Les incompatibilités à l'égard des conseillers communaux

L'incompatibilité peut être définie comme étant « *l'impossibilité légale d'exercer simultanément deux fonctions ou de revêtir deux qualités* »[1]. Elle se distingue donc de l'inéligibilité « *(...) en cela que celle-ci empêche le candidat d'être élu alors que celle-là lui interdit (...) d'accomplir valablement le mandat pour lequel il a été élu et le place devant un choix. Si, par conséquent, les conditions d'éligibilité s'apprécient au moment de l'élection, l'incompatibilité se réalise lors de l'entrée en fonction uniquement* »[2].

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation institue des incompatibilités de fonction et des incompatibilités liées à la parenté ou l'alliance.

1. Les incompatibilités de fonction

1. Le Code de la démocratie et la nouvelle loi communale édictent certaines incompatibilités de fonction à l'égard des conseillers communaux (CDLD, art. L1125-1, NLC, art. 71, 7°).

   L'une de ces incompatibilités mérite, à notre estime, une attention particulière. Il s'agit de celle visée à l'article L1125-1, 6°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation :
   "*Ne peuvent faire partie des conseils communaux ni des collèges communaux :*
   (...);
   6° Toute personne qui est membre du personnel ou qui reçoit un subside ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires".

   Il est généralement admis que tombent sous l'application de cette incompatibilité notamment :
   - le personnel de la commune en général (en ce compris le personnel contractuel), quel que soit le montant du traitement ou du subside. Sont également visés les enseignants communaux, puisque, nonobstant intervention de la Communauté française, c'est la commune qui prend en charge leurs traitements. Compte tenu de ce que le président de CPAS fait désormais partie intégrante du collège (cf. infra), ce dernier ne pourra pas non plus être un enseignant ;
   - les directeurs généraux et les directeurs financiers (qui ne peuvent non plus être échevin ni bourgmestre) de la même commune. Cette incompatibilité est d'ailleurs confirmée (CDLD, art. L1125-4), avec, toutefois, une possible dérogation. En effet, dans les communes de moins de 1.000 habitants, le gouverneur de province pourra autoriser le cumul desdites fonctions, sauf celle de bourgmestre, qui ne pourra en aucun cas être cumulée dans la même commune avec l'emploi de directeur financier.

   Il est admis que ne tombent pas sous le coup de cette disposition :
   - le personnel pensionné : la commune n'a aucun pouvoir discrétionnaire et l'intéressé peut faire valoir un droit subjectif qui résulte de la simple application des lois et règlements en vigueur ;
   - ceux qui perçoivent une rémunération de la commune pour un travail accidentel.

[1] M. Verdussen, *Le droit des élections communales*, Némésis (collection Droit et Justice), Bruxelles, 1988, p. 149, citant J. Putzeys.
[2] M. Verdussen, op. cit., même page.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Concernant les pompiers, n'y aurait-il pas lieu d'envisager une modification de ce 6° de l'article L1125-1 CDLD ? En effet, depuis la réforme des zones de secours par le législateur fédéral, les pompiers - professionnels ou volontaires - ne sont plus rémunérés par la commune mais par la zone de secours.
Les pompiers professionnels ne devraient dès lors plus être considérés comme membres du personnel communal ni comme recevant un traitement ou un subside de la commune, et ne seraient dès lors plus soumis à cette incompatibilité, à l'instar de leurs collègues volontaires ?

2. D'autres incompatibilités de fonction existant auparavant dans des législations spécifiques ont été intégrées dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (cf. CDLD, art. L1125-1, 9° à 11°). Il s'agit des membres des cours, tribunaux, parquets et les greffiers de l'Ordre judiciaire ; des conseillers du Conseil d'État ; ainsi que des directeurs généraux et directeurs financiers du centre public d'action sociale du ressort de la commune.

3. A noter que le décret dit « gouvernance »[3] a prévu de nouvelles incompatibilités de fonction à l'égard notamment des titulaires d'une fonction dirigeante locale ou d'une fonction de direction au sein, entre autres, d'une intercommunale, une RCA, … : ces personnes ne peuvent être président du conseil communal ou membre du collège communal. Cette disposition entre en vigueur après le renouvellement intégral des conseils communaux de 2018.

4. On relèvera que d'autres incompatibilités de fonction se trouvent encore dans des réglementations spécifiques. Ainsi, notamment :
   - l'incompatibilité entre la qualité de membre du personnel de CPAS (en ce compris les praticiens de l'art de guérir) avec le mandat de bourgmestre ou de conseiller communal exercé dans le ressort territorial du CPAS ; cette incompatibilité se justifie par le lien organique existant entre la commune et le CPAS (L.O. CPAS, art. 49, par. 4) ;
   - le cumul entre les fonctions de juge, de référendaire et de greffier à la Cour d'Arbitrage est incompatible avec un mandat public conféré par élection (L. 6.1.1989 sur la Cour d'Arbitrage, art. 44) ;
   - les fonctions d'expert (au sens de l'A.R. 9.3.1953, art. 2, concernant le commerce des viandes de boucherie et réglementant l'expertise des animaux abattus à l'intérieur du pays) sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de conseiller communal lorsque la nomination émane du conseil communal.

En cas d'incompatibilité de fonction, l'intéressé ne pourra exercer en même temps le mandat communal et la fonction incompatible : il devra choisir. L'élu concerné ne pourra donc être installé que si la cause d'incompatibilité a pris fin au moment de son installation.

Le choix de l'élu doit donc être opéré avant sa prestation de serment. S'il ne se démet pas des fonctions incompatibles avec son mandat, il ne peut être admis au serment. Si, dans le mois à dater de l'invitation que lui adresse le collège communal, il n'a pas opéré ce choix, il est alors considéré comme n'acceptant pas le mandat qui lui a été conféré (CDLD, art. L1125-5).

Si l'incompatibilité intervient en cours de mandat, le conseiller communal ne peut conserver son mandat. Il cesse alors de faire partie du conseil si, endéans les quinze jours à dater de l'invitation que lui adresse le collège communal, il n'a pas renoncé aux fonctions incompatibles ou n'a pas renoncé au traitement ou au subside alloué par la commune (CDLD, art. L1125-6).

[3] Cf. décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018) modifiant le CDLD en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supralocales et de leurs filiales, art. 7, insérant un par. 2 sous l'article L1125-1 CDLD.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

C'est le conseil communal lui-même (sur information par le collège communal) qui est compétent pour constater la déchéance du conseiller concerné et procéder à son remplacement[4].

Un recours au Conseil d'État est ouvert contre sa décision.

L'on relèvera que le décret « gouvernance » a inséré de nouvelles dispositions[5] dans le CDLD, et notamment un article L6311-1 qui stipule que la méconnaissance - par un conseiller communal, un président du conseil, un échevin, un bourgmestre, ou un président de CPAS entre autres - d'une incompatibilité notamment peut conduire à la déchéance de tous ses mandats originaires. Cette déchéance peut être constatée par le Gouvernement wallon au terme d'une procédure précisée dans cet article.

2. Les incompatibilités liées à la parenté ou à l'alliance

À l'origine, la volonté du législateur a été d'éviter la mainmise d'une famille sur un conseil communal, ce qui pourrait la conduire à privilégier ses intérêts propres au détriment de ceux de la commune.

Le statut de cohabitation légale est assimilé à celui du mariage. Les membres du conseil ne peuvent donc pas être parents ou alliés jusqu'au 2e degré inclus ; ils ne peuvent pas non plus être unis par les liens du mariage, ni être cohabitants légaux.

De même, ne peuvent faire partie en même temps du conseil communal, ceux dont les conjoints ou les cohabitants légaux sont parents entre eux jusqu'au deuxième degré inclus (CDLD, art. L1125-3).

Le degré de parenté (en ligne directe ou collatérale) se détermine selon les règles du Code civil (C. civ., art. 735 et ss.).

Exemple de calcul de lien de parenté

A, B (père), C (grand-père paternel) : A + B, B + C sont parents au 1er degré (en ligne directe) - A + C sont parents au 2e degré.

L'alliance n'est pas définie par le Code civil, mais elle est généralement considérée comme étant le lien qui existe entre chacun des époux et les parents du conjoint. Il n'y a cependant pas alliance entre les parents de chacun des conjoints. Ainsi, Paul et Pierre sont les époux respectifs de deux sœurs, Jacqueline et Suzanne. Paul et Pierre ne sont pas alliés, bien que dans le langage courant, ils soient qualifiés de beaux-frères.

Les deux personnes "tomberont" toutefois en incompatibilité, puisque l'article L1125-3, par. 1er, al. 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation interdit à ceux dont les conjoints sont parents entre eux jusqu'au 2e degré inclus de faire partie en même temps du conseil communal. La même règle vaut également pour les cohabitants légaux.

---

4 Cf. art. L1125-7, tel que modifié par le décr. 26.4.2012 (*M.B.*, 14.5.2012).

5 Voir décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018), art. 65 et suivants, insérant dans la partie VI du CDLD, un livre III intitulé "*Des sanctions contre les mandataires méconnaissant les incompatibilité, interdiction et empêchement*".

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

À noter encore que l'alliance est censée dissoute lorsque la personne, en raison de laquelle elle existait, vient à disparaître, ou si elle divorce.

Concernant les conséquences de cette incompatibilité, la renonciation de l'un des conseillers élus confère à l'autre, de plein droit, l'entrée au conseil communal.

Si un tel accord n'intervient pas entre les personnes concernées, l'article L1125-3 du CDLD a établi un ordre de préférence :

- s'il s'agit de deux conseillers effectifs, l'ordre de préférence sera réglé par l'ordre d'importance des quotients qui auront déterminé l'attribution à leur liste des sièges dévolus à ces candidats ;
- s'il s'agit d'un conseiller effectif et d'un suppléant, l'interdiction de siéger n'est opposée qu'à ce dernier, à moins que la vacance qui l'appelle à siéger soit antérieure à l'élection de son parent, allié, conjoint, ou cohabitant légal ;
- entre suppléants que des vacances appellent à siéger, la priorité se détermine en ordre principal par l'antériorité de la vacance.

Depuis le 24 mai 2012, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que l'élu qui, en raison de ces circonstances, ne peut être installé, conserve le droit d'être admis ultérieurement à prêter serment et est remplacé par le conseiller classé en ordre utile de la liste sur laquelle il a été élu. Lorsque l'incompatibilité cesse, celui-ci est classé premier suppléant.

Pour rappel, le décret du 18 avril 2013[6] modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (réforme des grades légaux) instaure, depuis la législature communale de 2018, une nouvelle incompatibilité familiale : ne peuvent faire partie du conseil communal[7] les personnes ayant un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au deuxième degré inclus avec un directeur (général ou financier) de la commune concernée.

Par exception, il était originairement prévu que cette incompatibilité ne serait toutefois pas applicable aux membres des conseils et collèges désignés avant le 3 décembre 2018 et qui continueraient à siéger sans interruption au-delà de cette date.
Cette "faveur transitoire" a été supprimée par le décret "gouvernance"[8], mais a ensuite été rétablie par le décret-programme du 17 juillet 2018.

6 Cf. *M.B.*, 22.8.2013.
7 Une disposition équivalente est prévue pour les conseillers CPAS.
8 Cf. décr. 29.3.2018, art. 91.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl