

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 80.419 du 26 mai 1999

A.58.652/VI-11.910

En cause : **la Commune de Schaerbeek,**  
ayant élu domicile chez  
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles,  
  
contre :  
  
**la Région de Bruxelles-Capitale,**  
représentée par son Gouvernement.

-----  
**LE CONSEIL D'ETAT, VI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 27 juin 1994 par laquelle la Commune de Schaerbeek demande l'annulation de la décision du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 avril 1994 refusant de lui octroyer des subsides prévus pour des travaux d'aménagement de la chaussée;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> DEBUSSCHERE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 janvier 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 19 avril 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 mai 1999;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me MOLITOR, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me DURVIAUX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> DEBUSSCHERE, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le 8 octobre 1991, le Collège des Bourgmestre et Echevins de la requérante a marqué son accord de principe sur l'instauration d'une "zone 30" dans le quartier Terdelt.

Cette décision comprenait l'élargissement des trottoirs et îlots directionnels, le remaniement et la surélévation de la chaussée dans les carrefours et la construction de deux ralentisseurs de vitesse.

Il était prévu d'attribuer le marché, évalué à 5.285.000 francs belges par adjudication publique.

2. Le 10 mars 1993, après avis de l'Institut belge pour la sécurité routière, le ministère des Communications et de l'Infrastructure a marqué son accord de principe.

3. Le 6 avril 1993, le Collège des Bourgmestre et Echevins a adopté le rapport relatif à ce projet, lequel précisait que les travaux pourraient être subsidiés par le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale à raison de 30 %, conformément à l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'églises et associations des polders ou wateringues.

4. Le 28 avril 1993, le projet a été approuvé par le Conseil communal de la partie adverse.

5. Le 14 juillet 1993, la Région de Bruxelles-Capitale, agissant en qualité d'autorité de tutelle, a approuvé la délibération du 28 avril 1993.

6. Le 10 août 1993, le Collège des Bourgmestre et Echevins a décidé de lancer la procédure d'adjudication.

7. Le 27 octobre 1993, le service des travaux subsidiés du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale a demandé au Ministre-Président de signer une promesse de principe de subsides pour les travaux concernés.

Ce service a annoncé à la commune qu'elle pouvait prendre toutes les dispositions utiles afin de mettre les travaux en adjudication pour autant que les remarques qui seraient le cas échéant formulées fussent prises en compte. Il précisait que la promesse de principe de subsides serait octroyée dans les meilleurs délais.

8. Le 8 novembre 1993, les services techniques de la requérante notaient que la soumission régulière la plus basse était celle de la firme Dekempeneer et proposaient de la désigner comme adjudicataire.

9. Le 23 novembre 1993, le service des travaux subsidiés de la partie adverse a fait part à la commune de différentes observations et poursuivait dans les termes suivants :

" Pour autant qu'il soit tenu compte des remarques précitées et qu'il soit procédé à une adjudication publique et eu égard aux termes de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949, modifié par l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 1960, les travaux dont question sous rubrique sont susceptibles d'être subsidiés par la Région à concurrence de 35 %.

(...)

Une décision définitive concernant l'octroi du subside sera prise sur production du dossier complet d'adjudication publique (...)"

Par la même occasion, je vous signale que la prise en considération du projet perd tout effet si l'ouverture des offres n'a pas lieu pendant la période fixée en marge, étant entendu cependant qu'il ne peut être procédé à l'adjudication publique aussi longtemps que tous les terrains nécessaires à l'exécution des travaux ne sont pas disponibles."

"(...)".

10. En sa séance du 23 novembre 1993, le Collège des Bourgmestre et Echevins de la requérante a attribué le marché à la société Dekempeneer qui a remis l'offre régulière la plus basse.

Le préambule précisait que la promesse de principe de subside avait été demandée mais que pour des raisons budgétaires, il avait été décidé de lancer la procédure d'adjudication sans attendre cette promesse.

11. Le 14 décembre 1993, le dossier fut transmis au service des travaux subsidiés.

12. Le 8 février 1994, les services de la tutelle administrative ont annoncé à la requérante que la décision du 23 novembre 1993 était devenue exécutoire compte tenu de l'expiration du délai accordé à l'autorité de tutelle. Ils précisaient que la décision du 10 août 1993 de lancer

la procédure d'adjudication n'avait pas été soumise en temps utile à l'autorité de tutelle.

13. Le 11 mars 1994, le service des travaux subsidiés de la partie adverse a adressé une note au Ministre-Président de la Région en dénonçant le fait que la commune avait procédé à la mise en adjudication avant l'approbation du projet par eux-mêmes.

14. Par une lettre du 28 avril 1994, le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale a écrit à la requérante dans les termes suivants :

" Objet: SCHAERBEEK: Amélioration des chaussées aux carrefours Desmet-Richir et Desmet-Krains-Gilisquet et Guffens-Foucarts.  
**Refus de subsides.**

Après examen du dossier relatif à l'objet repris sous rubrique, j'ai le regret de porter à votre connaissance que je ne puis réserver une suite favorable à votre demande de subsides et ce pour la raison suivante :

L'octroi de subsides est en effet subordonné à l'application d'instructions et de principes établis en la matière, largement diffusés et répétés depuis de nombreuses années et repris notamment aux circulaires ministérielles des 10 novembre 1978, 30 septembre 1988 et 11 février 1991 adressées à tous les Bourgmestre et Echevins des communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans l'esprit de respecter la procédure à suivre, il ne peut être dérogé à certaines règles essentielles.

L'intervention financière de la Région est notamment subordonnée à l'approbation préalable du projet et il importe donc d'obtenir ledit accord avant de passer à l'adjudication des travaux.

Présentement, il a été passé à l'adjudication des ouvrages (ouverture des offres du **30 septembre 1993**) sans attendre préalablement la lettre vous autorisant de mettre les travaux en adjudication, transmise le **27 octobre 1993**, ni a fortiori la promesse de principe de subsides, envoyée le **23.11.1993**.

Je vous retourne en annexe, le dossier relatif à cette affaire et vous invite pour vos futures demandes de subventions à respecter les règles tutélaires et toutes les dispositions régissant l'octroi des subsides

(...) ".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours et la compétence du Conseil d'Etat pour en connaître; qu'à titre principal, elle fait valoir que l'accord de principe donné à un projet subventionnable ne constitue pas un acte administratif et que, dès lors, le retrait d'un pareil accord, qui est l'objet du recours, ne peut l'être davantage; qu'à titre subsidiaire, elle soutient encore que, si l'acte attaqué devait être considéré comme un acte administratif, le recours porterait sur un droit subjectif et le Conseil d'Etat serait incompétent pour en connaître; qu'elle affirme enfin que, la requête n'étant pas datée, il n'est pas possible de vérifier qu'elle a été introduite dans le délai de 60 jours à dater de la réception de la lettre du 28 avril 1994, ni de s'assurer de ce que le conseil communal a dûment délibéré de son introduction;

Considérant que, comme la requérante le fait valoir dans ses écrits de procédure, l'acte attaqué ne constitue pas le retrait d'une simple promesse de principe mais le refus d'un subside exprimé en termes exprès, et qu'à ce titre, il doit être considéré comme faisant grief; que l'objet véritable du recours visant ce refus ne porte nullement sur un droit subjectif aux subsides, puisque la partie adverse dispose, quant à leur octroi, d'un pouvoir d'appréciation, ainsi qu'il ressort des termes utilisés à l'article 1er de l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'églises et associations des polders ou de wateringues, modifié par l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 avril 1993 : " (...) des subventions peuvent être accordées (...)" ; qu'il s'avère au surplus que la requête a été recommandée à la

poste le lundi 27 juin 1994, soit le 60ème jour à compter de la réception par la requérante, le 28 avril 1994, de la lettre du même jour notifiant l'acte attaqué, que le Collège des bourgmestre et échevins de la requérante a décidé d'introduire le recours le 21 juin 1994 et que le Conseil communal lui en a donné l'autorisation le 30 juin suivant; que les exceptions d'irrecevabilité et d'incompétence ne peuvent être retenues;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de ce que l'acte attaqué est fondé sur la circulaire du 10 novembre 1978 signée par le ministre des Affaires bruxelloises, laquelle ajoute à la réglementation existante en imposant des contraintes aux communes, alors que, première branche, cette circulaire a été prise par une autorité incompétente, et que, deuxième branche, elle n'a pas été soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle n'a jamais considéré les circulaires des 10 novembre 1978, 30 septembre 1988 et 11 février 1991 comme des actes réglementaires proprement dits; que, selon elle, ces circulaires "n'ont pas de valeur obligatoire pour la généralité des citoyens, mais concrétisent simplement les conditions fixées par le pouvoir subsidiant pour l'octroi des avantages que l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 lui permet d'accorder aux pouvoirs locaux"; que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir que les circulaires précitées ne sont que des directives par lesquelles les autorités compétentes ont entendu préciser les conditions d'exercice de leur pouvoir d'appréciation en matière de subventions;

Considérant que la partie adverse reste en défaut d'identifier la disposition législative ou réglementaire lui permettant d'affirmer que : "L'intervention financière

de la Région est notamment subordonnée à l'approbation préalable du projet et il importe donc d'obtenir ledit accord avant de passer à l'adjudication des travaux"; qu'elle a fondé le refus de subsides exclusivement sur les circulaires des 10 novembre 1978, 30 septembre 1988 et 11 février 1991;

que la circulaire du 10 novembre 1978 porte notamment les mentions suivantes : "l'octroi des subsides de l'Etat est subordonné à l'application rigoureuse des principes établis" (...), "il ne sera dérogé en aucune façon aux règles fixées en la matière et reprises ci-après" (...), "l'octroi de l'intervention financière de l'Etat dans le coût desdits travaux est subordonné à l'introduction par la voie hiérarchique normale (gouvernement provincial) : I. Du projet définitif des travaux en vue de l'obtention de la promesse de principe de subsides (...); II. Du dossier complet de l'adjudication des travaux, pour l'obtention de la promesse ferme de subsides(...). L'intervention financière de l'Etat est donc subordonnée à l'octroi préalable d'une promesse de subsides (...)"

que la circulaire du 30 septembre 1988, publiée au Moniteur belge du 28 décembre 1988, porte sous l'intitulé "Subsides pour l'aménagement de voies de circulation piétonne", des "directives à suivre pour l'application des arrêtés royaux des 15 septembre 1978 et 13 juillet 1981 relatifs à l'octroi de subventions aux communes pour la restauration, le renouvellement ou l'aménagement de voies de circulation piétonne dans la Région bruxelloise" et dispose notamment que : " Les deux conditions essentielles d'octroi des subsides sont : a) d'une part, il ne peut être procédé à la mise en adjudication des travaux qu'après l'obtention de la promesse de principe de subsides et pour autant que les décisions du conseil communal relatives au projet aient été approuvées par l'autorité de tutelle compétente ou soient devenues exécutoires par dépassement des délais légaux impartis pour statuer; b) d'autre part, il ne pourra être donné ordre de commencer les travaux qu'après l'octroi de la promesse ferme de

subsidés et pour autant que les décisions du collège échevinal relatives à la désignation de l'adjudicataire aient été approuvées par l'autorité de tutelle compétente ou soient devenues exécutoires par dépassement des délais légaux impartis pour statuer."; que la circulaire du 11 février 1991 se donne expressément pour objet la "modification de l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949";

Considérant que, ne serait-ce que par les termes qui viennent d'en être rapportés, les circulaires précitées ajoutent manifestement aux dispositions de l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 et à celles des arrêtés royaux du 15 septembre 1978 et du 13 juillet 1981, précités; qu'en fondant l'acte attaqué sur ces circulaires, la partie adverse a excédé ses pouvoirs; que le moyen est fondé,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision prise par le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale le 28 avril 1994 refusant à la commune de Schaerbeek les subsidés prévus pour des travaux d'aménagement de la chaussée;

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le vingt-six mai 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET, président de chambre,  
HANSE, conseiller d'Etat,  
LEWALLE, conseiller d'Etat,  
HARMEL, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.