduisait l'obligation de présence de représentants des deux sexes au sein du collège), force est de constater que le maintien de la réglementation actuelle risque de constituer un sérieux frein à l'engagement en politique des personnes du sexe féminin. Cette réglementation est en outre susceptible de décourager l'investissement des plus jeunes d'entre elles, qui n'ont pas forcément la possibilité financière de supporter une perte totale de revenus, à peine compensée par quelques jetons de présence. Enfin, il nous semble qu'il ne serait pas porté atteinte à l'objectif premier du législateur - qui était d'assurer la protection la plus adéquate de la femme enceinte ou venant d'accoucher – en prévoyant, pour les mandataires qui le souhaitent, le droit de siéger au conseil communal/de CPAS, le cas échéant après avis médical favorable.

⁸ A.R. 7.12.1992, art. 14, par. 2, rel. à l'octroi des allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle ; A.M. 23.12.1992, art. 2, portant activités non rémunérées et activités professionnelles autorisées aux prépensionnés ; A.R. 25.11.1991, art. 49 et 130, par. 2, portant la réglementation du chômage.

⁹ Pour mémoire, dès lors que les bénéficiaires d'une prépension d'avant 1993 sont désormais tous dans les conditions d'âge pour bénéficier d'une pension de retraite.

¹⁰ L. progr. 28.6.2013, *M.B.*, 1.7.2013, art. 77 et ss. ; Avis 22.12.2022 concernant l'indexation à partir du 1.1.2023 des montants annuels visés aux articles 78, 80, 82, 85 et 86 de la loi programme du 28 juin 2013, *M.B.* 30.12.2022.

¹¹ A.R. 21.12.1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, *M.B.*, 16.1.1968, art. 64 et ss., A.M. 17.4.2023 portant adaptation des montants annuels visés à l'art. 64, par. 2 et 3, de l'A.R. 21.12.1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, *M.B.*, 25.5.2023.

¹² A.R. 22.12.1967 portant règlement général rel. à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, *M.B.*, 10.1.1968, art. 107 et ss. ; A.M. 27.3.2023 portant adaptation des montants annuels visés à l'art. 107, par. 2 et 3, de l'A.R. 22.12.1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, *M.B.*, 5.4.2023.

En principe, un pensionné ne peut exercer une activité professionnelle (comme l'exercice d'un mandat d'échevin ou de bourgmestre) que moyennant une déclaration préalable auprès de l'organisme qui paie la pension¹³.

Les conditions de cumul ont récemment été revues, elles sont désormais les suivantes.

Les titulaires d'une pension de retraite du secteur privé ou du secteur public et les bénéficiaires d'une pension en qualité d'ancien indépendant peuvent cumuler sans aucune limite les revenus d'une activité professionnelle (telle que l'exercice d'un mandat exécutif local) avec leur pension de retraite dans les cas suivants :

- soit¹⁴ si elles peuvent prouver une carrière d'au moins 45 ans (la condition de durée de carrière devant être remplie au moment de la prise de cours de la première pension de retraite belge ; pour le calcul des 45 années, on applique les règles qui sont utilisées pour la détermination de l'accès à la pension anticipée dans le secteur privé) ;
- soit si elles ont atteint l'âge de 65 ans (le cumul illimité est dans ce cas autorisé à partir du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle cet âge est atteint).

Les titulaires d'une pension de retraite qui ne se trouvent pas dans les conditions de l'activité autorisée illimitée précitées se voient appliquer une limite de rémunération, déterminée par année civile. Les plafonds sont majorés si le pensionné a au moins un enfant à sa charge et varient selon le type d'activité exercée.

Pour l'exercice d'un mandat, les limites sont les suivantes, pour l'année 2023 :

	<i>Limite par an pour celui qui bénéficie d'une pension de retraite ou d'une combinaison d'une pension de retraite et de survie</i>		
	Moins de 65 ans	À partir du 1 ^{er} janvier de l'année des 65 ans OU en cas de pension anticipée, si carrière de 45 ans et plus	À partir de 65 ans (uniquement applicable au conjoint du bénéficiaire d'une pension de retraite au taux ménage - régime salariés)
Base	9.236 euros	Aucune limitation	26.678 euros
Avec enfant(s) à charge	13.854 euros	Aucune limitation	32.451 euros

En cas de dépassement des limites autorisées (pour les titulaires de pension de retraite n'entrant pas dans les conditions de l'autorisation du cumul illimité, ou pour les bénéficiaires exclusifs d'une ou plusieurs pensions de survie), le montant de la pension sera désormais toujours réduit au prorata de l'ampleur du dépassement, que ce dépassement excède ou non 25 % des plafonds. Il n'y aura donc plus de suspension totale de la pension en cas de dépassement important des plafonds.

Notons enfin que les personnes qui bénéficient exclusivement d'une pension de survie ne sont pas concernées par ces modifications (si ce n'est le principe de la réduction au prorata du dépassement, quelle que soit l'ampleur de celui-ci, comme évoqué ci-dessus).

¹³ Les obligations de déclaration ont été allégées : voy. les conditions portées par la L.-progr. 28.6.2013, art. 93, l'A.R. 21.12.1967, art. 64bis, et l'A.R. 22.12.1967, art. 107bis.

¹⁴ Conditions non cumulatives.

Par ailleurs, il convient de souligner que le conjoint pensionné d'un titulaire d'une pension au taux ménage devra lui aussi (quel que soit son âge, donc) respecter les limites de plafonds autorisés détaillées ci-après.

	<i>Limite par an pour celui qui bénéficie exclusivement d'une ou de plusieurs pensions de survie</i>	
	Moins de 65 ans	Plus de 65 ans (*)
Base	21.505 euros	26.678 euros
Avec enfant(s) à charge	26.881 euros	32.451 euros

(*) : des règles spécifiques de calcul sont prévues pour l'année au cours de laquelle l'âge de 65 ans est atteint.

En outre, rappelons que l'exercice des mandats de bourgmestre, échevin, conseiller communal, président de CPAS ou membre du conseil de l'action sociale est autorisé sans déclaration et sans limitation de plafond jusqu'à leur terme, pour autant qu'ils aient pris cours avant la date de prise de cours de la pension et, au plus tard, le dernier jour du mois du 65^e anniversaire du mandataire¹⁵.

¹⁵ L. progr. 28.6.2013, art. 76; A.R. 29.4.1981, art. 6 (M.B., 8.5.1981); A.R. 18.5.1981, art. 2 (M.B., 3.6.1981).

