

2017-2018

# La situation actuelle du cumul des mandats en Belgique nécessite-t-elle d'être revue ?

Docteur,  
je suis **collectionneur de mandats**,  
est-ce grave ?

Non, **banale**  
pathologie de  
pouvoir !



CUMULS

Laurine LABEAU et Hedwige HELLEBAUT  
BAC 2 GROUPE 3

## Consignes pour le travail

Le travail à rédiger dans le cadre du présent TP porte sur le thème général de la recherche du renouveau démocratique.

L'objet du travail est d'identifier une mesure qui serait de nature à contribuer au renouveau démocratique. Il appartient donc d'identifier une telle mesure, d'en examiner les implications au regard de la répartition des compétences et de la hiérarchie des normes.

Le travail doit obligatoirement examiner les éléments suivants :

- Position du problème avec description de la situation actuelle
- Identification de la mesure proposée et description de la nouvelle situation
- Identification du niveau de pouvoir compétent pour adopter la mesure proposée (Répartition des compétences) ;
- Identification de la hiérarchie des normes ;
- Exposé des arguments « pour » (tant personnels et qu'exposés dans littérature) ;
- Exposé des arguments « contre » (tant personnels et qu'exposés dans littérature).

Le travail contiendra à la fois des développements descriptifs du sujet, mais également critiques : il est important de développer une critique juridique personnelle du sujet examiné.

## I. Table des matières

II.	Introduction.....	4
III.	Au cœur de l'actualité .....	5
IV.	Quelles sont les règles en vigueur ? .....	7
V.	Solution apportée .....	10
VI.	Les arguments en faveur de la solution .....	12
VII.	Les arguments en défaveur de la solution .....	13
VIII.	Comparaison "interne" avec la région flamande .....	14
IX.	Comparaison avec la France .....	15
X.	Conclusion .....	16
XI.	Bibliographie.....	17

## II. Introduction

Depuis quelques années, nous assistons à un scandale sur le cumul des mandats avec l'affaire Publifin qui n'est pas sans conséquence pour les citoyens. En effet, le cumul des mandats alimente un sentiment de méfiance chez citoyens.

Selon une enquête faite par Cumuleo<sup>1</sup>, les élus cumulent approximativement entre cinq et huit mandats. L'excès de cumul de mandats d'une poignée de mandataires a soulevé plusieurs questions en matière de limitation à l'exercice de fonctions politiques.

Afin d'instaurer un climat de confiance entre la population, les institutions ainsi que les représentants politiques, plusieurs changements devraient être opérés en matière de cumul de mandats entre la qualité de député du Parlement wallon et celle de membre d'un collège communal.

De nombreuses questions persistent sur le cumul des mandats. Qui peut cumuler ? Existe-t-il des incompatibilités ? Quelle solution pouvons-nous apporter afin d'installer un climat de confiance ? Quels en sont les points forts et les points faibles ? Et qu'en est-il chez nos voisins en matière de cumul des mandats ?

Afin d'y répondre, les réponses seront abordées tout le long de ce travail, en commençant par expliquer l'affaire Publifin ainsi que les règles en vigueur en matière de cumul. Par la suite, nous développerons la solution afin de limiter le cumul de mandats entre la qualité de député du Parlement wallon et celle de membre d'un collège communal. Viendront par après, les points forts et les points faibles de cette solution. Et enfin, nous terminerons par une brève comparaison avec la Flandre et la France en matière de cumul des fonctions.

---

<sup>1</sup> Site fondé et géré par un particulier, Christophe Van Gheluwe, reprenant tous les mandats exercés par les élus sur base des déclarations de patrimoine.

### III. Au cœur de l'actualité

Le thème du cumul des mandats revient régulièrement à la une des médias depuis quelque temps. Avant toute chose, un bref rappel des faits s'impose.

Publifin, anciennement appelé Tecteo, est une intercommunale<sup>2</sup> située à Liège. Ses activités visent trois secteurs : l'énergie, les télécommunications et les médias. C'est via sa filiale Nethys qui détient pour ne citer qu'eux BeTV, et Voo que Publifin gère notamment la distribution d'électricité ainsi que certains médias tel que le journal l'Avenir. Elle détenait des participations dans d'autres sociétés, son but étant d'assurer une unité de direction en réunissant les participations dans une seule et même intercommunale. Rappelons toutefois qu'il s'agit ici de l'argent public<sup>3</sup>.

L'intercommunale plurirégionale était dirigée par la province de Liège, 76 communes et la Région wallonne. Etant donné que son champ d'action était dispersé entre différentes régions, Publifin a échappé au contrôle strict de son pouvoir de tutelle<sup>4</sup>.

En juin 2013, trois comités de secteurs sont créés afin d'éclairer le conseil d'administration de Publifin. La présence des membres de ces comités lors des assemblées n'avait aucun caractère obligatoire ; par contre, les membres présents ou absents étaient rémunérés à l'excès. En effet, ils étaient payés jusqu'à 500€ par minute<sup>5</sup>. Cela est légal pourtant cela pose des questions d'éthique et provoque l'indignation du monde politique.

En 2017, le journal Le Vif découvre le scandale et la justice s'empare de l'affaire. Au fil du temps, les démissions des membres de l'intercommunale se succèdent<sup>6</sup>.

Pour mettre en lumière le flou de la gestion de Publifin, l'opposition MR-Ecolo a donc demandé une commission d'enquête malgré l'opposition de la majorité PS-CDH en place une commission d'enquête sera néanmoins mise en place le 1er février 2017 dans le but d'examiner la transparence et le fonctionnement du groupe Publifin. Cette commission fut dirigée par Olga Zrihen afin, non pas de porter de jugement, mais de faire des recommandations basées sur le constat des faits dans un rapport publié le 6 juillet 2017<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Intercommunale : entreprise publique créée par plusieurs communes afin de gérer ensemble des matières d'intérêt communal sur [https://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-publifin-on-fait-le-point?id=9521035](https://www.rtf.be/info/belgique/detail_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-publifin-on-fait-le-point?id=9521035), le mardi 21 février 2017

<sup>3</sup> A. DULCZEWSKI, « Vous n'avez pas tout compris à l'affaire Publifin ? On fait le point », disponible sur [https://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-publifin-on-fait-le-point?id=9521035](https://www.rtf.be/info/belgique/detail_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-publifin-on-fait-le-point?id=9521035), le mardi 21 février 2017

<sup>4</sup> D. FOURMANOIS, « Vous n'avez rien compris au scandale Publifin ? Rappel des faits en 3 minutes », disponible sur <https://www.rtl.be/info/belgique/politique/vous-n-avez-rien-compris-au-scandale-publifin-rappel-des-faits-en-3-minutes-884564.aspx>, le 20 janvier 2017

<sup>5</sup> BELGA, « Publifin : chronologie d'un scandale qui ébranle toute la Wallonie », disponible sur <http://www.levif.be/actualite/belgique/publifin-chronologie-d-un-scandale-qui-ébranle-toute-la-wallonie/article-normal-608601.html>, le 3 février 2017

<sup>6</sup> BELGA, « Publifin : chronologie d'un scandale qui ébranle toute la Wallonie », disponible sur <http://www.levif.be/actualite/belgique/publifin-chronologie-d-un-scandale-qui-ébranle-toute-la-wallonie/article-normal-608601.html>, le 3 février 2017

<sup>7</sup> P.O. DE BROUX, A.L. DURVIAUX, J.L. CRUCKE, D. FOURNY, S. HAZEE, et. al. *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe*

Parmi ces recommandations figure notamment le fait d'examiner la régularité des contrats et des rémunérations versées aux membres du Comité de direction de Nethys. Il y a également la demande de limiter les rémunérations des gestionnaires d'intercommunales ainsi que leurs filiales à une rémunération fixe. Enfin, la commission parlementaire demande d'organiser une transparence des rémunérations des cadres dirigeants des intercommunales et de leurs filiales

Cette affaire indigné les citoyens ainsi que le monde politique et permet donc d'ouvrir le débat quant au cumul des mandats.

#### IV. Quelles sont les règles en vigueur ?

Pour bien appréhender le sujet, il est primordial de comprendre la notion de cumul de mandats mais aussi d'en discerner les différentes formes.

Le cumul des mandats est l'exercice de plusieurs mandats simultanément. On parle de cumul politique lorsque l'on exerce plusieurs fonctions politiques en même temps et de cumul non politique lorsque les mandats ne ressortent pas du monde politique mais plus d'associations tels que des clubs sportifs, culturels, ASBL, etc<sup>8</sup>.

En matière de cumul des mandats politiques, on peut distinguer le cumul horizontal, c'est-à-dire lorsque les mandats sont au même niveau de pouvoir (l'exercice à la fois d'un mandat de conseiller local avec celui d'une fonction d'exécutif local) et le cumul vertical, pour qui les mandats se trouvent sur des niveaux de pouvoirs différents (l'exercice simultané d'un mandat parlementaire avec un mandat de conseiller ou d'exécutif local)<sup>9</sup>.

Il existe à l'heure actuelle tout une série d'incompatibilités<sup>10</sup> entre différentes fonctions politiques<sup>11</sup>. Pour Anne-France Colla, « L'incompatibilité parlementaire peut être définie comme un mécanisme, nécessairement légal, qui interdit l'exercice simultané d'un mandat parlementaire et d'une autre activité et impose à l'élu qui y est confronté de faire un choix entre sa fonction parlementaire et son autre activité »<sup>12</sup>.

Il est en effet interdit d'être ministre et mandataire tant dans un parlement que dans un exécutif local (conseil communal)<sup>13</sup>, d'exercer simultanément des mandats politiques fédéraux, régionaux et européens.

Aussi, un mandataire qui entre dans un pouvoir exécutif fédéral ou régional doit démissionner de son siège parlementaire ou de son poste de bourgmestre ou d'échevin. Dès que sa fonction ministérielle s'arrête, il redevient député, bourgmestre ou échevin pour le reste de la législature<sup>14</sup>.

De plus, les députés européens ne peuvent pas cumuler en Belgique avec<sup>15</sup> :

- un siège au Parlement fédéral (la Chambre des représentants ou le Sénat),
- un siège d'élu d'un collège communal d'une commune de plus de 50 000 habitants,
- un siège en tant que membre du Conseil flamand,
- un siège du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale,
- la fonction de membre d'un Conseil régional,

---

<sup>8</sup> J.-B. PILET, "Le cumul des mandats dans un système politique multi-niveaux : le cas de la Belgique", *Le cumul des mandats en France*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 81 à 97

<sup>9</sup> G. GRANDJEAN, « La limitation du cumul de mandats par les députés wallons », *C.H. CRISP*, n°2255-2256, 2015, p. 7

<sup>10</sup> A.-F. COLLA, Essai de synthèse sur les incompatibilités parlementaires : dépassement de leurs revers pour une moralisation de la politique », *Ann. dr.*, vol.72, 2012, p.287 et s.

<sup>11</sup> P.-Y. MONNETTE, Belgique où vas-tu ? Wavre, *Mardaga*, 2007, p. 121 et 122

<sup>12</sup> A.-F. COLLA, Essai de synthèse sur les incompatibilités parlementaires : dépassement de leurs revers pour une moralisation de la politique », *Ann. dr.*, vol.72, 2012, p.287 et s.

<sup>13</sup> Décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, *M.B.*, 22/12/2010, p. 81413

<sup>14</sup> Décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, *M.B.*, 22/12/2010, p. 81413

<sup>15</sup> Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement Européen

- la fonction de membre d'un exécutif communautaire ou régional,
- la fonction de membre d'une députation permanente

Cependant, il est possible d'être à la fois parlementaire et membre d'un collège communal<sup>16</sup>. C'est le cas le plus récurrent des cumuls de mandats politiques. Il s'agit ici d'un cumul vertical.

Actuellement, c'est le décret spécial du 9 décembre 2010<sup>17</sup> limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon qui est en vigueur. Ce décret vient compléter l'article 24bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelle<sup>18</sup> d'un sixième paragraphe<sup>19</sup>. Ce dernier précise que « *pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement est incompatible avec un mandat au sein d'un collège communal* »<sup>20</sup>. Pour pouvoir cumuler un poste au parlement wallon et une fonction locale tel que bourgmestre, échevin, président de CPAS, etc., il faut obtenir le meilleur taux de pénétration lors du scrutin général. Le taux de pénétration<sup>21</sup> équivaut à la division du nombre de votes nominatifs obtenus par l'élu par le nombre de votes exprimés dans sa circonscription électorale. De la sorte, il y a une limitation d'un quart du nombre de députés élus dans chaque groupe politique au Parlement wallon<sup>22</sup>.

Depuis la loi spéciale du 2 mai 1995<sup>23</sup>, les mandataires sont dans l'obligation de rendre une liste de leurs mandats, fonctions et professions ainsi qu'une déclaration de patrimoine. En effet, pour des raisons de transparence, tout mandataire ou employé politique a le devoir de déclarer aussi bien ses mandats politiques que ses mandats privés, culturels, sportifs, etc et cela chaque année. Ces déclarations sont remises à la Cour des comptes<sup>24</sup>. Cette loi spéciale fut par la suite remplacée par la loi spéciale du 12 mars 2009 modifiant la législation relative à l'obligation de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine, en ce qui concerne le dépôt de la déclaration de patrimoine<sup>25</sup>.

Le but de ces déclarations est de contrôler le respect des plafonds et des rémunérations des mandataires dans un souci de transparence. Ces contrôles sont imposés aux mandataires communaux (bourgmestre, échevin, conseiller communal, ...), provinciaux et de CPAS mais

---

<sup>16</sup> Décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandat dans le chef du Parlement wallon, *M.B.*, 22 décembre 2010

<sup>17</sup> Décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandat dans le chef du Parlement wallon, *M.B.*, 22 décembre 2010

<sup>18</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 AOÛT 1980, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434

<sup>19</sup> M. VRANCKEN et C. BEHRENDT, « L'entrée en vigueur d'un texte controversé : le décret « décumul » de la Région wallonne à l'épreuve de sa première application », *J.L.M.B.*, 2014/22, p. 10

<sup>20</sup> Décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandat dans le chef du Parlement wallon, *M.B.*, 22 décembre 2010

<sup>21</sup> Proposition de décret spécial du 27 juin 2017 modifiant l'article 24bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et abrogeant le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandat dans le chef de députés du Parlement wallon, afin d'instaurer une incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement wallon et le mandat de membre du collège communal d'une commune de plus de 50 000 habitant, p.3

<sup>22</sup> G. GRANDJEAN et F. JANSSENS, « Le décret décumul et le Parlement wallon », *A.P.T.*, 2016, p. 116

<sup>23</sup> Loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 26/07/1995

<sup>24</sup> Vade-mecum relatif au dépôt des listes de mandats et déclarations de patrimoines, p. 13

<sup>25</sup> Bijzondere wet van 12 Maart 2009 tot wijziging van de wetgeving inzake de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, wat betreft de indiening van de vermodensaangifte, *M.B.*, 31 maart 2009



aussi aux personnes qui exercent des responsabilités dans la gestion d'une personne ou d'une association<sup>26</sup>. Dans le cas où un mandataire n'aurait pas rendu sa déclaration, la Cour des comptes notifie un avis reprenant les manquements reprochés. Le mandataire a alors 15 jours, à partir de la notification de l'avis, pour rendre sa déclaration<sup>27</sup>.

Lorsque le mandataire n'a pas malgré le rappel déposé sa déclaration, remboursé les rétributions qu'il a perçues dépassant le plafond ou a émis une fausse déclaration, il sera sanctionné. En effet, dans son article L5431 – 1<sup>28</sup>, le code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que le gouvernement sera compétent pour constater une déchéance via une décision motivée. C'est ce qui est notamment arrivé à trente et un mandataires locaux<sup>29</sup> qui se sont vu privés de leur mandat ainsi que d'une inéligibilité pour six ans. En effet, ils n'ont pas déclaré leur déclaration de mandat en 2016 pour l'année 2015.<sup>30</sup>

Il y a peu, une proposition de décret spécial a été introduite par le Parlement wallon le 27 juin 2017<sup>31</sup> afin d'instaurer une incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement wallon et le mandat de membre du collège communal (exécutif) d'une commune de 50 000 habitants<sup>32</sup>. Cette proposition a en effet lieu d'être puisqu'il existe déjà une règle équivalente dans le chef des membres belges du Parlement européen<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> Vade-mecum relatif au dépôt des listes de mandats et déclarations de patrimoines, p. 6 à 8

<sup>27</sup> Article L5421-1 du code de la démocratie local et de la décentralisation

<sup>28</sup> Article L5431 – 1 du code de la démocratie local et de la décentralisation

<sup>29</sup> [https://ds1.static.rtf.be/uploader/pdf/3/d/4/rtbfinfo\\_7370dfdfb7db042075f225116be3583b.pdf](https://ds1.static.rtf.be/uploader/pdf/3/d/4/rtbfinfo_7370dfdfb7db042075f225116be3583b.pdf)

<sup>30</sup> Belga, « Déclaration de mandats 2016 : 31 mandataires déçus ! » [https://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_wallonie-31-elus-locaux-dechus-de-leur-mandat-faute-de-declaration?id=9783400](https://www.rtf.be/info/belgique/detail_wallonie-31-elus-locaux-dechus-de-leur-mandat-faute-de-declaration?id=9783400), le 7 décembre 2017

<sup>31</sup> Proposition de décret spécial du 27 juin 2017 modifiant l'article 24bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et abrogeant le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, afin d'instaurer une incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement wallon et le mandat de membre du collège communal d'une commune de plus de 50 000 habitants, *Doc.*, Parl. w., 2016-2017, 859

<sup>32</sup> Proposition de décret spécial du 27 juin 2017 limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement Wallon

<sup>33</sup> Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen

## V. Solution apportée

Suite à la mise en œuvre du décret spécial du 9 décembre 2010<sup>34</sup>, limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, et aux nombreux scandales qui touchent aux cumuls des mandats des parlementaires politiques, de nombreux débats sur le décumul échauffent les assemblées du pays.

Dans le cadre de notre travail, la solution apportée serait de prévoir une incompatibilité entre la qualité de député du Parlement wallon et celle de membre d'un collège communal, à savoir bourgmestre, échevin ou président d'un centre public d'action sociale, d'une commune de moins de 10 000 habitants.

Sous la législature régionale précédente, le Parlement wallon avait déjà essayé de limiter les cumuls de mandats en adoptant un décret spécial<sup>35</sup> qui complète l'article 24bis de la loi du 8 août 1980<sup>36</sup> en ajoutant un sixième paragraphe. Ce texte permet encore aujourd'hui de cumuler la qualité de parlementaire wallon avec celle de membre d'un collège communal chez de trop nombreux mandataires, qui ont obtenu le meilleur taux de pénétration lors du scrutin régional. En effet, c'est sous le régime de cette loi qu'est apparu le scandale Publifin.

Afin d'harmoniser les règles en matière d'incompatibilité parmi toutes les assemblées de notre pays, nous nous sommes basées sur l'article 42 de la disposition légale du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement Européen<sup>37</sup>. Cette loi, pour rappel, institue une incompatibilité entre la qualité de membre du Parlement Européen et celle de membre d'un collège communal d'une commune de plus de 50 000 habitants. Cependant, pour limiter au maximum le cumul de mandats, nous avons descendu ce chiffre à 10 000 habitants. Cette exemption pour les communes de moins de 10 000 habitants se justifie par le fait de préserver un lien entre le Parlement wallon et les détenteurs de fonctions exécutives locales. Ainsi, cela permet aux mandataires de se consacrer entièrement à leurs fonctions tout en dénonçant les réalités locales au Parlement wallon.

Cette solution permettrait donc, dans l'avenir, de prohiber les cumuls entre le mandat d'un député du Parlement wallon avec celui de membre d'un collège communal d'une commune fortement peuplée. En effet, une commune de plus de 10 000 habitants requiert plus d'investissement ce qui exige une plus grande disponibilité du mandataire qu'avec une commune plus petite.

C'est la Région Wallonne qui est compétente pour prendre une telle mesure. En effet, conformément aux articles 118 paragraphe 2 de la Constitution et 24 bis paragraphe 3 de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980<sup>38</sup>, la Région wallonne est compétente au

---

<sup>18</sup> Décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandat dans le chef du Parlement wallon, *M.B.*, 22 décembre 2010

<sup>35</sup> Décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandat dans le chef du Parlement wallon, *M.B.*, 22 décembre 2010

<sup>36</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 24bis

<sup>37</sup> Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection au Parlement européen, modifiée par la loi du 11 avril 1994

<sup>38</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 24bis

titre de son autonomie constitutive pour établir des incompatibilités supplémentaires au sein de son assemblée.<sup>39</sup>

L'autonomie constitutive est une faculté d'auto-organisation qui a été attribuée à la Communauté française, à la Région Wallonne ainsi qu'à la Communauté germanophone en vertu des articles 118 et 123 de la Constitution. Cette faculté leur permet de modifier certaines matières comme la composition et le fonctionnement de leur Parlement et de leur Gouvernement. Cependant, plusieurs restrictions doivent être respectées pour exercer cette autonomie<sup>41</sup>. Le législateur décentralisé doit respecter les règles qui lui sont supérieures c'est-à-dire les normes internationales et européennes directement applicables en droit belge, la Constitution ainsi que les lois ordinaires et spéciales. Il doit donc se conformer au principe de la hiérarchie des normes. Le législateur décentralisé doit également se limiter au champ d'application des compétences matérielles de l'autonomie constitutive et par conséquent ne peut pas modifier d'autres matières que celles qui ont été expressément prévues par le législateur spécial en vertu de l'article 35 paragraphe 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles<sup>42</sup>. La dernière restriction est qu'une telle réforme doit nécessairement répondre aux exigences d'un décret spécial, selon l'article 35 paragraphe 3 de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'initiative émane soit des ministres du gouvernement wallon, on parle alors de projet de décret spécial, soit des parlementaires wallons, il s'agit alors d'une proposition de décret spécial. Dans le cas d'un projet de décret, la section de législation du Conseil d'Etat doit obligatoirement émettre un avis sur la constitutionnalité de la norme ainsi que sur sa compatibilité avec les autres normes juridiques en vigueur. En ce qui concerne la proposition de loi, la section législation du Conseil d'Etat intervient seulement à la demande du président du parlement wallon lorsqu'un tiers des membres le requiert.

Pour ériger cette nouvelle incompatibilité, le Parlement wallon devra adopter une proposition ou un projet de décret spécial. Il s'agit d'un décret spécial car ce dernier porte sur l'une des matières exercées par le Parlement wallon en application de son autonomie constitutive<sup>43</sup>. Dès lors, pour que cette norme soit adoptée, une majorité des députés doit être présente et parmi cette dernière, deux tiers des suffrages doivent être en faveur du décret spécial.

Une fois le décret adopté par le parlement wallon, celui-ci sera transmis au gouvernement wallon afin d'accomplir la sanction gouvernementale ainsi que la promulgation.

Ce décret spécial, une fois entré en vigueur, aura pour conséquence, d'une part, d'abroger le décret spécial du 9 décembre 2010<sup>44</sup> qui a été adopté sous la législature régionale précédente.

---

<sup>39</sup> M. VRANCKEN et C. BEHRENDT, « L'entrée en vigueur d'un texte controversé : le décret « décumul » de la Région wallonne à l'épreuve de sa première application », *J.L.M.B.*, 2014/22, p. 1031

<sup>40</sup> C. MERTES, « L'autonomie constitutive des Communautés et des Régions », *C.H. CRISP*, 1999, n° 1650-1651, p. 50

<sup>41</sup> C. MERTES, « L'autonomie constitutive des Communautés et des Régions », *C.H. CRISP*, 1999, n° 1650-1651, p. 50-51

<sup>42</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 24bis

<sup>43</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 35, paragraphe 3

<sup>44</sup> Décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandat dans le chef du Parlement wallon, *M.B.*, 22 décembre 2010

Afin d'éviter que deux décrets, ayant des portées totalement différentes sur l'incompatibilité entre la qualité de membre d'un collègue communal avec celui de membre du Parlement wallon, n'entrent en conflit. D'autre part, ce décret spécial remplacera le paragraphe 6 de l'article 24 bis par « *la fonction de membre de Parlement et celle de membre d'un collège communal, à savoir bourgmestre, échevin et président de centre public d'action sociale, dans les communes de plus de 10 000 habitants seront incompatibles* ».

En matière de territorialité, cette réforme s'appliquera uniquement sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne à savoir les cinq provinces wallonnes, selon l'article 5 de la Constitution.

## VI. Les arguments en faveur de la solution

La solution apportée, concernant la mise en place d'une incompatibilité entre la qualité de député du Parlement wallon et celle de membre d'un collège communal, à savoir bourgmestre, échevin ou président d'un centre public d'action sociale, d'une commune de moins de 10 000 habitants, présente plusieurs arguments favorables.

Tout d'abord, le fait de limiter le cumul des mandats permet aux représentants politiques de se consacrer entièrement à l'exercice de leur mandat. En effet, les députés en situation de cumul sont moins présents lors des séances plénières, ce qui les rend beaucoup moins efficaces.<sup>45</sup> De plus, en période électorale, la disponibilité des mandataires qui cumulent diminue considérablement. Ceux-ci seront beaucoup moins disponibles pour l'exercice de leur fonction qui n'est pas concerné par l'élection. Ce qui peut avoir pour conséquence un ralentissement considérable dans les activités des organes du pays qui ne sont soumis à l'élection en question.<sup>46</sup>

Ensuite, cette solution permet de limiter le cumul des rémunérations des mandataires. En effet, ce sont ces rémunérations fortement élevées qui, d'une part, alimente un sentiment de méfiance des citoyens à l'égard des élus. Et d'autre part, créent une inégalité de plus en plus importante entre les mandataires et les citoyens. Toutefois, la Région wallonne a déjà introduit la déclaration de mandats par laquelle tout mandataire est dans l'obligation de détailler ses rémunérations ainsi que ses mandats. Cette déclaration a pour objectif de vérifier si les plafonds sont correctement respectés. Actuellement, ces plafonds de cumuls des mandats sont fixés au maximum de 150% de la rémunération d'un parlementaire.<sup>47</sup>

De plus, limiter le cumul permettrait de renouveler davantage les élus. En effet, en demandant aux élus de choisir entre leur mandat de parlementaire et leur mandat communal, cela va libérer des sièges, que ce soit au niveau du Parlement wallon ou au niveau du collège communal. Ce qui permettra ainsi à d'autres personnes d'y accéder et évitera que ce soit toujours les mêmes personnes à différents postes. Ainsi la limitation du cumul des mandats permettrait un partage de pouvoir et un renouvellement des élus.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> MONETTE P.-Y., Belgique où vas-tu ?, Wavre, *Mardaga*, 2007, p. 121 et 122

<sup>46</sup> G. GRANDJEAN, « La limitation du cumul de mandats par les députés wallons », *C.H. CRISP*, n°2255-2256, 2015, p. 11-12

<sup>47</sup> J. FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *C.H. CRISP*, 2011 p. 4

<sup>48</sup> G. GRANDJEAN et F. JANSSENS, « Le décret décumul et le Parlement wallon », *A.P.T.*, 2016, p. 117

Le cumul vertical des mandats engendre une dépendance accrue du pouvoir législatif à l'égard du pouvoir exécutif. En effet, les élus, qui cumulent, sont à la fois les gouvernants avec leur fonction législative et les gouvernés avec leur fonction exécutive locale. Ce qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs et peut engendrer des abus. C'est par exemple le cas, lorsqu'un parlementaire va user de son autorité pour en faire profiter la commune dans laquelle il détient un mandat d'exécutif local. Or, avec la solution apportée, cela permettrait une séparation plus précise des pouvoirs et ainsi éviter tout conflit d'intérêt.<sup>49</sup>

Enfin, le choix, de faire une exception pour les communes de moins de 10 000 habitants, s'explique par le fait de préserver un lien entre le Parlement wallon et le collège communal en question. En effet, les revendications des petites communes ne font pas le poids face à celles des communes plus conséquentes. Et par ce système, les élus pourront apporter une expertise des réalités locales. De plus, la charge de travail d'une commune de moins de 10 000 habitants est nettement moins importante que les autres communes. Ce qui les autorise à cumuler avec un mandat de parlementaire. Et contrairement au décret en vigueur, le critère de taille des communes par rapport au nombre d'habitants a l'avantage d'être beaucoup compréhensible et prévisible.

## VII. Les arguments en défaveur de la solution

Cependant notre solution comporte aussi quelques défauts.

Tout d'abord, les villes ayant un nombre d'habitants supérieur à 10 000 perdraient leur proximité avec la sphère supérieure. « Le cumul permet, par le biais des élus, d'articuler *intuitu personae* l'échelon local et l'échelon régional »<sup>50</sup>. Le fait de cumuler permet une véritable connaissance de la réalité sur le terrain. Il est en effet important que ceux qui rédigent les lois soient au courant des difficultés de la société et ne soient donc pas coupés des citoyens. Ce double ancrage, tant au parlement wallon qu'au niveau communal, permet aux députés de comprendre les revendications, problèmes, oppositions de la société<sup>51</sup>. De la sorte, les députés ne sont pas dans leur Tour d'ivoire et sont confrontés à la réalité du terrain.

Ensuite, si on applique le décumul des mandats pour les personnes se trouvant dans deux assemblées incompatibles, comme dans notre cas, le parlement wallon et le niveau local, il sera impératif que le mandataire choisisse pour lequel de ses deux mandats il voudra siéger. De la sorte, les assemblées se verraient dépourvues de personnes ayant des compétences plus que recherchées, connaisseurs de la fonction. A noter aussi que certains d'entre eux choisiront plus que probablement leurs mandats locaux étant donné que ceux-ci leur ouvrent un plus grand horizon avec notamment les mandats au sein des intercommunales<sup>52</sup>. Cela pourrait mener à un appauvrissement de professionnalisation politique dans les assemblées. Les députés pourraient ainsi être moins vigilant dans la mise en œuvre de ses décisions.

---

<sup>49</sup> G. GRANDJEAN et F. JANSSENS, « Le décret décumul et le Parlement wallon », *A.P.T.*, 2016, p. 118-119

<sup>50</sup> R. LEFEBRE, « Rapprocher l' élu et le citoyen. La proximité dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots. Les langages politiques*, 2005, N°77, p. 49

<sup>51</sup> L.-M. BATAILLE, S. BOLLEN, et A. MAITRE, *Evaluation du code de la démocratie locale et de la décentralisation (parlement wallon, session 2007-2008)*, Bruxelles, Larcier, 2007, p.44

<sup>52</sup> G. GRANDJEAN et F. JANSSENS, « Le décret décumul et le Parlement wallon », *A.P.T.*, 2016, p. 119

De plus, la solution n'est pas une incompatibilité totale car une exception a été faite pour les communes de moins de 10 000 habitants. Ce qui laisse la porte encore ouverte au cumul entre les deux dont il est question.

Aussi, le fait d'interdire le cumul de mandats va provoquer une multiplication de nouvelles fonctions et engendrera plus que probablement un certain coût. Puisque le nombre de responsables va augmenter, les dépenses seront, elles aussi revues à la hausse. En effet, depuis la réforme du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en décembre 2005, les revenus perçus par les mandataires locaux sont limités. C'est de la sorte un élément dissuasif du point de vue de l'engagement public du député qui préférera se tourner alors vers le secteur privé qui lui n'est pas confronté aux mêmes contraintes.

Enfin, le fait de cumuler permet aux citoyens de savoir qui les représente plus haut dans la sphère législative.

## VIII. Comparaison "interne" avec la région flamande

Depuis l'affaire Publifin, le cumul de mandats de membres d'un collège communal avec celui de député du Parlement wallon a fait grande polémique en Wallonie. Mais qu'en est-il de l'autre côté de la frontière linguistique ?

Du côté de la Flandre, Jan Peumans, président N-VA du Parlement flamand, avait l'intention, en 2014, de s'inspirer des règles wallonnes en matière de cumul des mandats.<sup>53</sup> Mais cela n'aboutit à rien. Actuellement, n'importe quel député du Parlement flamand peut cumuler son mandat avec celui d'un mandat de membre d'un conseil communal. En effet, plus des trois quarts des membres du Parlement flamand exercent un autre mandat de type communal. Et pour un tiers d'entre eux, il s'agit d'un mandat exécutif.<sup>54</sup> C'est notamment le cas pour Marc Hendrickx, qui est à la fois membre du Parlement flamand et échevin de la ville de Malines, ou encore Michel Doomst, qui est membre du Parlement flamand et bourgmestre de la ville de Gooik.<sup>55</sup>

Même si le cumul entre la fonction de membre du Parlement et celle de membre d'un collège communal n'est pas régulée en Flandre, le pourcentage d'élus locaux présents au Parlement est nettement plus élevé en Wallonie à savoir 53,3 %<sup>56</sup> contre 37,4 % en Flandre.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> BELGA, « Cumul de mandats : la NV-A veut s'inspirer des règles wallonnes », disponible sur <http://www.levif.be/actualite/belgique/cumul-de-mandats-la-n-va-veut-s-inspirer-des-regles-wallonnes/article-normal-72261.html>, le 27 mars 2014

<sup>54</sup> J. SMULDERS, « Le profil des parlementaires néerlandophones en 2015 », *C.H. CRISP*, n°2343, 2017, p. 35

<sup>55</sup> Site : <https://www.cumuleo.be/cumul-mandats/>

<sup>56</sup> M. PARET, E. ROUSSEAU et P. WYNANTS, « Le profil des parlementaires francophones en 2015 », *C.H. CRISP*, n°2303, 2016, p. 37

<sup>57</sup> J. SMULDERS, « Le profil des parlementaires néerlandophones en 2015 », *C.H. CRISP*, n°2343, 2017, p. 35

En Flandre, l'idée principale serait de limiter les revenus des responsables politiques plutôt que d'imposer une incompatibilité entre les deux fonctions en question.<sup>58</sup>

## IX. Comparaison avec la France

Tout comme en Belgique, le cumul des mandats suscite de nombreux débats. Le 14 février 2014, la loi organique<sup>59</sup> ainsi que la loi n°2014-126<sup>60</sup> viennent interdire le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur ainsi qu'avec celui de représentant au Parlement européen. Ces lois viennent imposer toute une série d'incompatibilités. Par exemple, un élu ne peut exercer qu'un seul mandat en tant que parlementaire national, on ne peut être à la fois député et sénateur ou député et eurodéputé. Pourtant, tout comme en Belgique, un député ou un sénateur peut exercer des mandats locaux tels que conseiller régional et conseiller général. Un parlementaire peut aussi siéger dans les instances d'un EPCI (établissement public de coopération intercommunale), mais pas en qualité de Président. Ces dispositions seront applicables à partir du 31 mars 2017, c'est-à-dire lors du premier renouvellement des assemblées concernées.

En France, la loi ne prend en compte ni les intercommunalités, ni les communes de moins de 3500 habitants. De la sorte, les parlementaires peuvent exercer autant de mandats qu'ils le souhaitent. Toutefois, la loi plafonne une rémunération maximale de 8300 euros net par mois.

---

<sup>58</sup> BELGA, « Décumul, Bart De Wever préférerait limiter les revenus », disponible sur <http://www.lesoir.be/101219/article/2017-06-23/decumul-bart-de-wever-prefererait-limiter-les-revenus>, le 23 juin 2017

<sup>59</sup> Loi organique n°2014-2015 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou sénateur, JORF n°0040 du 16 Février 2014

<sup>60</sup> Loi n°2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, JORF n° 0040 du 16 février 2014

## X. Conclusion

La situation actuelle du cumul des mandats en Belgique nécessite-t-elle d'être revue et plus particulièrement celui entre la fonction de parlementaire wallon et d' élu local ?

Comme expliqué ci-avant, le cumul de mandats doit subir quelques modifications. La preuve en est, le scandale Publifin qui a éclaté sous l'actuelle législature et qui démontre les nombreuses défaillances en cette matière. Il existe pourtant un certain nombre d'incompatibilités entre différentes fonctions mais une simple limitation entre le mandat de parlementaire de la Région Wallonne et celui de membre d'un collège communal devrait être soulevée.

Afin d'instaurer une incompatibilité entre ces deux fonctions, la solution serait d'interdire le cumul de mandats entre la qualité de député du Parlement wallon et celle de membre d'un collège communal à l'exception des élus locaux siégeant dans une commune de moins de 10000 habitants.

Cette solution comporte plusieurs avantages. Le mandataire peut se consacrer pleinement à sa fonction, cela permet aussi de limiter les dépenses en matière de rémunérations ou encore de renouveler davantage les élus. L'exception qui serait faite pour les communes de moins de 10000 habitants, permettrait de conserver un lien entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif communal. Cependant, il existe quelques inconvénients à cette solution. En effet, il n'y aurait plus de lien direct entre le représentant et le citoyen d'une commune de plus de 10000 habitants ou encore certaines assemblées seraient privées de personnes ayant une certaine expertise en la matière.

En ce qui concerne la Flandre, le cumul des mandats n'est pas réglementé. Tandis qu'en France, depuis le renouvellement des assemblées le 31 mars 2017, une incompatibilité entre la fonction exécutive locale et celle de député ou de sénateur a été instaurée.

En ce qui concerne la Région Wallonne, une proposition de décret spécial a été déposée par le parlement wallon, le 27 juin 2017, en vue d'instaurer une incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement wallon et le mandat de membre du collège communal d'une commune de plus de 50 000 habitants<sup>61</sup>. Cette proposition se rapproche fortement de notre solution mais à ce jour elle n'est toujours pas entrée en vigueur.

Ce décret améliorera-t-il la situation dans l'avenir ? Cela reste une question ouverte mais il est certain que le citoyen attend des réponses aux dysfonctionnements dénoncés et donc légiférer sur le sujet devient une urgence.

---

<sup>61</sup> Proposition de décret spécial du 27 juin 2017 modifiant l'article 24bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et abrogeant le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, afin d'instaurer une incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement wallon et le mandat de membre du collège communal d'une commune de plus de 50 000 habitants, *Doc., Parl. w., 2016-2017, 859*



## XI. Bibliographie

### Législation :

- Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection au Parlement européen, modifiée par la loi du 11 avril 1994
- Bijzondere wet van 12 Maart 2009 tot wijziging van de wetgeving inzake de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, wat betreft de indiening van de vermodensaangifte, M.B., 31 maart 2009
- Article L5421-1 du code de la démocratie local et de la décentralisation
- Article L5431-1 du code de la démocratie local et de la décentralisation
- Décret de la Région wallonne du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, *M.B.*, 22 décembre 2010, p. 81413
- Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat, M.B., 31 janvier 2014, art. 24bis, §2 et §3
- Proposition de décret spécial du 27 juin 2017 modifiant l'article 24bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et abrogeant le décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon, afin d'instaurer une incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement wallon et le mandat de membre du collège communal d'une commune de plus de 50 000 habitants, *Doc.*, Parl. w., 2016-2017, 859
- Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 AOÛT 1980, M.B., 15 août 1980, p. 9434
- Const., art. 39
- Const., art.118
- Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques, 17/12/2012, n°646/2011 in <http://www.venice.coe.int/>
- Loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 26/07/1995
- Loi organique n°2014-2015 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou sénateur, JORF n°0040 du 16 Février 2014
- Loi n°2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, JORF n° 0040 du 16 février 2014

## Doctrine :

- COLLA, A.-F., Essai de synthèse sur les incompatibilités parlementaires : dépassement de leurs revers pour une moralisation de la politique », *Ann. dr.*, vol.72, 2012, p.287 et s.
- DE BROUX, P.O., DURVIAUX, A.L., CRUCKE, J.L., FOURNY, D., HAZEE, S., et al. *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe PUBLIFIN.*, 2017, p. 73
- BATAILLE, L.-M., BOLLEN, S., et MAITRE, A., *Evaluation du code de la démocratie locale et de la décentralisation (parlement wallon, session 2007-2008)*, Bruxelles, Larcier, 2007, p.44
- FANIEL, J., « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *C.H. CRISP*, 2011, p. 4
- GRANDJEAN, G. « La limitation du cumul de mandats par les députés wallons », *C.H. CRISP*, n°2255-2256, 2015, p. 7
- Grandjean, G. et Janssens, F., « Le décret décumul et le Parlement wallon », *A.P.T.*, 2016/2, p. 115-129
- LEFEBRE, R., « Rapprocher l'élu et le citoyen. La 'proximité' dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots. Les langages politiques*, 2005, N°77, p. 49
- MERTES, C. « L'autonomie constitutive des Communautés et des Régions », *C.H. CRISP*, 1999, n° 1650-1651, p. 50-51
- MONETTE, P.-Y., *Belgique où vas-tu ?*, Wavre, Mardaga, 2007, p. 121 et 122
- PARET, M., ROUSSEAU, E. et WYNANTS, P., « Le profil des parlementaires francophones en 2015 », *C.H. CRISP*, n°2303, 2016, p. 37
- PILET, J.-B., "Le cumul des mandats dans un système politique multi-niveaux : le cas de la Belgique", *Le cumul des mandats en France*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 81 à 97
- SMULDERS, J., « Le profil des parlementaires néerlandophones en 2015 », *C.H. CRISP*, n°2343, 2017, p. 35
- VRANCKEN, M. et BEHRENDT, C., « L'entrée en vigueur d'un texte controversé : le décret « décumul » de la Région wallonne à l'épreuve de sa première application », *J.L.M.B.*, 2014/22, p. 1031-1040

## Revue de presse :

- BELGA, « Décumul, Bart De Wever préférerait limiter les revenus », disponible sur <http://www.lesoir.be/101219/article/2017-06-23/decumul-bart-de-wever-prefererait-limiter-les-revenus>, le 23 juin 2017
- BELGA, « Cumul de mandats : la NV-A veut s'inspirer des règles wallonnes », disponible sur <http://www.levif.be/actualite/belgique/cumul-de-mandats-la-n-va-veut-s-inspirer-des-regles-wallonnes/article-normal-72261.html>, le 27 mars 2014

- BELGA, « Publifin : chronologie d'un scandale qui ébranle toute la Wallonie » disponible sur <http://www.levif.be/actualite/belgique/publifin-chronologie-d-un-scandale-qui-ebranle-toute-la-wallonie/article-normal-608601.html>, le 3 février 2017
- BELGA, « Déclaration de mandats 2016 : 31 mandataires déçus ! » , disponible sur [https://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_wallonie-31-elus-locaux-dechus-de-leur-mandat-faute-de-declaration?id=9783400](https://www.rtf.be/info/belgique/detail_wallonie-31-elus-locaux-dechus-de-leur-mandat-faute-de-declaration?id=9783400) , le 7 décembre 2017
- DULCZEWSKI, A., « Vous n'avez pas tout compris à l'affaire Publifin ? On fait le point », disponible sur [https://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-publifin-on-fait-le-point?id=9521035](https://www.rtf.be/info/belgique/detail_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-publifin-on-fait-le-point?id=9521035), le 21 février 2017
- FOURMNOIS, D., « Vous n'avez rien compris au scandale Publifin ? Rappel des faits en 3 minutes », disponible sur <https://www.rtl.be/info/belgique/politique/vous-n-avez-rien-compris-au-scandale-publifin-rappel-des-faits-en-3-minutes-884564.aspx>, le 20 janvier 2017

Autre :

- Vade-mecum relatif au dépôt des listes de mandats et déclarations de patrimoines, p. 13