

24 AOUT 1998

MINISTÈRE
DE LA RÉGION DE
BRUXELLES-CAPITALE

1050 Bruxelles
rue du Champ de Mars 25
Tél. : 02/513.96.90
Fax. : 02/511.12.19

Administration des Pouvoirs locaux
Service de la Tutelle

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

Nos références
000-98/12925-wc

Mesdames,
Messieurs,

Objet : Circulaire relative à l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

I. INTRODUCTION

L'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale (M.B., 17 juillet 1998) - dénommée ci-après "l'ordonnance"- entre en vigueur le 1er septembre 1998.

Avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, la tutelle était organisée principalement par:

- la loi communale du 30 mars 1836;
- l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes;
- l'arrêté royal du 30 juillet 1985 réglant la tutelle administrative sur l'agglomération bruxelloise et les communes qui composent la Région de Bruxelles-Capitale.

L'organisation de la tutelle était donc régie par plusieurs textes de lois devenus partiellement obsolètes et qui devaient, en outre, être interprétés en fonction de la réforme de l'Etat.

Par ailleurs, la pratique administrative de la législation actuelle a mis en évidence la nécessité d'assouplir et d'accélérer les procédures de tutelle administrative.

L'ordonnance ne se limite dès lors pas à une coordination et à une actualisation des textes existants.

Les principales modifications au système existant portent essentiellement sur:

- la limitation du nombre de décisions à transmettre à l'autorité de tutelle;
- l'organisation d'une procédure de tutelle accélérée pour les délibérations du conseil communal, qui ne doivent pas être transmises intégralement à l'autorité de tutelle;
- l'obligation d'informer les communes des mesures de tutelle dans le délai imparti;
- l'organisation d'une nullité de plein droit pour les décisions suspendues qui n'ont pas été maintenues par la commune dans un délai de 150 jours suivant la réception de l'arrêté de suspension.

La tutelle d'approbation est supprimée pour certains actes tandis qu'elle est introduite pour d'autres actes ayant une incidence financière importante. Les différentes modifications sont détaillées ci-après.

II. CHAMP D'APPLICATION :

1. L'ordonnance règle exclusivement la tutelle sur les communes sensu stricto.

Dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance, le Conseil d'Etat conclut que le législateur régional est compétent pour organiser - en tout ou en partie - la tutelle administrative pour l'ensemble des institutions communales, telles que les régies communales autonomes, les fabriques d'église, les monts-de-piété et les agences locales pour l'emploi. La tutelle sur ces institutions communales ne tombe cependant pas sous le champ d'application de l'ordonnance. Celle-ci ne règle d'ailleurs pas la tutelle sur les C.P.A.S. ou sur les intercommunales. La notion d'"actes des autorités communales" doit donc être comprise dans cette ordonnance comme étant les décisions du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre.

2. L'ordonnance règle exclusivement la tutelle administrative ordinaire sur les communes.

Deux nouveaux concepts ont été introduits à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles: d'une part, la tutelle administrative ordinaire, "qui comprend toute forme de tutelle instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes", et d'autre part, la tutelle administrative spécifique, qui concerne toute autre forme de tutelle.

Il s'est cependant avéré rapidement que les définitions de la tutelle ordinaire et de la tutelle spécifique, telles que reprises dans la loi spéciale, étaient insuffisantes.

La jurisprudence a qualifié la distinction au sens matériel. Ainsi la tutelle administrative ordinaire est la tutelle de droit commun, c'est-à-dire celle qui s'exerce lorsqu'une matière relève exclusivement de l'intérêt communal ou lorsqu'une matière relève à la fois de l'intérêt communal et d'un intérêt supérieur, sans que l'autorité supérieure dont l'intérêt relève n'ait estimé nécessaire d'établir un contrôle plus étroit. Par contre, la tutelle spécifique est celle qui déroge aux règles de la tutelle ordinaire afin de permettre à l'autorité qui a en charge l'intérêt fédéral, communautaire ou régional, de protéger cet intérêt, par l'instauration de règles de tutelle spécifique (Avis du Conseil d'Etat, 9 mai 1984, Doc. parl., Chambre, 1984-85, N° 1009/1,12; Cour d'Arbitrage, 22 décembre 1988, N° 73; Cour d'Arbitrage, 30 juin 1987, N° 38).

L'approche théorique susmentionnée est importante, car la distinction entre les deux formes de tutelle détermine dans certains cas l'autorité compétente. C'est ainsi que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente en matière de tutelle administrative ordinaire ainsi que pour "les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale ou de la Communauté et pour lesquels la loi ou le décret a organisé une tutelle spécifique" (art.7, alinéa premier, b, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Cette ordonnance règle donc exclusivement la tutelle administrative ordinaire. Les règles de tutelle spécifique existantes, organisées par la Région, les Communautés ou par l'autorité fédérale demeurent inchangées.

Quelques exemples de règles de tutelle spécifique :

- la tutelle du vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale concernant les lois sur l'emploi des langues en matière administrative: art. 62, §3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966;
- la tutelle du Roi sur les décisions concernant le transport de matières radioactives: art. 8 bis, de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes;
- la tutelle du Ministre des Communications sur les règlements additionnels sur la circulation routière: art. 2, alinéa premier, de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière;
- la tutelle des Communautés sur les décisions concernant l'octroi d'avantages sociaux dans l'enseignement: art. 33, 2ème alinéa, de la loi du 29 mars 1959 modifiant certaines dispositions de la législation relative à l'enseignement;
- la tutelle de la Communauté flamande sur les décisions concernant les échelles de traitements et le cadre du personnel dirigeant et technique des bibliothèques publiques néerlandophones agréées : art. 10, §1er, 2ème alinéa, du décret du 16 juin 1978 relatif au service des bibliothèques publiques de langue néerlandaise;
- la tutelle du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'urbanisme: voir entre autres les articles 44, 58, 71 et 169 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme;
- la tutelle du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur les décisions concernant les conventions avec le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales : art. 4, §1er, de l'ordonnance du 8 avril 1993 portant création du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales;
- la tutelle du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur les décisions concernant la démolition d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou d'un bien classé: art. 12, §7, et art. 27, §8, de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier.

III. ACTES À TRANSMETTRE

a) Généralités

Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, les communes devaient transmettre tous les actes du conseil communal, ainsi qu'un bon nombre des actes du collège des bourgmestre et échevins, à l'autorité de tutelle. L'ordonnance et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative, introduisent un système échelonné pour la transmission des actes:

- 1° certains actes (conseil communal, collège, bourgmestre) doivent être transmis obligatoirement;
- 2° tous les actes du conseil communal qui ne doivent pas être transmis obligatoirement, doivent être adressés sous forme d'une liste comportant un bref exposé;
- 3° tous les autres actes (collège, bourgmestre) ne doivent pas être transmis.

Nonobstant ces transmissions obligatoires, l'autorité de tutelle est compétente pour réclamer à tout moment tout acte d'une autorité communale, ainsi que tout renseignement qu'elle juge utile.

Tous les actes ainsi que la liste comprenant les brefs exposés, seront envoyés soit sous pli recommandé avec accusé de réception, soit par porteur contre remise d'un récépissé à l'adresse suivante:

Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale
Administration des Pouvoirs Locaux (A.P.L.)
Service Tutelle Administrative sur les Communes
Rue du Champ de Mars 25 (3ème étage)
1050 BRUXELLES

En ce qui concerne les envois par porteur, les bureaux de l'Administration sont accessibles de 9 h jusqu'à 12 h et de 14 h jusqu'à 16 h.

b) Actes à transmettre obligatoirement

- * Conformément à l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 susmentionné, les actes des autorités communales concernant les matières suivantes doivent être transmis à l'autorité de tutelle :

- 1° "les actes qui sont soumis à la tutelle d'approbation".

Il s'agit des actes visés à l'article 13 de l'ordonnance. Nous renvoyons au point V de cette circulaire pour l'exposé de ces actes.

- 2° "les actes portant retrait ou justification d'un acte suspendu".

Cela concerne tant les actes après suspension par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale - ou par le Ministre délégué à cet effet - que par toute autre autorité de tutelle, pour autant que la tutelle d'annulation appartienne au Gouvernement dans le cadre de la tutelle administrative ordinaire. Cela signifie que les actes portant retrait ou justification, après suspension par le vice-gouverneur, doivent être transmis au Gouvernement. Le Conseil d'Etat a indiqué en effet dans son avis au sujet de cette ordonnance que la tutelle d'annulation sur les actes suspendus par le vice-gouverneur ressort de la tutelle administrative ordinaire (Avis L.22.649/2, Doc. Parl. GRBC, Séance 1996-97, N° A - 179/1).

- 3° "les règlements communaux, y compris les règlements de police, les règlements-taxes et les règlements-redevances".

Tous les règlements communaux, c'est-à-dire les règles normatives communales qui sont générales (applicables à un nombre indéfini de cas) et durables (ne concernant pas les situations passagères ou personnelles) doivent être transmis.

Citons à titre d'exemples:

- les règlements d'ordre intérieur du conseil communal;
- les règlements relatifs à l'octroi de divers subsides;
- les règlements relatifs à la gestion des biens communaux;
- les règlements de police pris par le bourgmestre en cas d'extrême urgence (art. 134, § 1er, NLC).

- 4° "les actes impliquant une dépense non prévue au budget".

La règle selon laquelle aucun paiement ne peut être effectué que sur base d'un crédit budgétaire approuvé, est un principe de base de la comptabilité communale. Toutefois, dans certaines situations, la nouvelle loi communale prévoit que certaines dépenses non-prévues au budget peuvent être engagées. Ces situations, ainsi que la procédure à suivre, sont définies à l'article 249, §1er, alinéa premier (pour le conseil communal) et alinéa deux (pour le collège) de la NLC. Tant les actes du conseil communal que ceux du collège doivent être transmis. Les actes du conseil communal sont, en outre, soumis à approbation (voir ci-dessous).

- 5° "la conclusion d'emprunts de trésorerie ou d'assainissement".

Ne sont pas concernés: les ouvertures de crédits et les avances de trésorerie à court terme, contractées par les communes afin de pallier les déficits de caisse temporaires dans l'attente de recettes imminentes.

- 6° "l'acquisition ou l'aliénation d'un droit de propriété ou de droits réels relatifs aux biens immeubles".

Il s'agit des droits réels, que les communes consentent ou acquièrent sur des biens immobiliers. Outre la propriété (achat et vente), cela vise également l'emphytéose, le droit de superficie, l'usufruit, le droit d'usage, le droit d'habitation et les servitudes (CC. art. 544-710bis).

- 7° "les contrats de location d'une durée supérieure à neuf ans, quand ils concernent des biens immobiliers".

Ce point rejoint le 6°. Le droit de location n'est pas un droit réel, mais un droit personnel. Les actes relatifs aux baux de 9 ans ne doivent pas être transmis, même s'ils prévoient une possibilité de prolongation ou de renouvellement.

- 8° "les conventions concernant l'utilisation de l'infrastructure communale, y compris les concessions, d'une durée supérieure à neuf ans".

Le domaine public d'une commune est inaliénable. Il ne peut aucunement être donné en location. La commune ne peut accorder que des droits d'usage précaires sur le domaine public. Une partie du domaine public peut ainsi être donnée en concession. Les concessions de service public sont également visées.

A titre d'exemples:

- les conventions pour l'utilisation d'un stade de football communal;
- les concessions d'un marché communal;
- les concessions pour la télédistribution;
- les concessions pour l'exploitation d'une cafétéria dans une salle de sport.

La transmission des conventions d'utilisation et des concessions n'est obligatoire qu'en cas de longue durée (supérieure à 9 ans). Les mises à la disposition de salles de sport et de fêtes ou d'autres infrastructures de courte durée ne sont pas visées.

- 9° "le choix du mode de passation et la fixation des conditions des marchés publics dont le montant hors taxe sur la valeur ajoutée est égal ou supérieur à 5.000.000 de francs, ainsi que l'attribution y compris la sélection, de ces mêmes marchés".

Jusqu'à présent, les communes étaient tenues de transmettre la fixation des conditions à partir de 100.000 F. et les attributions à partir de 2,3 millions. Dans la nouvelle réglementation, la limite est fixée uniformément à 5.000.000 FB, hors TVA.

- 10° "la création d'une association sans but lucratif ou l'adhésion à une telle association"

- 11° "la création d'une intercommunale ou l'adhésion à une intercommunale".

- 12° "la fixation du montant des jetons de présence des conseillers communaux".

- 13° "les recrutements, les promotions, les mises à la pension et les démissions du personnel statutaire, à l'exception du personnel enseignant temporaire subventionné dans un emploi non-vacant".

Ce point vise les mouvements du personnel statutaire. La notion de "recrutement" concerne tant l'admission au stage et sa prolongation éventuelle, que la nomination à titre définitif.

Les mouvements (recrutements, licenciements, démissions volontaires) du personnel enseignant temporaire subventionné dans un emploi non-vacant ne doivent pas obligatoirement être transmis.

Par contre, les emplois temporaires non-subventionnés doivent être transmis vu leurs implications financières et l'absence de contrôle par un pouvoir subsidiant.

Les recrutements et les licenciements du personnel enseignant temporaire dans un emploi vacant doivent également être transmis. En effet, ces derniers peuvent entraîner une nomination à titre définitif.

En ce qui concerne les emplois temporaires du personnel enseignant, les communes spécifieront dans l'acte s'il s'agit, le cas échéant, d'un emploi subventionné et/ou vacant.

- 14° "les engagements et les licenciements du personnel contractuel".

- 15° "les suspensions préventives et les sanctions disciplinaires, à l'exception des avertissements et des réprimandes".

Pour le personnel enseignant, les notions d'avertissement et de réprimande comprennent les rappels à l'ordre et les blâmes.

- * Tous ces actes doivent être transmis en deux exemplaires en vertu de l'article 3 de l'arrêté du 16 juillet 1998 susmentionné et ce, "dans les vingt jours de la date où ils ont été pris" (art. 1er, arrêté précité du 16 juillet 1998).

Le délai dont dispose l'autorité de tutelle pour se prononcer sur ces actes prend cours le lendemain du jour de la réception de l'acte "in extenso" et dans sa forme authentique. Concrètement, la notification éventuelle du bref exposé de ces décisions n'a pas d'incidence sur le délai de tutelle, pas plus que la réception d'une copie non-signée. Au moins un des deux exemplaires requis doit être signé par le bourgmestre - ou son délégué - et par le secrétaire communal.

- * Les communes doivent veiller à ce que les dossiers communiqués soient complets. Un acte n'est réputé transmis "in extenso" que lorsque tous les documents qui en font partie intégrante y sont annexés. C'est ainsi que la fixation des conditions d'un marché public ne sera transmise valablement que si le cahier des charges fait partie, avec l'acte, du dossier transmis. En outre, les communes sont invitées, à joindre dans les dossiers à transmettre toutes les pièces utiles à l'examen par l'autorité de tutelle, bien que ne constituant pas nécessairement un élément essentiel de l'acte (comme l'estimation des biens immobiliers lors d'une vente). Il n'est pas rare qu'un dossier incomplet entraîne la prise d'une mesure de tutelle laquelle aurait pu être évitée si l'autorité de tutelle avait disposé de tous les éléments requis.

* Il est rappelé aux autorités communales que la circulaire du 16 août 1985 (M.B., 29 août 1985) dispose que tous les actes doivent être identifiés dans le coin supérieur droit et ce, par la méthode suivante:

1° la date de la décision:

- a) l'année, par la mention des deux derniers chiffres du millésime;
- b) le mois (deux chiffres);
- c) le jour (deux chiffres).

2° la lettre A, B ou C, selon qu'il s'agit d'une décision du conseil, du collègue ou du bourgmestre.

3° le numéro de la décision (trois chiffres).

Exemple: la délibération n° 5 du conseil communal du 12 septembre 1998 sera identifiée comme suit: 98/09/12/A/005.

Les communes sont priées de limiter le numéro de la décision à 3 chiffres, sans ajout de lettres. Une décision, identifiée comme la 98/09/12/A/005A ne peut pas être reprise dans le système informatique de l'administration régionale, ce qui peut retarder inutilement l'examen du dossier et donc l'exercice de la tutelle.

c) Autres actes du conseil communal

En vertu de l'article 7 de l'ordonnance, les communes adressent à l'autorité de tutelle une liste comprenant un bref exposé des actes du conseil communal qui ne doivent pas être transmis obligatoirement.

Un bref exposé doit donc être transmis pour tous les actes du conseil communal, sauf ceux repris au point b).

Il s'agit d'une description concise mais claire de l'objet de la décision, qui sera suffisamment précise pour que l'autorité de tutelle puisse juger de l'opportunité de réclamer l'acte. Les libellés tels que "emprunt", "location" ou "sanction disciplinaire" seront, par exemple, insuffisants, tandis que seront suffisamment clairs les libellés suivants :

- location pour 3 ans de l'immeuble sis rue de l'Eglise, 1 à l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Loyer mensuel: 10.000 F.
98/09/01/A/001
- Octroi d'un subside de 200.000 fr. à l'ASBL "Jeunesse" pour 1998.
98/09/01/A/002
- Octroi d'une allocation pour l'exercice de fonctions supérieures à Mme Dupont, assistante administrative, pour une période de 6 mois, à partir du 1er octobre 1998.
98/09/01/A/003
- Fourniture d'une photocopieuse
Procédure négociée sans publication avec consultation de 3 firmes.
Estimation: 550.000 fr., TVA comprise.
98/09/01/A/004

Les communes sont priées d'identifier également les actes figurant sur la liste selon la méthode décrite au point b), à savoir: aa/mm/jj/A/001.

Cette liste sera adressée à l'autorité de tutelle dans les 20 jours qui suivent les décisions (art. 7 de l'ordonnance). Conformément à l'art. 109 de la NLC, la liste sera signée par le bourgmestre - ou son délégué - et par le secrétaire communal.

La procédure de réclamation des actes repris dans la liste, ainsi que le délai spécial de tutelle auquel ces actes sont soumis, seront détaillés plus loin.

d) Autres actes du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre

Certains actes du collège et du bourgmestre doivent être transmis obligatoirement en vertu de l'arrêté du 16 juillet 1998 (voir III b ci-dessus).

A titre d'exemple :

- la justification des décisions suspendues;
- les règlements de police urgents du bourgmestre;
- les actes du collège entraînant une dépense non-prévue au budget (art. 249, §1er, alinéa 2, NLC);
- les recrutements, promotions, etc... en cas de délégation au collège;
- l'attribution des marchés publics à partir de 5.000.000 FB, hors TVA.

Les autres décisions du bourgmestre et du collège des bourgmestre et échevins ne doivent pas être communiquées à l'autorité de tutelle.

Afin que tous les actes des autorités communales soient répertoriés selon la même procédure, les communes sont priées d'identifier ces décisions selon le système prévu par la circulaire du 16 août 1985 et rappelé au point b). Comme mentionné plus haut, ces décisions peuvent aussi être réclamées à tout moment.

IV. TUTELLE GENERALE :

La tutelle générale - suspension ou annulation - s'applique à tous les actes des autorités communales qui ne sont pas soumis à une tutelle d'approbation. Elle vise le contrôle de la légalité et la conformité à l'intérêt général des actes communaux.

Un acte, soumis à la tutelle générale, est pleinement valable et peut être exécuté immédiatement, c.à.d. sans attendre le point de vue de l'autorité de tutelle. L'ordonnance prévoit une exception à cette règle: les attributions des marchés publics ne sont exécutoires que soit à l'expiration du délai de tutelle (50 jours), soit à partir du jour de la notification de l'autorité de tutelle à la commune que l'acte peut être exécuté immédiatement. Les attributions de marchés publics urgents (art. 17, §2, 1°, C, loi du 24 décembre 1993) et de marchés publics d'un montant inférieur à 5.000.000 FB, hors TVA, échappent toutefois à cette règle et sont toujours exécutoires immédiatement (art. 12 de l'ordonnance).

1. Délais

Les articles 9 (suspension) et 10 (annulation) de l'ordonnance disposent que le délai pour exercer la tutelle générale est fixé à 50 jours à partir de la réception de l'acte de l'autorité communale.

L'article 11 de l'ordonnance prévoit un délai de tutelle réduit pour certains actes du conseil communal. Les actes qui ne doivent être mentionnés que sur la liste des brefs exposés, c.à.d. les actes du conseil communal qui ne doivent pas être transmis obligatoirement "in extenso", ne peuvent plus être suspendus ou annulés si l'autorité de tutelle ne les a pas réclamés dans les 20 jours suivant la réception de la liste. En cas de réclamation de ces actes dans les 20 jours, le délai de suspension ou d'annulation est de 30 jours à partir de la réception de l'acte.

L'arrêté de suspension ou d'annulation doit non seulement être pris dans un délai de 50 jours ou de 30 jours, mais doit également être notifié à la commune dans ce délai, sous peine de nullité de l'arrêté.

Un arrêté est réputé notifié dans le délai si la date de remise au bureau de poste se situe dans le délai. La réception de l'arrêté par la commune peut dès lors intervenir après l'expiration du délai.

Le délai qui expire un samedi, un dimanche ou un jour férié, est prolongé jusqu'au plus prochain jour ouvrable.

En ce qui concerne les règles relatives à la fixation du début et de la fin des délais et pour l'énumération des jours fériés: il est renvoyé à l'article 4 de l'ordonnance.

2. Suspension

Conformément à l'article 9 de l'ordonnance, l'autorité de tutelle peut suspendre l'exécution de l'acte, par lequel l'autorité communale viole la loi ou blesse l'intérêt général.

La suspension est l'acte juridique par lequel l'autorité de tutelle s'oppose à l'exécution d'une décision d'une autorité subordonnée, qui lui paraît violer la loi ou blesser l'intérêt général. La suspension a un effet propre: obliger l'administration sous tutelle à surseoir à l'exécution de son acte, nonobstant le fait que cet acte ait accordé ou non des droits à des tiers (Voir à ce propos: A. Mast en J. Dujardin, Précis de Droit administratif, 1989, n° 90).

L'avant-projet d'ordonnance, soumis à l'avis du Conseil d'Etat, prévoyait que l'autorité communale pouvait retirer la délibération suspendue, la justifier ou la modifier. Selon le Conseil d'Etat, la faculté de modifier suscitera inévitablement des difficultés, par exemple en ce qui concerne l'entrée en vigueur de la décision suspendue. La possibilité de modifier a donc été supprimée. L'autorité communale qui prend connaissance de l'arrêté de suspension doit par conséquent se limiter soit à retirer l'acte suspendu, soit à le justifier sans modifier l'acte suspendu. Si l'acte est retiré, ce retrait peut éventuellement être suivi de la prise d'une nouvelle décision:

La suspension de l'exécution de l'acte perdure même après la justification. Elle n'est levée qu'après un délai de 50 jours à dater de la réception de la justification par l'autorité de tutelle.

L'article 9, alinéa 4, de l'ordonnance prévoit que les justifications des actes suspendus doivent être transmises à l'autorité de tutelle, dans les 150 jours suivant la réception de l'arrêté de suspension sous peine de nullité de l'acte suspendu. Cette disposition vise à éviter que l'acte suspendu continue à exister en cas d'inactivité de la commune. Une commune qui préfère ne pas justifier un acte suspendu, doit retirer cet acte. La nullité de plein droit, visée à l'article 9, alinéa 4, doit être considérée comme une sanction à l'encontre d'une administration qui ne remplit pas ses obligations. La sécurité juridique exige que l'autorité communale se prononce le plus vite possible - retrait ou justification - au sujet d'un acte suspendu. L'attente passive de la nullité de plein droit serait contraire à une bonne administration de la commune.

3. Annulation

Conformément à l'article 10 de l'ordonnance, l'autorité de tutelle peut annuler l'acte de l'autorité communale qui viole la loi ou blesse l'intérêt général.

L'annulation est l'acte par lequel l'autorité de tutelle met à néant une décision administrative unilatérale de l'organe d'un service décentralisé parce que cette décision viole la loi ou blesse l'intérêt général. A l'égard de la décision de l'administration décentralisée, l'annulation a l'effet d'une condition résolutoire. L'annulation fait disparaître rétroactivement l'acte (Voir à ce propos: A. Mast et J. Dujardin, Précis de Droit administratif, 1989, n°91).

L'annulation peut être précédée facultativement de la suspension de l'exécution de l'acte.

En cas d'annulation après suspension, y compris les suspensions du vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, le délai d'annulation est fixé à 50 jours suivant la réception de la décision justificative. En effet, les actes de retrait ou de justification d'un acte suspendu doivent être transmis intégralement à l'autorité de tutelle en vertu de l'arrêté du 16 juillet 1998 susmentionné. Le délai de tutelle réduit à 30 jours n'est dès lors pas d'application.

En cas d'annulation directe, c.à.d. sans suspension préalable, le délai d'annulation est en principe de 50 jours sauf s'il s'agit d'un acte qui a été réclamé dans la liste des délibérations du conseil communal qui ne sont communiquées que sous forme d'un bref exposé, auquel cas le délai est limité à 30 jours.

V. TUTELLE D'APPROBATION

Conformément à l'article 13 de l'ordonnance, certains actes des autorités communales doivent être soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle.

L'approbation est l'acte par lequel l'autorité de tutelle déclare que la décision d'une autorité subordonnée peut sortir ses effets, parce qu'elle ne viole aucune règle de droit et ne blesse pas l'intérêt général. L'acte soumis à l'approbation existe et lie les parties qu'il concerne, mais est inexécutable tant que l'approbation n'est pas intervenue. Il ne sortira ses effets qu'à la condition suspensive que l'approbation lui soit donnée. (Voir à ce propos: A. Mast et J. Dujardin, Précis de Droit administratif, 1989, n° 89).

La tutelle d'approbation est réglée par les articles 13 et 14 de l'ordonnance. Ces articles précisent quels sont les actes soumis à la tutelle d'approbation et dans quels délais l'arrêté d'approbation doit être pris et notifié. Lorsque ces délais ne sont pas respectés, l'acte est réputé approuvé.

Les actes concernant les matières suivantes sont soumis à l'approbation :

- 1° le cadre du personnel communal;
- 2° les conditions de recrutement et d'avancement du personnel communal;
- 3° le statut pécuniaire et les échelles de traitements, les indemnités et les allocations du personnel communal;
Ne sont visés que les règlements et non pas les allocations à titre individuel.

- 4° les règlements des pensions du personnel communal, ainsi que le mode de financement des pensions;
Sont visées : les décisions par lesquelles la commune réglemente le régime des pensions, dans les limites légales ainsi que les décisions instituant une caisse de pensions propre à la commune et les décisions d'affiliation à une caisse extérieure ou à l'Office de Sécurité Sociale des Services publics provinciaux et locaux.
- 5° les démissions d'office et les révocations du personnel communal;
Il s'agit des peines maximales (art. 283, 3°, de la NLC) pour tous les membres du personnel communal (administratif, enseignant et de police). La tutelle administrative ordinaire sur les peines disciplinaires est donc uniformisée. Cette approbation ne s'applique pas aux cas où une autre autorité exerce une tutelle spécifique (ex. le décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 concernant le statut juridique de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres psycho-médico-sociaux subventionnés, art. 69, §2).
La tutelle d'approbation ne comporte pas de compétence pour réformer les délibérations du conseil communal. L'autorité de tutelle approuve ou n'approuve pas. Les recours existants tendant à réformer les sanctions disciplinaires infligées au personnel de police sont abrogés (ordonnance, art. 19, 1°).
Ces sanctions disciplinaires sont exécutoires provisoirement. La commune ne doit donc pas attendre la notification de l'arrêté d'approbation avant d'exécuter la décision. L'intéressé doit cesser ses fonctions à partir du moment où il a pris connaissance de la sanction. La commune n'est cependant pas autorisée à pourvoir au remplacement de l'intéressé avant l'approbation de la décision par l'autorité de tutelle, sauf par une mesure temporaire pour assurer le bon fonctionnement du service. (A ce sujet, voir: De Tollenaere, Nouveau Commentaire de la loi communale, Tome I, V, 1955, 701).
- 6° le budget communal, le budget des régies communales et leurs modifications;
- 7° les comptes communaux, les comptes et les états de recettes et de dépenses des régies communales et le compte de fin de gestion du receveur local ou de l'agent spécial visé à l'article 133, §1er, de la nouvelle loi communale et du receveur des régies communales;
- 8° la décision de pourvoir à des dépenses réclamées par des circonstances impérieuses et imprévues visée à l'article 249, §1er, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale;
La tutelle d'approbation qui est organisée ici vise uniquement les actes du conseil communal, prévoyant une dépense urgente. L'art. 249, §1er, alinéa 1er de la NLC dispose que le conseil communal peut, sous certaines conditions, "pourvoir" à des dépenses, sans disposer des crédits nécessaires.
Il peut donc être pourvu à ces dépenses - engagement, ordonnancement et paiement - préalablement à l'approbation de ces délibérations (Voir: De Tollenaere, ibidem, n°1158).
- 9° la consolidation et le rééchelonnement des charges financières des emprunts souscrits;
Il faut entendre par "consolidation", le remboursement anticipatif d'emprunts existants par le produit d'un nouvel emprunt et par "rééchelonnement", la modification de la durée d'un emprunt existant.
- 10° l'organisation des établissements et services communaux en régie communale et le bilan de départ de ces régies;

- 11° la création de régies communales autonomes et les apports de la commune dans ces régies;
- 12° le choix du mode de passation et la fixation des conditions des marchés de travaux, de fournitures et de services. L'approbation n'est toutefois pas requise:
- a) lorsque la valeur globale du marché est égale ou inférieure à 8.200.000 francs, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise, pour les marchés de fournitures et de services et à 20.000.000 de francs, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise, pour les marchés de travaux.
 - b) pour les marchés urgents (article 17, § 2,1°, C, de la loi du 24 décembre 1993).

Toutes les approbations, prévues par la loi communale du 30 mars 1836, sont abrogées (ordonnance, art. 19,1°).

Le délai d'approbation est de 50 jours, notification incluse. Le délai d'approbation est de 100 jours, notification incluse, pour les comptes et les comptes de fin de gestion du receveur (ordonnance, art. 14,3°).

Le délai d'approbation peut être prorogé par l'autorité de tutelle d'une durée maximum de 30 ou 50 jours, selon l'objet de la décision à approuver.

Schéma

<u>Objet</u>	<u>Délai d'approbation</u>	<u>Prorogation maximum de</u>
1° cadre du personnel	50 j.	30 j.
2° conditions de recrutement et d'avancement	50 j.	30 j.
3° statut pécuniaire. échelles de traitement, indemnités et allocations	50 j.	30 j.
4° règlements des pensions et mode de financement.	50 j.	50 j.
5° démissions d'office et révocation	50 j.	30 j.
6° budgets	50 j.	50 j.
7° comptes et comptes de fin de gestion	100 j.	50 j.
8° dépenses urgentes conseil communal	50 j.	30 j.
9° consolidation et rééchelonnement des emprunts	50 j.	50 j.
10° organisation et bilan de départ régie communale	50 j.	50 j.
11° création de régie autonome et apports	50 j.	50 j.
12° mode de passation et conditions des marchés publics		
- sans demande de subsides	50 j.	pas de prorogation
- avec demande de subsides	50 j.	50 j.

En annexe à la présente circulaire figure un tableau dans lequel la tutelle d'approbation organisée par l'ordonnance est comparée avec la situation antérieure à son entrée en vigueur.

VI. REFORMATION ET MESURES D'OFFICE

1) Budgets et comptes (art. 15)

a) Budgets

Conformément à l'article 15 de l'ordonnance, les budgets et les modifications budgétaires des communes et des régions communales sont soumis à l'approbation du Gouvernement qui les arrête définitivement.

L'équilibre inscrit à l'article 252 de la nouvelle loi communale des services ordinaire et extraordinaire des budgets est de stricte application: à défaut, le Gouvernement peut prendre toute mesure nécessaire au rétablissement de cet équilibre. En outre, il est rappelé que l'article 252 de la nouvelle loi communale prévoit explicitement que l'équilibre budgétaire ne peut être fictif. Le cas échéant, le Gouvernement peut diminuer les recettes qui seraient surévaluées (notamment en procédant par comparaison avec les rendements d'exercices précédents) voire augmenter les dépenses qui seraient sous-estimées (par comparaison avec des engagements d'exercices précédents).

Dans l'hypothèse d'une telle procédure, le collège des bourgmestre et échevins est entendu préalablement à la décision du Gouvernement. Le budget ainsi arrêté par le Gouvernement pourra soit être adopté tel quel par le conseil communal soit être modifié. Dans cette dernière hypothèse, le nouveau budget devra être adopté par le conseil communal dans un délai de 150 jours à dater de la réception du budget arrêté par le Gouvernement.

Conformément à l'article 255 de la nouvelle loi communale, le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge des communes. Dans l'éventualité d'un refus du conseil communal de porter au budget, tout ou partie, des dépenses obligatoires, le Gouvernement peut les y inscrire d'office.

Conformément à l'article 259 de la nouvelle loi communale, le conseil communal est également tenu de porter annuellement au budget toutes les recettes, ainsi que celles que la loi attribue et les excédents des exercices antérieurs. Dans un même ordre d'idée, si une commune est en défaut de porter au budget une recette visée à l'article 259 de la nouvelle loi communale, le Gouvernement peut l'y inscrire d'office.

b) Comptes annuels

L'arrêt provisoire du compte par le conseil communal permet aux élus de mieux connaître la situation réelle des finances communales. Il en va de même pour l'autorité de tutelle, qui arrête le compte définitivement.

Dès lors, outre les formes prescrites par les autorités fédérales quant à la présentation des documents comptables, il importe de joindre au compte budgétaire et aux bilan et compte de résultats, tous les documents nécessaires au contrôle démocratique et administratif.

Ces documents sont, notamment et sans que cette liste soit exhaustive, les annexes aux comptes qui seront bientôt fixées par le Gouvernement, les balances des comptes généraux, la dernière situation de trésorerie relative à l'exercice envisagé, la situation des emprunts conclus par la commune, le rapport visé à l'article 96 de la Nouvelle Loi communale (ainsi que celui du receveur communal), les formulaires T1, T2 et B et les documents repris dans le Règlement général de la comptabilité communale (notamment à l'article 75 § 2, 1° et 2°).

Toutes les opérations reprises tant dans la comptabilité budgétaire que dans la comptabilité générale, doivent être justifiées conformément aux articles 45 à 71 du même Règlement. Ces pièces justificatives doivent pouvoir être consultées aisément par les délégués de l'autorité de tutelle.

c) Comptes de fin de gestion

Il est utile de mentionner que le recours, prévu à l'article 138 bis, §5, de la nouvelle loi communale qui renvoie à l'article 131, §4, de la même loi, doit être introduit auprès du collège juridictionnel visé à l'article 83 quinquies, §2, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989. Ce recours est dirigé contre la décision du collège des bourgmestre et échevins, invitant l'intéressé à solder le déficit (Cour d'Arbitrage, 7 février 1995, n°11/95, M.B., 9 mars 1995).

Les comptes de fin de gestion comporteront en plus des documents repris au point b) ci-dessus, les éléments repris dans les articles 85 à 90 du Règlement général de la comptabilité communale.

d) Forme et annexes

La compétence du Gouvernement, visée au paragraphe 5 de l'article 15, de prescrire la forme et de déterminer les annexes qui sont requises pour l'arrêt définitif des actes visés dans cet article, n'a pas pour but de régler les budgets et les comptes des autorités communales. Seul le Roi est compétent, en vertu de l'article 239 de la nouvelle loi communale, pour arrêter les règles budgétaires, financières et comptables des communes. L'autorité de tutelle est cependant compétente pour déterminer les formes et les annexes des pièces qui lui sont soumises en vue de l'arrêt définitif. Ainsi, la forme des budgets et des comptes budgétaires ont déjà été fixées par les circulaires du 14 juillet 1994 et du 8 mars 1996.

2. Répartition des dépenses obligatoires(art.16)

En cas de désaccord entre deux ou plusieurs communes, au sujet de la répartition d'une dépense obligatoire commune, le Gouvernement statue. La répartition d'une dépense obligatoire entre plusieurs communes qui y ont toutes un intérêt n'est pas une décision de nature juridictionnelle. Elle est de la compétence de l'autorité administrative qui dispose d'une tutelle de substitution d'action (Cour d'Arbitrage, 7 février 1995, n°11/95, M.B., 9 mars 1995).

Cette disposition existait déjà dans l'article 132 de l'ancienne loi communale. L'obligation pour le Gouvernement d'entendre préalablement les collèges intéressés est une nouveauté.

3. Ordonnancement des dépenses (art.17)

En cas de refus, ou de retard du collège des bourgmestre et échevins d'ordonnancer des dépenses imposées par la loi, le Gouvernement peut en ordonner le paiement immédiat. Cette disposition existait déjà dans l'article 133, alinéa premier, de la loi communale. Le Gouvernement doit entendre préalablement le collège.

4. Commissaire spécial (art. 18)

L'envoi d'un commissaire spécial est une mesure de tutelle coercitive par laquelle le pouvoir de décision est soustrait à l'autorité normalement compétente. Cette mesure ne peut être appliquée que pour obtenir de la part des communes récalcitrantes les informations demandées ou pour assurer l'exécution d'obligations légales.

Le commissaire se substitue, dans ce cas, à l'autorité défailante.

VII. DISPOSITIONS AEROGATOIRES

L'article 19 de l'ordonnance abroge certaines dispositions. Il s'agit essentiellement des articles de la loi communale du 30 mars 1836 organisant une tutelle administrative, de l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 et de l'arrêté d'exécution du 30 juillet 1985.

En outre, certaines dispositions qui organisaient une tutelle d'approbation dans certaines matières et qui étaient disséminées sur plusieurs textes de loi, ont également été abrogées. Il est fait référence à ces dispositions abrogées dans le tableau annexé qui reproduit schématiquement l'organisation de la tutelle d'approbation, avant et après l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

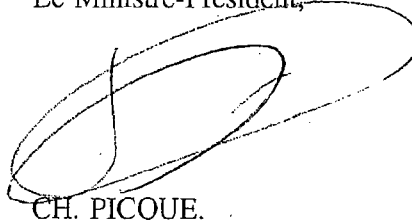
VIII. ENTREE EN VIGUEUR

L'ordonnance entre en vigueur le 1er septembre 1998. Les décisions prises avant cette date, restent soumises aux règles antérieures.

C'est la date de la décision communale, et non la date d'envoi à l'autorité de tutelle, qui détermine les règles applicables en matière de tutelle.

Bruxelles, le 24 AOUT 1998

Le Ministre-Président,



CH. PICQUE.

ANNEXE A LA CIRCULAIRE 98/12925

Organisation de la tutelle d'approbation
Comparaison de la situation avant et après le 1er septembre 1998

Actes des autorités communales	Ordonnance	Réglementation antérieure
- Cadre du personnel communal	art. 13, 1° APPROBATION	art. 84 de la loi communale APPROBATION
- Conditions de recrutement et d'avancement du personnel communal	art. 13, 2° APPROBATION	art. 84 de la loi communale APPROBATION
- Statut pécuniaire et échelles de traitements du personnel communal	art. 13, 3° APPROBATION	-art. 71, § 1, de la loi du 14 février 1961 - art. 111, § 1, premier alinéa et art. 122 de la loi communale (secrétaire et receveur) - art. 6, Arrêté - loi du 23 décembre 1946 (secrétaire adjoint) APPROBATION
- Indemnités et allocations du personnel communal	art. 13, 3° APPROBATION	TUTELLE GENERALE
Règlements des pensions du personnel, ainsi que leur mode de financement.	art. 13, 4° APPROBATION	TUTELLE GENERALE
Peines disciplinaires à l'encontre du personnel administratif, technique et enseignant (pour le personnel enseignant subsidie il faut tenir compte de l'organisation d'une tutelle spécifique par les Communautés)	-----	-----
a) peines disciplinaires d'une suspension de 3 mois	TUTELLE GENERALE	art. 85 de la loi communale art. 74 A.R. du 20 août 1957 APPROBATION
b) peines disciplinaires de révocation ou de démission d'office.	art. 13, 5° APPROBATION	art. 85 de la loi communale art. 74 A.R. du 20 août 1957 APPROBATION

Actes des autorités communales	Ordonnance	Réglementation antérieure
<p>- Peines disciplinaires à l'encontre du personnel de police</p> <p>a) toutes les peines disciplinaires à l'exception de la révocation et de la démission d'office.</p> <p>b) peines disciplinaires de révocation ou de démission d'office</p>	<p>-----</p> <p>TUTELLE GENERALE</p> <p>-----</p> <p>art. 13, 5° APPROBATION</p>	<p>-----</p> <p>Art. 178-180 de la loi communale RECOURS EN REFORMATION</p> <p>-----</p> <p>art. 178-180 RECOURS EN REFORMATION</p>
Budgets communaux et modifications	art. 13, 6° APPROBATION	art. 77, 8° loi communale APPROBATION
Budgets des régies communales et modifications	art. 13, 6° APPROBATION	art. 13, Arrêté du Régent du 18 juin 1946 APPROBATION
Comptes communaux	art. 13, 7° APPROBATION	art. 77, 9° loi communale APPROBATION
Etat des recettes et des dépenses des régies communales	art. 13, 7° APPROBATION	art. 33, Arrêté du Régent du 18 juin 1946 APPROBATION
Compte de fin de gestion du receveur local ou de l'agent spécial	art. 13, 7° APPROBATION	TUTELLE GENERALE
Compte de fin de gestion du trésorier des régies communales	art. 13, 7° APPROBATION	TUTELLE GENERALE
- Dépenses urgentes décidées par le conseil communal (art. 249, § 1 premier alinéa, N.L.C.)	art. 13, 8° APPROBATION	TUTELLE GENERALE
- Dépenses urgentes décidées par le collège des bourgmestre et échevins (art. 249, § 1, deuxième alinéa N.L.C.)	TUTELLE GENERALE	art. 145, deuxième alinéa, loi communale APPROBATION

Actes des autorités communales	Ordonnance	Réglementation antérieure
- Consolidation et rééchelonnement des charges financières des emprunts souscrits.	art. 13, 9° APPROBATION	TUTELLE GENERALE
L'organisation des établissements et services communaux en régies communales	art. 13, 10° APPROBATION	TUTELLE GENERALE
Le bilan de départ d'une régie communale	art. 13, 10° APPROBATION	art. 5 Arrêté du Régent du 18 juin 1946 APPROBATION
La création de régies communales autonomes et les apports des communes dans ces régies.	art. 13, 11° APPROBATION	TUTELLE GENERALE
- Mode de passation et fixation des conditions des marchés publics d'un montant de:		
a) 0 à 2.300.000 BEF	TUTELLE GENERALE	TUTELLE GENERALE
b) 2.300.001 BEF à 8.200.000 BEF	TUTELLE GENERALE	art. 82 bis, § 2, loi communale APPROBATION
c1) FOURNITURES et SERVICES à partir de 8.200.001 BEF	art. 13, 12° APPROBATION	art. 82 bis, § 2, loi communale APPROBATION
c2) TRAVAUX * 8.200.001-20.000.000 BEF	TUTELLE GENERALE	art. 82 bis, § 2, loi communale APPROBATION
* à partir de 20.000.001 BEF	art. 13, 12° APPROBATION	art. 82 bis, § 2, loi communale APPROBATION
Jetons de présence aux conseillers communaux	TUTELLE GENERALE	art. 74 de la loi communale APPROBATION
Suppression d'un emploi ou diminution de traitement qui constituent une révocation déguisée	TUTELLE GENERALE	art. 85 bis de la loi communale APPROBATION
Suspension ou diminution du traitement du secrétaire communal	TUTELLE GENERALE	art. 109, 3ème et 5ème alinéa de la loi communale APPROBATION

Actes des autorités communales	Ordonnance	Réglementation antérieure
Suspension du receveur communal	TUTELLE GENERALE	art. 114 bis, 2ème alinéa de la loi communale APPROBATION
Suspension de fonctionnaires exerçant un commerce ou une profession incompatible avec leur fonction	TUTELLE GENERALE	art. 7, loi du 21 décembre 1997 APPROBATION
Acceptation d'un don ou d'un legs	TUTELLE GENERALE	art. 76, 3°, loi communale APPROBATION