



BRUXELLES POUVOIRS LOCAUX
SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES

Aux bourgmestres et aux échevins des communes de la Région bruxelloise

CONTACT Jonathan Hobé
T +32 02/800.36.54
F +32 02/800.38.00
jhobe@sprb.brussels

NOTRE REF. CIRC2018/14
VOTRE REF.

CONCERNE Circulaire relative à la portée des incompatibilités établies par l'article 72 de la NLC
ANNEXES

BRUXELLES 14 -11- 2018

Mesdames, Messieurs les Bourgmestres,
Mesdames, Messieurs les échevin.e.s,

Le 12 juillet 2018, certaines des incompatibilités fonctionnelles applicables aux bourgmestres et aux échevins, établies par l'article 72 de la NLC, ont été substantiellement étendues. J'ai dès lors estimé opportun de rédiger une circulaire ayant vocation à préciser (ou à repréciser) l'ensemble des incompatibilités fonctionnelles établies par l'article 72 de la NLC.

Je vous invite à consulter, en parallèle, la circulaire du 9 octobre 2018, publiée au moniteur belge du 24 octobre 2018, afin d'obtenir une information complète sur l'ensemble des incompatibilités fonctionnelles applicables aux mandataires locaux en région bruxelloise.

Table des matières

L'article 72, 4° de la NLC	2
L'article 72, 5° de la NLC	3
L'article 72, 6° de la NLC	3
L'article 72, 7° et 8° de la NLC	4
L'identification des organismes au sein desquels l'exercice de certaines fonctions est incompatible avec la qualité d'échevin ou de bourgmestre	5
La définition des fonctions incompatibles avec la qualité d'échevin ou de bourgmestre	6
La fonction de mandataire	6
La fonction dirigeante	7
Le membre permanent du comité de direction	8



L'article 72, 4° de la NLC

Ne peuvent être ni bourgmestre, ni échevin : « *les agents et employés des administrations fiscales, dans les communes faisant partie de leur circonscription ou de leur ressort, sauf dérogation accordée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.* »

Commentaire :

Il est communément admis que les dispositions légales restreignant l'exercice d'un droit doivent être interprétées de manière restrictive (voir, par exemple, les arrêts du Conseil d'Etat n°231.556, 219.146, 83.203).

Aussi, la restriction apportée par l'article 72, 4° au droit pour l'échevin élu par le conseil communal d'exercer simultanément sa fonction d'échevin et, le cas échéant, sa charge de fonctionnaire d'une administration fiscale, doit être interprétée de manière restrictive.

En établissant une incompatibilité entre la fonction d'échevin (et de bourgmestre) et la qualité d'agent ou d'employé d'une administration fiscale – pour autant que la commune où l'échevin fasse partie de son « ressort » ou de sa « circonscription » – le législateur a assurément voulu éviter que l'exercice des compétences liées à l'établissement et au recouvrement de l'impôt, lequel comporte indéniablement des effets coercitifs à l'égard des citoyens-contribuables, puisse être exercé par un membre de l'exécutif local.

La volonté du législateur se déduit aisément de l'emploi des mots « circonscription » et « ressort » à l'article 72, 4° de la NLC. Le « ressort » se définit, en effet, comme la « Circonscription territoriale dans laquelle s'exerce la juridiction d'un tribunal ou l'activité d'un fonctionnaire ». La « circonscription » peut recevoir une définition équivalente.

Or les administrations fiscales actuelles comptent parmi leurs rangs une série de fonctionnaires disposant du pouvoir de coercition dans les limites d'un territoire déterminé, en ce qu'ils sont chargés d'établir l'impôt ou de recouvrer les sommes dues par le contribuable, mais également un nombre important de fonctionnaires qui sont chargés de tâches « auxiliaires », sans lien avec l'établissement effectif de l'impôt ou le recouvrement. Il s'agit, par exemple, des collaborateurs administratifs qui travaillent dans les call center, des économistes qui sont exclusivement chargés de la rédaction d'études à caractère général, etc ...

De toute évidence, ces agents ne doivent pas se voir opposer l'incompatibilité établie par l'article 72, 4° de la NLC.

Par ailleurs, il est à noter que les administrations fiscales visées par l'article 72, 4° de la NLC sont tant les administrations fiscales fédérales que l'administration fiscale régionale (Bruxelles Fiscalité), cette dernière disposant de larges compétences fiscales transférées à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat.



L'article 72, 5° de la NLC

Ne peut être ni bourgmestre, ni échevin : « *le receveur du centre public d'aide sociale, dans la commune pour laquelle le centre est compétent.* »

Commentaire :

En elle-même, cette disposition ne soulève aucune difficulté d'interprétation. Toutefois, compte tenu de l'extension de l'incompatibilité visée à l'article 72, 7° de la NLC à toute fonction dirigeante au sein de « toute structure » soumise à la tutelle du Collège réuni de la COCOM, il se trouve que le receveur du CPAS est susceptible d'être visé tant par le 5° que par le 7° de l'article 72 de la NLC.

Ceci pose problème dans la mesure où le 7° vise les receveurs de tous les CPAS soumis à la tutelle du Collège réuni, soit tous les CPAS des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, alors que l'incompatibilité fixée au 5° n'établit une incompatibilité que dans le chef du receveur du CPAS de la commune dans laquelle, par ailleurs, il pourrait devenir échevin ou bourgmestre.

Autrement dit, en application de l'article 72, 5°, le receveur du CPAS de Molenbeek pourrait exercer la fonction d'échevin à Koekelberg, alors qu'en application du 7° du même article, il ne le pourrait pas.

Ce conflit de normes doit se résoudre par le recours au principe *lex specialis derogat*, selon lequel en cas de contradiction entre une règle générale et la règle spécifique, c'est la règle spécifique qui prime (voir, parmi beaucoup d'autres : Conseil d'Etat n°252.151 du 18 octobre 2013). Aussi, le point n°5 de l'article 72 de la NLC réglant spécifiquement la situation du receveur de CPAS, alors que le point n°7 concerne, de manière générale, tout dirigeant d'une structure soumise à la tutelle du Collège réuni, il y a lieu d'appliquer, dans le cas du receveur de CPAS, la règle contenue à l'article 72, 5°.

L'article 72, 6° de la NLC

Ne peuvent être ni bourgmestre, ni échevin : « *les personnes qui exercent une fonction de mandataire ou une autre fonction dirigeante dans l'administration régionale, communautaire ou bicommunautaire bruxelloise* »

Commentaire :

S'agissant des fonctions de mandataire au sein des dites administrations, il suffit de se référer aux fonctions qui doivent être conférées par mandat en application des différents statuts des membres du personnel de ces administrations.

Ainsi que l'indiquent les travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 février 2014¹, la notion de « fonction dirigeante » ne doit, quant à elle, pas être interprétée de manière trop large et elle ne vise que les fonctions A4 et supérieures (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2013-2014, A-467/2, page 44).

Si, certes, au sein du Service public régional de Bruxelles et des services de la COCOM, les fonctions A4 et supérieures sont systématiquement conférées par mandat, il n'en va pas de même, par

¹ Ordonnance du 27 février 2014 modifiant la NLC, M.B. du 2 avril 2014



exemple, au sein des services de la Commission communautaire française, où seules sont conférées par mandat les fonctions de rang 15 et 16, soit les grades de fonctionnaires généraux. En effet, les « fonctionnaires généraux » au sein de la COCOF doivent être entendus comme correspondant aux grades de rang A5 et plus au sein de l'administration régionale et de celle de la COCOM. Aussi, les fonctions au sein des services de la COCOF qui, en termes de responsabilités, sont assimilables à des fonctions du niveau A4 au sein du SPRB et des services de la COCOM, doivent être considérées comme des « fonctions dirigeantes » au sens de l'article 72, 6° de la NLC.

L'article 72, 7° et 8° de la NLC

Ne peuvent être ni bourgmestre, ni échevin :

- « les personnes qui exercent une fonction de mandataire ou une autre fonction dirigeante dans un organisme d'intérêt public bruxellois soumis ou non au statut , dans toute autre structure soumise à la tutelle du Gouvernement, des Collèges communautaires ou du Collège réuni ou dans une intercommunale dont fait partie la commune concernée »
- « le membre permanent d'un comité de direction d'un organisme d'intérêt public bruxellois soumis ou non au statut , de toute autre structure soumise à la tutelle du Gouvernement, des Collèges communautaires ou du Collège réuni ou d'une intercommunale dont fait partie la commune concernée.
Pour ce qui concerne le mandat d'échevin, les dispositions de l'alinéa 1er sont également applicables aux ressortissants non belges de l'Union européenne résidant en Belgique pour l'exercice par ceux-ci dans un autre Etat membre de l'Union européenne de fonctions équivalentes à celles qui sont visées dans ces dispositions. »

Commentaire :

Le 12 juillet 2018² est intervenue une modification du champ d'application des points 7 et 8 de l'article 72 de la NLC. Sont désormais visés par une incompatibilité avec la fonction de bourgmestre ou d'échevin « les personnes qui exercent une fonction de mandataire ou une autre fonction dirigeante (...), dans toute autre structure soumise à la tutelle du Gouvernement, des Collèges communautaires ou du Collège réuni (...) » ainsi que « le membre permanent d'un comité de direction (...) de toute autre structure soumise à la tutelle du Gouvernement, des Collèges communautaires ou du Collège réuni ».

Le 19 juillet 2018³, l'article 25 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 (la loi organique) a été modifié afin de calquer le régime des incompatibilités applicable au président de CPAS sur celui qui découle de l'application des points 6°, 7° et 8° de l'article 72 de la NLC.

Par ailleurs, le 5 juillet 2018, l'ordonnance « relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale »⁴ a revisité en profondeur le régime de tutelle de différents

² Ordonnance du 12 juillet 2018 modifiant la NLC, M.B. du 24 juillet 2018

³ Ordonnance du 19 juillet 2018 modifiant la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, M.B. du 24 juillet 2018

⁴ Publiée au M.B. le 12 juillet 2018



organismes para-communaux et a instauré un régime de tutelle générale – auparavant inexistant – à l'égard de certains de ces organismes.

Cette extension de la tutelle générale à de nouveaux organismes para-communaux a indiscutablement un impact sur le régime des incompatibilités dans le chef du bourgmestre ou de l'échevin, ainsi que sur celui du président de CPAS, dans la mesure où lesdites incompatibilités concernent désormais « toute structure » soumise à la tutelle du Gouvernement, des Collèges communautaires ou du Collège réuni.

Ainsi, outre les incompatibilités qui figuraient déjà dans la NLC, seront désormais incompatibles avec les fonctions de bourgmestre, d'échevin ou de président de CPAS, la qualité de mandataire, de dirigeant, ou de membre permanent du comité de direction :

- d'une ASBL communale
- d'une ASBL pluricommunale
- d'une association constituée conformément au chapitre XII de la loi organique
- d'une régie communale autonome
- d'une zone de police

Début 2014⁵, les incompatibilités dans le chef des bourgmestres et des échevins avaient déjà été étendues aux mandataires ou titulaires d'autres fonctions dirigeantes au sein de l'administration régionale, communautaire ou bicommunautaire bruxelloise, au sein des intercommunales dont fait partie la commune, au sein des organismes d'intérêt public bruxellois et, enfin, aux membres permanents d'un comité de direction d'un organisme d'intérêt public bruxellois ou d'une intercommunale dont fait partie la commune concernée.

La portée de ces incompatibilités introduites dans la NLC en 2014 gagne également à être précisée et, compte tenu du rapport étroit qu'elles entretiennent avec les incompatibilités introduites en juillet 2018, elles seront également abordées ci-après.

L'identification des organismes au sein desquels l'exercice de certaines fonctions est incompatible avec la qualité d'échevin ou de bourgmestre

S'agissant des « organismes d'intérêt public bruxellois », le législateur a entendu donner une large portée à cette notion. Ainsi précise-t-il que « *l'ensemble des OIP est soumis et pas uniquement ceux sous statuts (STIB, SDRB, SBGE,...)*. » (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session 2013/2014, A467/1, page 8).

S'agissant de « *toute structure soumise à la tutelle du Gouvernement, des Collèges communautaires ou du Collège réuni* », il ressort également des termes employés par le législateur que sont visées de façon très large les « structures » soumises à la tutelle, indépendamment de la forme juridique de ladite tutelle.

⁵ Ordonnance du 27 février 2014 modifiant la NLC, M.B. du 2 avril 2014, précitée



La définition des fonctions incompatibles avec la qualité d'échevin ou de bourgmestre

Afin de bien appréhender la portée des notions de « mandataire », de « fonction dirigeante » et de « membre permanent d'un comité de direction », il convient de les définir avec précision.

La fonction de mandataire

L'expression « fonction de mandataire », employée désormais tant à l'article 25 de la loi organique du 8 juillet 1976 qu'à l'article 72 de la NLC, n'est définie par aucune de ces deux dispositions légales.

Il est de jurisprudence constante que « *les travaux préparatoires d'une loi peuvent servir à en éclairer la portée lorsque celle-ci est controversée ou douteuse* » (voir, par exemple, CE n°135.868 du 11 octobre 2004).

Si les travaux préparatoires de l'ordonnance régionale du 12 juillet 2018 sont pour ainsi dire muets quant à la définition du « mandataire », il n'en va pas de même des travaux préparatoires de l'ordonnance adoptée par la COCOM le 19 juillet 2018. Pour rappel, la proposition d'ordonnance de l'assemblée de la COCOM – déposée par les mêmes députés que la proposition qui est devenue l'ordonnance régionale du 12 juillet 2018 – se donne expressément pour objectif de « reproduire », s'agissant du Président du CPAS, le régime des incompatibilités applicable aux bourgmestres et aux échevins⁶. Par conséquent, les explications figurant dans les travaux préparatoires de l'ordonnance du 19 juillet 2018 valent, *mutatis mutandis*, pour les expressions identiques de l'ordonnance du 12 juillet 2018.

En outre, les travaux préparatoires de l'ordonnance du 19 juillet 2018 renvoyant expressément aux incompatibilités établies par l'ordonnance du 27 février 2014⁷, il est opportun de rechercher le sens précis des expressions employées dans les articles 72 de la NLC et 25 de la loi organique en se référant aux travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 février 2014.

Or la lecture de l'ensemble des travaux parlementaires susmentionnés fait apparaître qu'en visant « la fonction de mandataire », le législateur entendait rendre incompatible la fonction de bourgmestre, d'échevin ou de président de CPAS et la fonction exercée sous couvert d'un « mandat de direction » dans les différents organismes qu'il désigne, par opposition à une fonction exercée en tant que « mandat public », à savoir, par exemple, les mandats d'administrateur exercés dans un organisme d'intérêt public ou dans une intercommunale⁸.

Il n'y a dès lors pas lieu d'interpréter l'expression « fonction de mandataire » comme visant d'autres mandats que ceux qui constituent l'exercice d'une fonction dirigeante sous couvert d'un contrat de travail ou sous statut.

Il en va d'autant plus ainsi que ce qui peut être considéré comme une restriction à l'accès à une fonction publique doit être interprétée de manière restrictive (CE, n°219.146 du 3 mai 2012).

⁶ COCOM, session 2016-2017, b-90/1, page 1

⁷ Ibid.

⁸ COCOM, session 2016-2017, b-90/1, page 2



En conclusion, il faut considérer que seuls sont visés par l'expression « fonction de mandataire », employée aux articles 72 de la NLC et 25 de la loi organique, les bourgmestres, échevins et présidents de CPAS qui exercent une fonction dirigeante, statutaire ou contractuelle, comme activité professionnelle, à l'exclusion des bourgmestres, échevins ou présidents de CPAS qui exercent, de façon ponctuelle et auxiliaire, au sein des organismes désignés par le législateur, un mandat d'administrateur, de nature politique, en qualité de représentant de la commune.

La fonction dirigeante

Les travaux préparatoires de l'ordonnance régionale du 12 juillet 2018 sont tout aussi indigents en ce qui concerne la notion de « fonction dirigeante » qu'en ce qui concerne celle de « mandataire ».

Pour ce qui concerne les fonctions dirigeantes exercées au sein des services publics régionaux/communautaires bruxellois, ainsi qu'au sein des organismes d'intérêt public bruxellois, les travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 février 2014 ainsi que ceux de l'ordonnance du 19 juillet 2018 indiquent qu'il s'agit des fonctions qui correspondent aux grades A4 et supérieurs (*supra*).

La notion de fonction dirigeante est toutefois plus difficile à appréhender s'agissant des autres organismes désormais visés par les articles 72 de la NLC et 25 de la loi organique des CPAS, à savoir, les ASBL communales, les intercommunales, les zones de police, les associations chapitre XII ou encore les régies communales autonomes. Il en va de même pour les organismes d'intérêt public dont le personnel n'est pas soumis au statut du 21 mars 2018⁹.

Dans ces organismes, en effet, l'échelle des grades ne correspond généralement pas aux grades établis par les statuts des agents des services publics régionaux ou communautaires ou des agents des organismes d'intérêt public soumis au statut du 21 mars 2018.

Afin de déterminer ce que sont les « fonctions dirigeantes » dans ces organismes, il convient donc d'avoir égard à la structure de chaque organisme tombant sous le champ d'application des articles 72 de la NLC et 25 de la loi organique des CPAS. Il conviendra donc d'examiner au cas par cas si la fonction envisagée peut être qualifiée de « dirigeante », avec pour référence le degré de responsabilité correspondant, au sein de l'institution concernée, au niveau de responsabilité attaché aux grades A4 et supérieurs dans l'administration régionale.

On peut néanmoins noter, en tenant compte de l'intention du législateur, qui était manifestement de viser uniquement les « fonctions dirigeantes » exercées en tant qu'activité professionnelle – par opposition aux mandats de nature politique exercés dans la perspective de représenter la commune concernée – qu'il y a lieu d'exclure du champ d'application de la notion de « fonction dirigeante » l'ensemble des fonctions qui constituent uniquement une forme de représentation politique.

Le critère auquel il convient d'avoir prioritairement recours afin d'identifier la nature politique ou professionnelle de la fonction dirigeante est celui de l'existence d'une relation de travail contractuelle ou statutaire. En l'absence d'une telle relation, et lorsqu'il sera établi que le titulaire de la fonction a été désigné en raison de la détention d'un mandat de nature politique, il sera présumé que l'intéressé

⁹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale, M.B. du 30 mars 2018



exerce une fonction de nature politique, laquelle n'est pas visée par les incompatibilités établies par l'article 72 de la NLC.

Le membre permanent du comité de direction

L'article 72, 8° de la NLC vise désormais principalement « *le membre permanent d'un comité de direction d'un organisme d'intérêt public bruxellois soumis ou non au statut, de toute autre structure soumise à la tutelle du Gouvernement, des Collèges communautaires ou du Collège réuni ou d'une intercommunale dont fait partie la commune concernée.* ». Une disposition équivalente est insérée dans l'article 25 de la loi organique des CPAS.

Selon les travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 février 2014, qui introduit cette notion de « membre permanent d'un comité de direction », il s'agit « Concrètement [...] du personnel dirigeant de ce type d'institution. »

Ici encore, le recours à l'expression « personnel dirigeant » témoigne de la volonté du législateur de n'inclure, dans le champ d'application des incompatibilités établies par l'article 72 de la NLC, que les membres des comités de direction faisant partie du personnel de l'institution considérée, c'est-à-dire ceux qui entretiennent avec elle une relation de travail contractuelle ou statutaire, à l'exclusion des éventuels mandats de nature politique qui conduirait l'échevin ou le bourgmestre à siéger dans un comité de direction.

Nous renvoyons donc à ce qui a été écrit ci-dessus à propos du critère de la relation de travail, qui se vérifie en examinant s'il existe ou non un contrat ou une relation statutaire entre l'institution considérée et le membre du comité de direction.

Par ailleurs, la notion de « comité de direction » étant envisagée largement par le législateur comme visant, sans restriction, le personnel dirigeant, il y a lieu de prendre en considération, pour déterminer le champ d'application des incompatibilités établies par l'article 72 de la NLC, tant les comités de direction organisés par une ordonnance ou un arrêté réglementaire que les comités de direction qui, le cas échéant, sont établis par l'institution elle-même, dans les limites de la liberté d'auto-organisation dont elle dispose.

Le Ministre-Président,

Rudi VERVOORT