



Administration des Pouvoirs locaux  
Direction générale

**A Mesdames et Messieurs les Bourgmestres  
et Échevins de la Région de Bruxelles-Capitale**

CONTACT Karel VAN HOEYMISSEN  
T 02 800 32 50  
Karim CHERRADI  
T 02 800 32 26  
F 02 800 38 00 ou F 02 800 38 02

NOS REF. 000-2010/7610-kc *LIRC 2011/004*

VOS REF.

CONCERNE Circulaire interprétative concernant un certain nombre de dispositions de l'ordonnance du 5 mars 2009 modifiant la nouvelle loi communale.

ANNEXES

BRUXELLES 04 FEV. 2011

Mesdames et Messieurs,

L'ordonnance du 5 mars 2009 modifiant la nouvelle loi communale a été publiée au Moniteur belge le 13 mars 2009.

Comme vous le savez, cette ordonnance détermine le cadre légal du Plan de gouvernance locale par lequel le Gouvernement souhaite moderniser les modes de gouvernance locale et ainsi améliorer la qualité des services publics communaux à destination des bruxellois.

Les communes s'attèlent actuellement à la mise en application de cette ordonnance. Étant donné qu'un grand nombre de ces dispositions sont des mesures et des processus innovateurs, de nombreuses questions se posent et les interprétations sont souvent différentes d'une commune à l'autre.

J'ai donc souhaité, par cette circulaire, éclaircir les questions qui nous sont le plus fréquemment posées.

Par ailleurs, je tiens à souligner que le Gouvernement régional a voulu que l'autonomie communale soit largement respectée. Ce qui signifie, très concrètement, que ni l'ordonnance, ni un arrêté d'exécution ne peuvent tout régler dans les moindres détails à la place des communes.

Une telle attitude méconnaîtrait l'autonomie communale et serait, ainsi, anticonstitutionnelle. De plus, celle-ci nierait aussi les défis spécifiques auxquels les communes sont confrontées.



Un grand nombre des règles appliquées laissent ainsi aux communes une certaine liberté de gestion pour choisir la manière la plus appropriée d'atteindre le but fixé par l'ordonnance dans les limites qu'elle a déterminées.

Cette circulaire a donc pour unique but de clarifier la signification et la portée d'un certain nombre de dispositions de l'ordonnance, en indiquant les points où il est demandé que les communes utilisent pleinement leur autonomie. Aucune nouvelle mesure n'est proposée dans la présente circulaire.

Les articles sont analysés dans l'ordre dans lequel ils apparaissent dans l'ordonnance.

### 1. Article 2, modifiant l'art. 25 de la nouvelle loi communale (ci-après : NLC)

Le conseil communal peut nommer un secrétaire hors cadre six mois avant la date prévisible de la vacance de l'emploi.

Jusqu'au moment de la vacance effective, le qualificatif utilisé sera donc « secrétaire nommé hors cadre ».

Le secrétaire nommé hors cadre ne remplit ni la fonction de secrétaire communal, ni celle de secrétaire adjoint. Sa fonction est d'assister le secrétaire sortant et de se familiariser avec la fonction de secrétaire communal sans que cette période ne puisse être considérée comme un stage ou une période d'essai.

Pendant ce temps, il n'existe aucun lien hiérarchique entre le secrétaire hors cadre et le secrétaire adjoint, ce dernier reste sous l'autorité du secrétaire communal jusqu'à ce qu'il quitte ses fonctions. Si, entre-temps, il faut remplacer le secrétaire communal, il sera remplacé par le secrétaire adjoint ou par un autre fonctionnaire nommé par le conseil communal étant bien entendu que cela peut aussi être le secrétaire hors cadre.

Le secrétaire hors cadre bénéficie de l'échelle barémique du secrétaire.

Étant donné que l'on parle ici d'une fonction hors cadre non-permanente, aucune concertation syndicale préalable n'est exigée, et cette fonction n'est pas comptabilisée dans le cadre de la parité linguistique à partir du grade de chef de service.

### 2. Article 3 modifiant l'art. 26 bis NLC

Les missions du secrétaire communal sont définies d'une manière plus précise dans une énumération non-limitative et doivent être considérées comme des compétences qui lui sont directement reconnues par l'ordonnance. Puisque ces compétences sont en relation avec sa fonction de management, il n'exerce plus celle-ci sous l'autorité du collège des Bourgmestre et Échevins.

La conclusion de la note d'accord doit se faire en veillant à une collaboration harmonieuse avec l'autorité politique, ce qui n'empêche évidemment pas de pleinement tenir compte du bon fonctionnement journalier de l'administration sous la direction du secrétaire et du rôle du comité de direction.

Les termes « préparation et l'exécution des axes politiques fondamentaux » doivent être compris comme une préparation et une exécution purement administrative. On ne parle pas ici de faire des choix politiques, bien que le secrétaire communal puisse indiquer si cela



touche à des facteurs en lien avec la faisabilité pratique des axes politiques fondamentaux proposés.

La compétence dont dispose le secrétaire communal de dispenser des conseils juridiques et administratifs (point 9°) doit également être placée dans ce contexte. Cela ne signifie nullement que le secrétaire doit exercer le rôle d'expert juriste ou de médiateur juridique mais simplement qu'il peut, depuis l'administration, pointer du doigt les difficultés administratives et juridiques qui peuvent apparaître dans certains dossiers.

Le jugement définitif revient, suivant le cas, au collège des Bourgmestre et Échevins ou au conseil communal. Cette compétence du secrétaire s'inscrit parfaitement dans la théorie de l'organe et ne met en aucun cas la responsabilité du secrétaire en jeu.

Cette disposition ne permet pas non plus que le secrétaire soit interrogé individuellement par un membre du conseil communal.

La mise sur pied et le suivi du système de contrôle interne tel que visé au titre VI bis fait également partie des compétences du secrétaire communal.

Étant donné que le contrôle interne doit viser à obtenir un niveau de sécurité aussi élevé que possible pour atteindre les objectifs fixés précédemment et est donc directement lié au contrôle des compétences déléguées, il est tout à fait normal que ce contrôle interne soit mis sur pied et suivi par le secrétaire communal au nom de l'administration.

### 3. Article 12 et 14 insérant un art.70 bis et 70 ter NLC

Le directeur des ressources humaines est compétent en matière de gestion du personnel et un certain nombre de ses missions sont fixées par l'ordonnance.

Le développement de cette fonction, y compris les conditions de recrutement et l'échelle barémique, relève de la compétence du conseil communal.

Bien que les communes disposent ici d'autonomie, je souhaite attirer votre attention sur les dispositions de l'article 147 de la NLC en vertu duquel le statut pécuniaire et les échelles de traitement sont fixés notamment selon l'importance des attributions, le degré de responsabilité et les aptitudes générales et professionnelles requises, compte tenu notamment de la place occupée par les agents dans la hiérarchie de l'administration communale.

En dépit du fait que l'ordonnance énumère les attributions du directeur des ressources humaines, celui-ci n'a aucune autonomie fonctionnelle puisqu'il exécute ses missions sous l'autorité directe du secrétaire.

Cela n'empêche que le directeur des ressources humaines, en tant que spécialiste, est la personne indiquée pour parler au conseil communal au sujet de la gestion du personnel. La faculté dont dispose le conseil communal de pouvoir auditionner le directeur des ressources humaines doit, par conséquent, être en lien avec cette spécialisation et ne peut pas aboutir à une discussion politique.

De plus, le droit d'audition est limité à la gestion globale du personnel et il ne peut donc pas être interrogé sur les décisions individuelles qui sont prises par le collège des Bourgmestre et Échevins.

Le meilleur moment pour auditionner le directeur des ressources humaines me semble donc être lors de la présentation du rapport annuel.



#### 4. Article 15, 16, 17, 18 et 19 insérant les articles 70 ter à 70 septies dans la NLC

Ces articles se rapportent à l'organisation et au fonctionnement du comité de direction au sein de la commune.

Le comité de direction doit être considéré comme un organe purement administratif qui assiste le secrétaire dans sa mission de coordination.

Sous réserve des dispositions légales qui fixent la composition du comité de direction, c'est également le secrétaire communal qui désigne les agents qui en font partie.

De plus, le fait que l'ordonnance comporte un certain nombre de dispositions qui en fixe le fonctionnement – comme la tenue d'une réunion mensuelle, la rédaction d'un ordre du jour et d'un compte-rendu – ne doit pas faire oublier que la finalité de cet organe doit rester la coordination effective des différents services communaux ainsi que la mise en œuvre transversale des décisions. Cela signifie que le fonctionnement ne peut pas être un but en soi et ne peut donc pas verser dans un formalisme exagéré.

Ainsi l'ordonnance n'exclut pas que, lors d'une réunion de ce comité de direction, le bourgmestre ou un échevin vienne expliquer un point précis si un doute subsiste au sein du comité de direction à ce sujet. A cette même fin, le secrétaire communal est parfaitement autorisé à inviter le bourgmestre ou un échevin à une réunion du comité de direction.

En ce qui concerne les aspects techniques spécifiques, des techniciens peuvent également être invités. En tant que président du comité de direction, le secrétaire communal dispose donc ici d'un vaste pouvoir discrétionnaire.

La création du comité de direction n'empêche pas non plus que d'autres réunions entre certains chefs de service aient lieu en présence du bourgmestre ou de certains échevins.

L'ordonnance prévoit qu'après chaque réunion, le secrétaire communal communique l'ordre du jour et le compte-rendu au collège. Le contenu de ce rapport peut être fixé par le règlement d'ordre intérieur mais doit, au minimum, comprendre l'ensemble des points qui ont été discutés, ainsi qu'une courte présentation de ce qui a été convenu. Il reviendra au secrétaire communal d'expliquer ces points au collège.

#### 5. Article 20 insérant l'article 84 §3 dans la NLC

L'ordonnance ne fixe aucune durée en ce qui concerne la mise en ligne des questions orales et écrites sur le site internet de la commune.

Nous préconisons une durée minimum au moins égale à celle de la législature.

#### 6. Article 22 insérant l'article 87 ter dans la NLC

Le président du conseil de l'action sociale qui n'est pas membre du conseil communal, siège au sein de ce dernier avec voix consultative. Il y siège également quand des points relatifs au CPAS local sont à l'ordre du jour sauf pour les points traités en huis clos. Les dispositions de l'article 92 de la NLC, qui fixent les interdictions de siéger, sont bien sûr d'application pour lui.



7. Article 23 insérant un complément à l'article 89 de la NLC

L'ordonnance ne définit aucune durée quant à la mise à disposition des procès-verbaux adoptés et signés.

Ici aussi, il est préconisé qu'ils y figurent au minimum pour la durée de la législature.

8. Article 24 complétant l'article 103 de la NLC

Le président du conseil de l'action sociale siège avec voix consultative aux réunions du collège des Bourgmestre et Échevins sauf lorsque le collège exerce la tutelle sur les décisions du conseil de l'action sociale.

Les dispositions des articles 92, 1° de la NLC et 28 §4 de la loi CPAS sont également ici d'application.

9. Article 31 insérant l'article 145 bis dans la NLC

Selon cet article, tout agent nouvellement recruté doit suivre une formation. Cette formation est dorénavant limitée à la formation dispensée par l'Ecole Régionale d'Administration Publique pour les agents nouvellement recrutés. La formation ne peut pas être remplacée par une formation qui serait dispensée par chaque commune séparément.

10. Article 33 insérant l'article 258 bis dans la NLC

Sur base de cet article, le conseil communal a la possibilité d'affecter une partie du budget, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'initiatives citoyennes.

Les projets sont sélectionnés par un jury composé majoritairement de citoyens domiciliés dans la commune et ne siégeant pas au conseil communal.

Concrètement, cela signifie qu'après le lancement de la procédure d'appel à projets par le conseil communal, les dossiers sont tout d'abord élaborés par des comités de quartier ou toute autre initiative citoyenne et, ensuite, sélectionnés par le jury. Il est donc très important que ce jury soit composé avec soin et de manière équilibrée. A cette fin, il revient au conseil communal de fixer le cadre général qui détermine la composition du jury. Après quoi, le collège des Bourgmestre et Échevins désigne les membres du jury.

Après la sélection des propositions par le jury, il revient au conseil communal d'allouer le budget participatif - qui est déjà approuvé ou qui doit encore l'être - à l'ensemble des projets ou à une partie d'entre eux dans la proportion qu'il a lui-même décidée.

Un comité de quartier consiste en un ensemble de citoyens qui habitent le même quartier et qui agissent collectivement pour défendre les intérêts de leur quartier. Une initiative



citoyenne consiste en un quelconque groupe de citoyens majoritairement domiciliés dans la commune et porteurs d'un projet communautaire.

Chaque proposition concrète doit être introduite par, au minimum, vingt citoyens âgés de plus de 16 ans.

Les montants des budgets alloués sont laissés à la libre appréciation des communes.

Les dépenses liées aux budgets participatifs seront budgétisées et comptabilisées en dépenses ordinaires de transferts (DOT) sous forme de subsides aux organismes au service des ménages (généralement des associations de fait).

Si les dépenses des projets relèvent, en tout ou partie, du service extraordinaire/du service d'investissements, elles seront exécutées par la commune elle-même et pas sous la forme de subsides d'investissements aux organismes, pour des questions de propriété et de responsabilité. La commune en sera alors le maître d'ouvrage dans le respect des règles en vigueur (marché public et contrôles de conformité), avec ses conséquences patrimoniales de propriété, de responsabilité, d'entretien et d'assurance des biens.

Ces dépenses extraordinaires seront financées dans les budgets communaux par la diminution des crédits budgétaires du service ordinaire et prélèvement de ces ressources vers le service extraordinaire. Il en sera ainsi, par exemple, pour un projet d'aménagement d'une plaine de jeux dans un parc.

#### 11. Article 34 insérant les articles 263 undecies, 263 duodecies en 263 terdecies dans la NLC

Ces articles rendent les communes responsables du contrôle interne de leurs activités.

Le système de contrôle interne est arrêté par le secrétaire communal, après concertation avec le comité de direction. Le cadre général de celui-ci est soumis à l'approbation du conseil communal, sur proposition du collège.

Le système de contrôle interne devra répondre au moins au principe de la séparation des fonctions du secrétaire communal et du receveur communal et sera compatible avec la continuité du fonctionnement des services communaux.

Ces articles ont pour but de mettre sur pied le processus de contrôle interne ou de le renforcer. Ils doivent être appliqués raisonnablement et doivent mener à une gestion de tous les services communaux selon le principe du bon père de famille.

Le processus de contrôle interne doit donc assurer une sécurité « raisonnable » en ce qui concerne un certain nombre de points, comme le prévoit d'ailleurs explicitement l'article 263 undecies.

Ce contrôle doit en tout cas être considéré comme un processus évolutif.

Ainsi, il est possible que l'on définisse d'abord un certain nombre de priorités et que d'autres processus soient déterminés plus tard.



Administration des Pouvoirs locaux  
Direction générale

Par ailleurs, une réflexion globale sur le contrôle interne sera menée en collaboration avec la fédération des secrétaires communaux.

12. Article 35 insérant l'article 289 dans la NLC

Cet article confère au secrétaire communal la possibilité d'infliger les sanctions disciplinaires mineures de l'avertissement et de la réprimande.

En ce qui concerne les agents contractuels, je dois me référer à la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail et en particulier à l'article 6, §1, 6° de cette loi. Selon cette disposition, la possibilité de prendre des sanctions disciplinaires doit être prévue dans le règlement de travail.

Les communes doivent donc adapter leur règlement de travail si elles veulent que leurs agents contractuels soient également soumis à ce pouvoir de sanction de la part du secrétaire communal.

Le Ministre-Président,

Charles PICQUÉ