

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La gestion des biens des C.P.A.S.

Nihoul, Marc

Published in:
Manuel de droit communal Tome II

Publication date:
1996

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Nihoul, M 1996, La gestion des biens des C.P.A.S. dans P Lambert (ed.), *Manuel de droit communal Tome II: La loi organique des CPAS*. vol. Tome II, Némesis, Bruylant, Bruxelles, pp. 246-279.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

CHAPITRE VI
DE L'ADMINISTRATION
DU CENTRE PUBLIC
D'AIDE SOCIAL

Section première
De la gestion des biens

I. — GÉNÉRALITÉS

Article 75

Les biens des centres publics d'aide sociale sont régis et administrés dans la forme déterminée par la loi pour les biens communaux, sous la réserve des dispositions suivantes.

A. — Principe

a) *L'application supplétive
du droit communal des biens*

Le régime juridique de la gestion des biens des centres publics d'aide sociale est identique à celui établi pour les biens communaux, décrit dans le t. 1^{er} du manuel consacré à la Nouvelle loi communale (1). Plusieurs règles spécifiques aux C.P.A.S. ont toutefois été introduites dans la loi organique à l'instar de ce que l'on trouvait déjà dans la loi du 10 mars 1925 (2). Ces règles modalisent de la sorte pour les C.P.A.S., le régime de la gestion des biens communaux déterminé par la loi *fédérale* (3). Seules ces

(1) *Manuel de droit communal*, t. I^{er}, *op. cit.*, art. 231 à 237, pp. 336 à 394.

(2) Voy. J. VAN BENEDEN et M. VAN DAMME, *Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn*, *Algemene praktische rechtsverzameling*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1986, n° 715, pp. 265 et 266.

(3) La fédéralisation de la loi organique communale, programmée par les accords de la Saint-Michel et par la récente déclaration de révision de la Constitution, devrait conduire à ce que ce soit le décret régional qui organise à l'avenir la gestion des biens communaux. Par contre, la gestion des biens des C.P.A.S. est d'ores et déjà susceptible d'être réglée par le décret régional wallon; le décret communautaire flamand et le décret de la C.O.C.O.F. à Bruxelles, en vertu de la réforme fédérale de 1993 combinée avec la mise en œuvre des

règles spéciales sont abordées dans les pages qui suivent. Elles tiennent à la spécificité administrative ou sociale des C.P.A.S. (4).

Il faut bien comprendre la portée de pareille disposition eu égard à la modification de la loi organique. Lorsqu'est abrogée une des dispositions « suivantes », c'est-à-dire une des dispositions contenues dans la section première du chapitre VI de la loi, l'article 75 a pour effet de rendre applicable d'office la législation relative aux biens communaux.

Or, tel était l'objet de plusieurs dispositions de la loi du 5 août 1992. Elles ont notamment supprimé presque toutes les formes de tutelle spéciale prévues par la loi du 8 juillet 1976 à propos de la gestion des biens (5). Sont concernées par cet allègement les opérations suivantes : aliénation, partage, échange de biens immobiliers, vente et changement de jouissance de terrains incultes et de bois, ventes d'arbres, coupes de bois, aliénation d'objets mobiliers, de créances, titres, valeurs immobilières, emprunts, transactions, acquisitions de biens immobiliers, placements définitifs de capitaux, prises en location de biens.

La portée d'une telle suppression est l'application de principe du droit communal. Or, pour ce qui concerne la Région wallonne, le décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes wallonnes, ne prévoit pas actuellement une tutelle spéciale dans

accords de la Saint-Quentin. Sur le sujet, voy. M. NIHOUL, « La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993 », *Mouv. comm.*, 1994, pp. 67 à 76, et « L'impact de la réforme fédérale de 1993 sur les normes qui régissent les pouvoirs locaux », *R.R.D.*, 1994, pp. 137 à 141. Voy. également A. ALEN et L.-P. SUTENS, *Het federale België na de vierde Staatshervorming. Een commentaar op de Nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, die keure, Brugge, 274 pp ; B. BLERO et F. DELCOOR, « Les transferts de compétence de la Communauté vers la Région » et Ph. COENRAETS et E. MARON, « Les transferts de compétence de l'autorité fédérale vers les Communautés et les Régions », in *Les réformes institutionnelles de 1993 : vers un fédéralisme achevé ?*, Actes de colloque, Bruxelles, Bruylant, 1994, respectivement p. 107 et pp. 118 à 225 ; J. CLEMENT, J. DE GROOTE, M. DE VISSCHER, H. D'HONDT, J. VAN CROMBRUGGE et Chr. VAN DERVEEREN, *Les accords de la Saint-Michel*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 50 et 51 ; D. DÉOM, « L'organisation communale » in Centre d'études constitutionnelles et administratives, *La Belgique fédérale* (sous la direction de F. DELPÉRIÈRE), Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 278 à 295. R. WITMEUR, *La Commission communautaire française : une copie à revoir pour un Etat fédéral achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 111 pp., principalement pp. 56 à 58.

(4) J.-P. MAWET, « Les relations entre les communes et les C.P.A.S. », *Mouv. comm.*, 1995, p. 468.

(5) Seules subsistent l'autorisation par « le Roi » des expropriations pour cause d'utilité publique (article 78, par. 2), la décision du « Roi » relative aux legs et donations en cas de réclamation (article 80) et l'approbation de l'attribution d'un marché public par le ministre qui octroie le subside (article 84, par. 2). En dehors de la loi organique, il faut encore citer la tutelle spéciale en matière informatique (voy. *infra*, les commentaires sous l'article 84, point VIII. C. Les marchés informatiques).

ces matières. Si ce décret était modifié ultérieurement dans ce sens, les centres publics d'aide sociale devraient alors en tenir compte (6).

En l'absence d'une tutelle spéciale communale applicable aux C.P.A.S., il y a lieu de se référer à la tutelle générale prévue par les articles 111 et 112 de la loi organique et non celle applicable aux communes (7). En effet, la réglementation générale relative à l'administration des biens des C.P.A.S. a été maintenue alors que les dispositions d'exceptions prévues dans les anciens articles 76 et 77 ont été abrogées (8).

Du fait du maintien de la tutelle générale, certains prétendent que la suppression des tutelles spéciales en matière de gestion des biens apparaît davantage être une modification de procédure qu'un allègement ou une décentralisation. Par exemple, le gouverneur a le droit d'obtenir les documents et les informations pour l'exercice de la tutelle générale (9).

(6) Fr. VAN REMOORTERE, « La tutelle administrative sur les centres publics d'aide sociale. Modifications résultant de la loi du 5 août 1992 », *Mouv. Comm.*, 1993, p. 375.

(7) A propos de la tutelle générale, voy. *infra*, chapitre IX. De la tutelle administrative, art. 108 à 113. On n'oubliera pas les conséquences, sur la gestion des biens des C.P.A.S., du décret wallon du 6 avril 1995 modifiant la loi organique (*Mon. b.*, 25 mai 1995, p. 14814) et de son arrêté d'application, l'arrêté du gouvernement wallon du 4 mai 1995 portant exécution de l'article 111, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 (*Mon. b.*, 19 juillet 1995, p. 19.813). Voy. « Les C.P.A.S. wallons font 'peau neuve' », *Mouv. comm.*, 1995, pp. 443 à 445. Ainsi, doivent en fin de compte être transmises au gouverneur de la province : — les délibérations relatives à l'attribution de marchés de travaux, de fournitures ou de services, subsidiés par l'Etat ou pour compte de l'Etat (art. 84, § 2, al. 3 de la loi organique), décision soumise à l'approbation du ministre qui octroie le subside ; — les décisions, accompagnées d'un dossier justificatif, portant sur la participation directe ou indirecte du C.P.A.S. à une association sans but lucratif ; la décision de créer ou d'étendre un établissement ou un service ; le mode de passation et les conditions des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, lorsque la valeur globale du marché excède 5.000.000 frs pour les C.P.A.S. d'une commune de plus de 10 000 habitants et plus, et 3.000.000 frs pour ceux d'une commune de moins de 10 000 habitants, ainsi que les décisions d'attribution des mêmes marchés ; les dons et legs s'ils impliquent des obligations pour le C.P.A.S. ; les acquisitions immobilières ; les aliénations immobilières de gré à gré ; les baux conclus par le C.P.A.S., en qualité de bailleur ou locataire, relatifs à des immeubles dont la durée est supérieure à neuf ans ou dont le loyer annuel excède 1.000.000 frs ; la constitution de droit réel ou d'une sûreté réelle sur un immeuble au bénéfice du C.P.A.S. ou d'un tiers ; la fermeture, la cession ou l'acquisition de lits de maisons de repos ou de soins ou d'un hôpital.

Sur l'application et l'évolution de la tutelle sur les C.P.A.S. en Région wallonne, voy. *Bull. Quest. Rép.*, Conseil de la Région wallonne, 1994-1995, n° 2, pp. 46 à 48 et *Mouv. comm.*, 1995, pp. 222, 223 et 237 à 239.

(8) Voy. la circulaire du ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement portant la date du 21 septembre 1993 et ayant pour objet la loi du 5 août 1992 portant des dispositions relatives aux centres publics d'aide sociale (la suppression de la tutelle spéciale en matière d'administration des biens des C.P.A.S.), non parue au *Mon. b.* mais citée in *Mouv. comm.*, 1993, p. 569.

(9) Fr. VAN REMOORTERE, *op. cit.*, p. 375.

b) *L'application supplétive du droit commun des biens des pouvoirs publics*

En plus d'être calquée en grande partie sur le régime de la gestion des biens communaux, la gestion des biens des C.P.A.S. est régie par le droit commun relatif aux biens de l'Etat, en l'absence de dérogations expresses établies par la loi organique du 8 juillet 1976. De la sorte, les articles du Code civil relatifs aux biens des pouvoirs publics et la récente loi du 30 juin 1994, insérant dans le Code judiciaire un article 1412bis qui organise la saisissabilité partielle des biens de l'Etat, trouvent à s'appliquer aux biens des centres publics d'aide sociale (10). Toutes ces règles sont importantes à la mesure du patrimoine immobilier des C.P.A.S., hérité notamment des commissions d'assistance publique qui succédaient elles-mêmes aux hospices civils et aux bureaux de bienfaisance (11).

Signalons encore au passage l'arrêté royal du 20 novembre 1986, modifiant l'arrêté royal du 8 février 1980 organique de la rénovation d'immeubles isolés des communes et des C.P.A.S. (12).

1° *Le Code civil*

1.1. *Classification des biens*

Selon les articles 516 et suivants du Code civil, il y a des biens meubles et des biens immeubles.

(10) Sur le régime des biens immeubles de l'Etat, notamment des C.P.A.S., voy. A.W. VRANCKX, H. COREMANS et J. DUJARDIN, *op. cit.*, 157 pp.; F. WASTIELS, *Administratief goederenrecht*, Gent, E. Story-Scientia, 1983. Quant à la gestion des biens des C.P.A.S. en particulier, sous l'empire de l'ancienne version de la loi organique, voy. A. DE GRAEVE, « De breuk tussen de verwachtingen gesteld in de O.C.M.W.'s en hun financiering », *De Gem.*, 1982, pp. 249 à 251; J. DUJARDIN, « Bijzondere aspecten van het beheer inzake onroerende goederen door lokale openbare besturen », in X., *Aspecten van het administratief recht*, 1989, pp. 41 à 74; J. VAN BENEDEN et M. VAN DAMME, *op. cit.*, pp. 265 à 286, n° 714 à 774. Finalement, on consultera avec intérêt l'ouvrage résolument pratique, édité sous la forme d'un classeur régulièrement mis à jour, de J.-M. LEBOUTTE sur *La gestion communale*, 2° éd., Bruges et Bruxelles, Vanden Broele et U.V.C.B., 1989, mises à jour régulières). Le classeur comporte deux parties, l'une consacrée aux marchés de travaux, de fournitures et de services au nom des centres publics d'aide sociale, et l'autre à la gestion du patrimoine des centres publics d'aide sociale.

(11) Voy. à ce propos l'article 2 de la loi organique. Voy. aussi A.W. VRANCKX, H. COREMANS et J. DUJARDIN, *Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen*, Administratieve rechtsbibliotheek, Brugge, Die Keure, 1993, p. 70, n° 91; J. VAN BENEDEN et M. VAN DAMME, *op. cit.*, n° 714, p. 265.

(12) *Mon. b.*, 23 décembre 1986, p. 17524.

On peut faire une autre distinction suivant la fonction des biens (13). Ainsi, les biens que possède un C.P.A.S. sont divisés en domaine public et domaine privé (14). Comme le C.P.A.S. est une institution investie d'une mission de service public relativement précise, l'identification du patrimoine public est sans doute rendue plus facile en ce qu'il contient « tous les biens qui servent à réaliser la mission du C.P.A.S. tels que bureaux, hôpitaux, maisons de repos et autres institutions. Ces biens ne peuvent pas être confisqués, ne sont pas soumis à la prescription et ne peuvent pas être aliénés, sauf en cas de changement de destination, suivant une procédure assez sévère » (15).

A l'inverse, « le domaine privé contient les biens que le C.P.A.S. possède en tant que personne juridique (terrains, bois, maisons, etc.). Ils ne servent pas à la réalisation des missions du C.P.A.S. mais sont loués ou mis à la disposition, soit à titre onéreux ou même à titre gratuit » (16). Les biens du domaine privé peuvent être confisqués dans le respect des modalités déterminées par l'article 1412bis nouveau du Code judiciaire et de ses mesures d'exécution (17); « (...) ils peuvent être aliénés et peuvent changer de propriétaire par prescription, suivant les lois générales » (18).

1.2. *Droit spécial de propriété*

Les articles 537 à 543 du Code civil établissent un droit spécial de propriété pour tous les biens des pouvoirs publics, parmi lesquels figurent ceux appartenant à un C.P.A.S. Ce droit est spécial en ce qu'il diffère de celui des personnes privées qu'organise le Code civil (19).

2° *La saisissabilité des biens du domaine public des C.P.A.S.*

La loi du 30 juin 1994 insérant un article 1412bis dans le Code judiciaire rompt avec une longue tradition selon laquelle les biens

(13) A. DE GRAEVE, *Commentaires — C.P.A.S. — Aide sociale*, Kortrijk, U.G.A., 1990, p. 188.

(14) *Manuel de droit communal*, t. 1^{er}, *op. cit.*, pp. 349 et s.

(15) A. DE GRAEVE, *op. cit.*, p. 188.

(16) *Ibidem*, p. 188.

(17) *Voy. infra*, 2°.

(18) *Ibidem*, p. 188.

(19) *Ibidem*, p. 188.

de l'Etat étaient insaisissables. A ce propos, on parlait de « l'immunité d'exécution des biens de l'Etat ».

Désormais, pour le C.P.A.S. comme pour l'Etat, les régions, les communautés, les provinces, les communes, les organismes d'intérêt public et généralement toutes personnes morales de droit public, les biens dont ils ont déclaré qu'ils pouvaient être saisis peuvent faire l'objet d'une saisie. Autrement dit, il devient possible sans équivoque de contraindre notamment le C.P.A.S. à exécuter une condamnation qui serait prononcée contre lui, à condition toutefois qu'il possède (encore) des biens saisissables (20).

A toutes fins utiles, le texte de l'article 1412bis est reproduit ci-dessous. Il décrit clairement les modalités relatives à l'établissement des biens qui sont saisissables.

« § 1^{er}. — Les biens appartenant à l'Etat, aux Régions, aux Communautés, aux provinces, aux communes, aux organismes d'intérêt public et généralement à toutes personnes morales de droit public sont insaisissables.

§ 2. — Toutefois, sans préjudice de l'article 8, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, peuvent faire l'objet d'une saisie :

1° les biens dont les personnes morales de droit public visées au § 1^{er} ont déclaré qu'ils pouvaient être saisis. Cette déclaration doit

(20) Loi du 30 juin 1994 insérant un article 1412bis dans le Code judiciaire, *Mon. b.*, 21 juillet 1994, p. 19108. Voy. les commentaires de K. BAERT, « Immunité bij beslag », in *Nieuwe Wetgeving*, Mys & Breesch, Gent, 1994, pp. 123 à 137; G. BLOCKX, « Artikel 1412bis Ger. W. ; een versoepeling van het principe van de absolute uitvoeringsimmunité van de overheid », *La Basoche*, 1995, pp. 53 à 60; S. BRIJS, « Nieuwe wetgeving : de absolute uitvoeringsimmunité van de overheid doorbroken », *R. W.*, 1994-1995, pp. 625 à 633; J. DELTOUR, « Bijdragen over beslag op overheidsgoederen en ontucht : achterhoedegevechten over de rol van de rechter », *T.B.P.*, 1995, pp. 115 à 117; E. DIRIX, « Saisie sur des biens des autorités publiques », *L'huisier de justice*, 1995, pp. 139 à 149; P. LEWALLE, « Le projet d'insertion d'un article 1412bis dans le Code judiciaire et l'immunité d'exécution des personnes morales de droit public. Le principe. L'évolution jurisprudentielle. L'évolution législative », in *Le nouveau droit judiciaire privé. Commentaires*, Les dossiers du J.T., n° 5, Bruxelles, Larcier, 1994, pp. 151 à 184; C. NYSSENS, « Le principe de l'immunité d'exécution des pouvoirs publics assoupli par le législateur », *R.R.D.*, 1994, pp. 299 à 311; B. PEETERS, « Dwanguitvoering op overheidsgoederen. Een commentaar op art. 1412bis Ger. W. », *T.B.P.*, 1995, pp. 67 à 75; A.-M. STRANART et P. GOFFAUX, « L'immunité d'exécution des personnes publiques et l'article 1412bis du Code judiciaire », *J.T.*, 1995, pp. 437 à 447; H. VUYE, « Overheid en eigendom : openbaar en privaet domein herbekeken in het licht van art. 1412bis Ger. W. : over uitvoeringsimmunité, rechtstreekse en onrechtstreekse uitvoering », in *La propriété — eigendomsrecht*, Actes des colloques organisés par les F.U.N.D.P. et l'U.F.S.I.A., Bruges, La Chartre, 1996, à paraître; R. WITMEUR, « Peut-on contraindre les autorités publiques à exécuter une condamnation prononcée contre elles ? Premiers commentaires de la loi du 30 juin 1994 insérant un article 1412bis dans le Code judiciaire », *Ca. dr. jud.*, n° 17, 1994, pp. 21 et s.

émaner des organes compétents. Elle sera déposée aux lieux prescrits par l'article 42 pour la signification des actes judiciaires.

Le Roi fixe les modalités de ce dépôt ;

2° à défaut d'une telle déclaration ou lorsque la réalisation des biens qui y figurent ne suffit pas à désintéresser le créancier, les biens qui ne sont manifestement pas utiles à ces personnes morales pour l'exercice de leur mission ou pour la continuité du service public (21).

§ 3. — Les personnes morales de droit public visées au § 1^{er}, dont les biens font l'objet d'une saisie conformément au § 2, 2°, peuvent faire opposition. Elles peuvent faire offre au créancier saisissant d'exercer ses poursuites sur d'autres biens. L'offre lie le créancier saisissant si le bien est sis sur le territoire belge, et si sa réalisation est susceptible de le désintéresser.

Si le créancier saisissant allègue que les conditions du remplacement du bien saisi visées à l'alinéa précédent ne sont pas remplies, la partie la plus diligente saisit le juge dans les conditions fixées à l'article 1395.

§ 4. — S'il y a opposition, elle ne peut résulter que d'un exploit signifié au saisissant avec citation à comparaître devant le juge des saisies. La demande, qui est suspensive de la poursuite, doit être formée, à peine de déchéance, dans le mois de l'exploit de saisie signifié au débiteur.

Le jugement ne peut être assorti de l'exécution provisoire. Il n'est pas susceptible d'opposition.

Le délai pour interjeter appel est d'un mois à partir de la signification du jugement. Le juge d'appel statue toutes affaires cessantes. L'arrêt rendu par défaut n'est pas susceptible d'opposition. »

En ce qui concerne le C.P.A.S., c'est au conseil de l'aide sociale qu'il revient de déterminer la liste des biens qui sont saisissables.

L'arrêté royal portant exécution de l'article 1412bis du Code judiciaire date du 5 avril 1995 (22). Le Roi y fixe les modalités de dépôt de la déclaration, les mentions qu'elle doit contenir ainsi que la procédure à suivre en cas de modification.

(21) Pour une application en l'absence de liste concernant des œuvres d'art se trouvant dans une maison de repos, voy. Civ. Verviers (sais.), 12 janvier 1996, *J.L.M.B.*, 1996, p. 477. Les exceptions au principe d'insaisissabilité édictées à l'article 1412bis, § 1^{er} sont, en raison de leur caractère dérogatoire, de stricte interprétation. Ces exceptions concernent tant la saisie-exécution que la saisie conservatoire. La charge de la preuve de l'inutilité manifeste du bien saisi repose sur le créancier, la personne morale de droit public n'ayant pas à démontrer positivement *ab initio* l'utilité manifeste du bien. L'emploi du terme « manifestement » indique que le contrôle de l'utilité ou de l'inutilité du bien saisi qui est exercé par le juge des saisies, est un contrôle « marginal », ce qui signifie que la saisie n'est possible que lorsqu'il ne peut exister de contestation entre des personnes raisonnables sur le caractère « non utile » des biens saisis.

(22) *Mon. b.*, 19 mai 1995, pp. 13.671 et s.

B. — Distinctions

On veillera à ne pas confondre la gestion des biens des C.P.A.S. avec la protection des biens des personnes âgées et des malades mentaux relevant des C.P.A.S. lorsqu'ils résident par exemple en maison de repos ou dans une institution dépendant du C.P.A.S. S'il est vrai que les C.P.A.S. sont amenés à intervenir de plus en plus dans la gestion de ces biens, ceux-ci ne leur appartiennent en aucune manière ; ils ne relèvent donc pas de l'administration du C.P.A.S. La spécificité du problème a toutefois commandé l'intervention du législateur, matérialisée par la loi du 18 juillet 1991 modifiant le Code civil, « relative à la protection des biens des personnes totalement ou partiellement incapables d'en assumer la gestion en raison de leur état physique ou mental » (23).

De la même manière, « le pouvoir reconnu au bourgmestre de réquisitionner sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale tout immeuble abandonné depuis plus de six mois afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri », ne relève évidemment pas de la gestion comme telle des biens du C.P.A.S., bien qu'il puisse les concerner. Il fait l'objet d'une législation spécifique, contenue par l'article 27 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire (24).

Il reste à signaler, pour compléter les distinctions, les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine. La loi ordinaire est applicable *ratione personae* aux présidents des C.P.A.S., mais son effectivité dépend

(23) *Mon. b.*, 26 juillet 1991, pp. 16553 et s. L'arrêté royal du 19 juillet 1991 fixe la date d'entrée en vigueur de la loi au 28 juillet 1991 (*Mon. b.*, 26 juillet 1991, p. 16627). Sur le sujet, voy. notamment M.-C. THOMAS-LODEFIER, « Protection de la personne et des biens des incapables », *Mouv. comm.*, 1991, pp. 386 à 390 ; « Jurisprudence — La gestion des biens des personnes âgées face à la législation relative à la protection de la personne et des biens des incapables », *Mouv. comm.*, 1994, pp. 60 et 61 ; U.V.C.B. (section C.P.A.S.), *La gestion des biens des personnes âgées en maison de repos*, Bruxelles, 1992 ; M. VERMAERKE et G.-P. LIBIN, « Les droits du C.P.A.S. sur les biens laissés par des résidents décédés », *De Gem.*, 1993, p. 69.

(24) Sur le sujet, voy. J.-M. LEBOUTTE, « Le pouvoir, pour le bourgmestre, de réquisitionner, sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri », *Mouv. comm.*, 1993, pp. 606-608 ; J.-P. MAWET, « Solidarité contre propriété ? ... le nouveau pouvoir du bourgmestre en matière de réquisition d'immeubles », *Mouv. comm.*, pp. 253 à 263 ; Ph. VERSAILLES, « La réquisition d'immeubles et les personnes sans abri : l'étonnant pari de la loi du 12 janvier 1993 », *Chroniques de droit social*, 1993, pp. 350 à 360.

d'une loi qui doit être adoptée, réglant les modalités de la présentation, du dépôt et du contrôle des déclarations (25).

II. — L'ALIÉNATION DE BIENS IMMOBILIERS,
LEUR PARTAGE ET LEUR ÉCHANGE

Article 76

§ 1^{er}. — [Alinéas 1^{er} à 4 abrogés par la loi du 5 août 1992, art. 39, 1^o.]

L'aliénation des biens immobiliers ne peut être imposée par les autorités supérieures qu'en vertu d'une loi, sauf en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

§ 2. — [Abrogé par la loi du 5 août 1992, art. 39, 1^o.]

L'article 76 de la loi organique des centres publics d'aide sociale organisait, avant sa modification par l'article 39, 1^o de la loi du 5 août 1992, l'aliénation, le partage et l'échange par le conseil de l'aide sociale des biens immobiliers appartenant au C.P.A.S. Dans sa version actuelle, l'article ne concerne plus que l'aliénation des biens immobiliers tout en ayant conservé une partie du dispositif de l'ancien article : elle « ne peut être imposée par les autorités supérieures qu'en vertu d'une loi, sauf en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique » (26).

Le nouveau texte de l'article 76 appelle quatre commentaires.

1. Seule est réglée par l'article l'aliénation, c'est-à-dire la transmission qu'une personne fait d'une propriété ou d'un droit, à titre gratuit (donation, legs) ou onéreux (vente, cession) (27). Le partage et l'échange de biens immobiliers ne sont donc plus soumis ni à avis ni à approbation, mais ils peuvent faire l'objet d'une mesure de tutelle générale, sauf lorsque le partage fait suite à un jugement prononcé par un tribunal. Le partage est l'opération par laquelle un bien est partagé entre les copropriétaires (articles 815 et suivants du Code civil) et l'échange est un contrat

(25) *Mon. b.*, 26 juillet 1995, respectivement p. 20185 et p. 20188.

(26) Pour une approche pratique du sujet (procédure et modèles de textes), voy. J.-M. LEBOUTTE, *La gestion communale*, deuxième partie, *op. cit.*, chapitres III (vente publique), IV (vente de gré à gré), V (échange), VIII (l'octroi du droit d'emphytéose par les C.P.A.S.), IX (l'octroi du droit de superficie par les C.P.A.S.) et IXbis (l'octroi d'une servitude par les C.P.A.S.). N. DEKNUDT, A.-J. ÉTIENNE et E. LEDOUX ont par ailleurs publié une étude exhaustive sur les « Ventes et achats de biens immobiliers par les C.P.A.S. et les communes » dans la *Revue du notariat belge*, 1995, pp. 314 à 361.

(27) A. DE GRAEVE, *Commentaires ...*, *op. cit.*, p. 189.

par lequel les deux parties se donnent respectivement une chose pour une autre (28). De plus, l'aliénation de biens immobiliers est uniquement réglée dans la perspective de son imposition par les autorités supérieures.

2. Selon les documents parlementaires relatifs à la loi du 5 août 1992, l'abrogation des alinéas 1^{er} à 4 du § 1^{er} et du § 2 de l'article 76 par l'article 39, 1^o de la loi du 5 août 1992, a essentiellement pour but de supprimer la tutelle d'avis et d'autorisation sur les décisions des C.P.A.S. en matière d'aliénation des biens immobiliers (29). Cependant, des mesures de tutelle générale peuvent toujours être prises à l'égard des décisions concernées. Seul le régime de tutelle spéciale est abrogé en l'espèce (30). La modification de la loi organique correspond sur ce point au souci plus général exprimé d'alléger la tutelle administrative spéciale afin de permettre plus de souplesse dans certaines décisions du C.P.A.S. et afin de limiter la lourdeur administrative qui présidait à la prise de certaines décisions, à l'instar des mesures récemment adoptées au niveau communal (31).

3. Contrairement à la volonté de certains parlementaires de ne pas supprimer automatiquement le principe de la procédure de vente publique mais de remplacer l'accord de tutelle par l'accord du conseil de l'aide sociale (32), l'article 76, tel que modifié en 1992, semble laisser à l'appréciation du C.P.A.S. le choix entre la vente publique et celle de gré à gré (33). Si la décision du C.P.A.S. doit toujours être motivée en la forme, la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat sur ce point s'en trouve fortement modalisée. En effet, lorsque la vente publique était le principe et

la vente de gré à gré l'exception, le dossier devait faire apparaître les circonstances propres au cas d'espèce qui fondaient le choix de cette procédure alors exceptionnelle. Ainsi, les particularités et la complexité d'une vente de gré à gré d'un immeuble, n'est de nature à intéresser qu'un nombre limité d'acquéreurs. En pareil cas, la vente de gré à gré qui permet des négociations entre le vendeur et les amateurs, peut paraître plus adéquate qu'une adjudication au plus offrant (34).

Pour le reste, la procédure à suivre est identique à celle décrite par A. De Graeve dans son commentaire de l'ancienne loi organique, exception faite des tutelles spéciales d'avis et d'autorisation (35) :

- « a) Le conseil de l'aide sociale prend une décision motivée. Elle doit mentionner : la description du bien, la raison de la vente et la destination du rapport.
- b) Un procès-verbal d'estimation est demandé au receveur des droits de succession de la région.
- c) Un plan du bien à vendre est rédigé par un géomètre juré.
- d) Des extraits du plan cadastral et du sommier cadastral sont demandés.
- e) Le C.P.A.S. organise une enquête de commodo et incommodo ou demande au collègue des bourgmestre et échevins de l'organiser.
Les documents suivants sont versés au dossier : un exemplaire de l'affiche annonçant la vente, le procès-verbal d'enquête ; le certificat de publication.
- f) Le C.P.A.S. charge un notaire de la rédaction du cahier de charges des conditions, ou le fait rédiger par ses services.
- g) Le dossier composé des pièces précitées est soumis au conseil de l'aide sociale ».
- h) La décision peut faire l'objet d'une mesure de tutelle générale.
- i) Un acte authentique peut être dressé (36).

(34) C.E., arrêt *S.P.R.L. Challenge Services*, n° 30.423 du 20 mai 1992, *De Gem.*, 1992, p. 244.

(35) A. DE GRAEVE, *Commentaires ...*, op. cit., pp. 189 et 190 ; N. DEKNUDT, A.-J. ETIENNE et E. LEDOUX, op. cit., pp. 335 à 339 (procédure en détails) ; J. VAN BENEDEN et M. VAN DAMME, op. cit., p. 268, n° 722.

(36) Sur ce point et les dispositions fiscales dont il faut tenir compte, voy. A.W. VRANCKX, H. COREMANS et J. DUJARDIN, op. cit., pp. 82 et 83, n° 101 et 102.

(28) A. DE GRAEVE, *Commentaires ...*, op. cit., p. 189.

(29) Comme d'ailleurs en matière d'aliénation de biens mobiliers : l'article 39, 2^o de la loi du 5 août 1992 a abrogé l'article 77 de la loi organique. Voy. *infra*, l'article 77.

(30) *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 461/4, p. 30.

(31) Rapport fait au nom de la commission de la Santé publique et de l'Environnement, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr., 1991-1992, n° 416/2, p. 6 ; Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 461/4, p. 4. « (...) dans le contexte actuel de décentralisation et d'autonomie accrue des collectivités locales, la tutelle spéciale sur [certaines] les autres décisions du centre ne se justifie plus. On constatera d'ailleurs qu'au niveau communal, la tutelle spéciale a déjà été fortement alléger par la loi du 3 décembre 1984 et que les exécutifs tant de la Région wallonne que de la Région flamande, ont préparé des projets de décret réduisant encore cette tutelle » (exposé des motifs du projet de loi portant des dispositions relatives aux centres publics d'aide sociale, *Doc. parl.*, Chambre, sess. o., 1990-1991, n° 1734/1, p. 5). Voy. toutefois les commentaires sur ce point sous l'article 75, *supra*, I. Généralités A. Principe).

(32) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr., 1991-1992, n° 416/3, p. 2.

(33) Dans le même sens : N. DEKNUDT, A.-J. ETIENNE et E. LEDOUX, op. cit., p. 336.

Notons que, selon le Conseil d'Etat, la vente de gré à gré est une entente directe par laquelle l'autorité engage les discussions qui lui paraissent utiles et attribue le marché au candidat qu'elle a retenu. La loi du 8 juillet 1976 n'organise (toujours) pas la procédure à suivre pour l'aliénation de gré à gré d'un immeuble appartenant à un centre public d'aide sociale. Le choix des amateurs à consulter, les modalités de cette consultation, la détermination du prix et le choix de l'acquéreur relèvent donc (toujours) du pouvoir discrétionnaire du conseil de l'aide sociale. Il s'ensuit que le moyen d'annulation « n'est pas sérieux en tant qu'il soutient que, pour respecter le principe d'égalité, le conseil de l'aide sociale aurait dû prendre des mesures de publicité et d'appel à la concurrence de manière à offrir une chance à toutes les personnes intéressées par l'achat du bien immobilier. Le moyen n'est pas sérieux en tant qu'il soutient que le centre public d'aide sociale ne s'est adressé, de manière discriminatoire, qu'à quatre entreprises privilégiées, dès lors que le conseil de l'aide sociale a choisi l'acquéreur à l'issue d'une procédure organisée en fonction de critères objectifs et raisonnables. Tel est le cas de la procédure suivie en l'espèce dès lors que l'intention du centre public d'aide sociale de vendre le bien était de notoriété publique depuis plusieurs années, que l'aliénation était devenue urgente, que le receveur de l'enregistrement avait souligné la difficulté de trouver un investisseur capable d'assumer la mise en valeur d'un bien de cette importance, et que le conseil de l'aide sociale n'a pas fait appel à quatre amateurs qu'il a choisis, mais a demandé une offre ferme aux quatre sociétés qui avaient pris contact avec lui précédemment pour lui signaler qu'elles s'intéressaient à l'acquisition de l'ensemble du bien » (37).

4. L'aliénation des biens immobiliers peut être imposée par les autorités supérieures à condition toutefois qu'une loi les y habilite préalablement, ce que signifient les termes « en vertu d'une loi » à la différence du libellé « par une loi » (38). Toutefois, pareille aliénation peut être imposée sans qu'une loi y autorise

préalablement les autorités supérieures, uniquement en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

III. - LA VENTE D'OBJETS MOBILIERS

Article 77

[Abrogé par la loi du 5 août 1992, art. 39, 2°.]

L'article 77 concernait la vente d'objets mobiliers et reprenait des dispositions qui figuraient déjà dans la loi du 10 mars 1925.

Toujours dans le souci d'assouplir la prise de décisions par le C.P.A.S., l'article 39, 2° de la loi du 5 août 1992, abroge les mesures de tutelle spéciale qui étaient établies pour l'aliénation d'objets mobiliers, de créances, titres ou autres valeurs mobilières, appartenant aux C.P.A.S., pour la vente des déchets, produits de démolition et objets désaffectés ou délaissés lorsqu'elle n'entre pas dans le domaine de l'administration journalière, ainsi que pour la radiation, le changement ou la limitation d'inscriptions hypothécaires.

La vente d'objets mobiliers peut toutefois faire l'objet de mesures de tutelle générale (39). Elle reste parfois soumise à un régime spécifique selon l'objet meuble auquel elle se rapporte, eu égard à l'article 75 de la loi organique qui fait référence à la réglementation concernant les biens communaux. Ainsi, la vente d'arbres et de coupes dans les bois est soumise au régime forestier et doit être réalisée conformément aux dispositions du Code forestier. En effet, l'article 122 de la Nouvelle loi communale est applicable *mutatis mutandis* aux C.P.A.S. en matière de vente et de modification des bois régis par la réglementation forestière. Conformément à cet article, le Conseil communal est investi de l'administration des bois et des forêts de la commune, sous la surveillance de l'autorité supérieure, de la manière qui est réglée par l'autorité compétente pour établir le Code forestier, à savoir le gouvernement flamand, wallon ou de la Région de Bruxelles-Capitale respectivement (40).

(37) C.E., arrêt *S.P.R.L. Challenge Services*, n° 39.423 du 20 mai 1992, *op. cit.*, et n° 34.841 du 4 mai 1990, *A.P.M.*, 1990, p. 78.

(38) L'utilisation de l'expression « par une loi » aurait eu pour effet de contraindre le législateur à intervenir lui-même.

(39) Voy. sur ce point les commentaires sous l'article 75, *supra*, I. Généralités A. Principe.

(40) Circulaire ministérielle du 21 septembre 1993, *op. cit.*, apportant des éclaircissements au sujet de l'incidence de la modification de l'article 39 de la loi du 5 août 1992, notamment en ce qui concerne la gestion des bois et forêts.

IV. — LES ACQUISITIONS DE BIENS IMMOBILIERS,
EMPRUNTS, TRANSACTIONS
ET PLACEMENTS DÉFINITIFS DE CAPITAUX

Article 78

§ 1^{er}. — [Abrogé par la loi du 5 août 1992, art. 40, 1^o.]

§ 2. — *Le Roi peut, après avis du collège des bourgmestre et échevins, autoriser les centres publics d'aide sociale à poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique.*

[Outre les fonctionnaires des comités d'acquisition d'immeubles pour compte de l'Etat, le gouverneur de la province dans laquelle le centre a son siège, ainsi que le bourgmestre de la commune desservie par le centre, sont compétents pour passer les actes en la matière.] (41).

A. — *La suppression du régime spécifique aux C.P.A.S.*

L'abrogation du § 1^{er} de l'article 78 entraîne la suppression de la tutelle spéciale qui était établie en ce qui concerne les emprunts, transactions (42), acquisitions de biens immobiliers (43) et placements définitifs de capitaux, sous la forme de l'avis du collège des bourgmestre et échevins et de l'autorisation du gouverneur. La tutelle spéciale est donc remplacée par les mesures de la tutelle générale qui trouvent désormais à s'appliquer. Il y va toujours du même souci d'alléger le fonctionnement des C.P.A.S., notamment en donnant à ceux-ci une plus grande autonomie et responsabilité dans la mise en œuvre de leurs missions (44).

(41) Modifié par la loi du 5 août 1992, art. 40, 2^o. Le texte de l'art. 40, 2^o porte que « la deuxième phrase » du paragraphe 2 est remplacée. Il faut sans doute lire « la deuxième alinéa » de ce paragraphe.

(42) La transaction est un contrat par lequel les contractants terminent ou préviennent une contestation en renonçant chacun à une partie de leurs prétentions.

(43) Pour une approche pratique du sujet (procédure et modèles de textes), voy. J.-M. LEBOUTTE, *La gestion communale*, deuxième partie, op. cit., chapitres I (achat de gré à gré) et II (achat en vente publique). La phase précontractuelle et la passation de l'acte authentique sont approfondies par N. DEKNUDT, A.-J. ETIENNE et E. LEDOUX, op. cit., pp. 325 à 335 (procédure en détails).

(44) Exposé des motifs du projet de loi portant des modifications relatives aux C.P.A.S., *Doc. parl.*, Chambre, sess. o., 1990-1991, n° 1734/1, p. 2. Voy. toutefois les commentaires sur ce point sous l'article 75, *infra*, I. Généralités A. Principe.

B. — *Les expropriations pour cause d'utilité publique*

La modification du § 2 du même article emporte le remplacement de son deuxième alinéa (et non de sa deuxième phrase comme annoncé), c'est-à-dire, en réalité, l'adjonction d'une autorité supplémentaire à celle du gouverneur, compétente au même titre pour passer les actes en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique : il s'agit du bourgmestre de la commune desservie par le centre concerné.

La tutelle spéciale du Roi est maintenue. En vertu de la réforme fédérale, il faut comprendre par « le Roi » respectivement le Gouvernement flamand, le Gouvernement wallon, celui de la Communauté germanophone ou encore l'Exécutif de la Commission communautaire commune, selon les territoires considérés (45).

La modification a été adoptée par analogie à la loi communale et n'a pas manqué d'être critiquée. Ainsi, selon la section de législation du Conseil d'Etat, « l'utilité de cette disposition est douteuse. En effet, toutes les formalités préliminaires sont déjà accomplies par les fonctionnaires des comités d'acquisition. Par ailleurs, cette attribution de compétence peut soulever des problèmes dans les petites communes dont le bourgmestre ne peut pas toujours avoir recours à un fonctionnaire suffisamment informé à cet égard » (46).

En dépit de cela, le législateur a estimé nécessaire d'attribuer au bourgmestre, qui est un officier public, le pouvoir de passer les actes authentiques en cas d'expropriation par le C.P.A.S. desservant la même commune, comme il le fait déjà sur le plan communal. L'article 78 constitue à cet égard le texte légal formel qui autorise le C.P.A.S. à procéder à des expropriations, droit que d'aucuns contestaient aux anciennes C.A.P., à défaut de pareil titre légal et malgré une opinion majoritaire allant dans ce sens (47).

(45) Sur ce point, voy. M. NIHOUL, « La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993 », op. cit., pp. 67 à 76.

(46) Avis du C.E. du 21 mai 1991 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *Doc. parl.*, Chambre, sess. o., 1990-1991, n° 1734/1, p. 46.

(47) A. DE GRAEVE, *Commentaires ...*, op. cit., p. 191; J. VAN BENEDEN et M. VAN DAMME, op. cit., p. 272, n° 732; *Doc. parl.*, Sénat, sess. o., 1975-1976, n° 581/1, pp. 24 à 25.

V. - L'EMPLOI DES CAPITAUX
POUR DES BUTS SOCIAUX

Article 79 (48)

[Le conseil de l'aide sociale est autorisé à employer les capitaux du centre à la construction ou l'acquisition d'habitations pour personnes âgées, handicapées ou d'autres personnes qui ne peuvent pourvoir elles-mêmes à leur logement, à l'acquisition de forêts et de terrains, à des participations dans des sociétés immobilières de service public.]

Le conseil peut également employer les capitaux du centre à des participations dans des sociétés poursuivant des buts sociaux en rapport avec les missions du centre public d'aide sociale ou favorisant le fonctionnement du centre pour autant que ces sociétés respectent les dispositions des articles 118 à 135 de la loi ou adoptent la forme d'une association intercommunale.]

A. - L'autorité compétente

L'article 79 est consacré à l'emploi des capitaux par le C.P.A.S. pour des buts sociaux. Dorénavant, il est précisé que c'est le conseil de l'aide sociale qui est autorisé à employer les capitaux du centre.

B. - La participation à des intercommunales

L'article 41 de la loi du 5 août 1992 modifie encore l'article 79 de la loi organique en réglant le problème de la représentation du C.P.A.S. dans les différentes sociétés poursuivant des buts sociaux, problème qui a fait l'objet de nombreuses questions parlementaires (49). Désormais, l'article prévoit expressément que le C.P.A.S. peut participer à des intercommunales, ce qui auparavant ne tombait pas sous le sens (50). En effet, si la loi sur les intercommunales prévoit que toute personne de droit public peut participer à une intercommunale, l'article 79 ancien de la loi sur les C.P.A.S. disposait que ces derniers sont autorisés à employer leurs capitaux pour la construction ou l'acquisition d'habitations, (...) pourvu qu'ils respectent les dispositions des articles 118 à 134 inclus de la loi. Comme ces articles concernent uniquement

(48) Modifié par la loi du 5 août 1992, art. 41.

(49) *Bull. Quest. et Rép.*, Chambre, sess. extr., 1977, n° 5, p. 184; sess. extr., 1978, p. 3101; *Bull. Quest. et Rép.*, Sénat, 1977-1978, n° 31, pp. 1203 à 1204. Voy. A. DE GRAEVE, *Commentaires ...*, op. cit., pp. 192 à 194.

(50) *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 461/4, p. 30.

les associations de C.P.A.S., il pouvait paraître logique de dénier au C.P.A.S. la participation à une intercommunale. Ceci bien que l'article 2 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales élargisse la formule à toutes les autres personnes de droit public (51).

La question est aujourd'hui résolue par la division de la phrase en deux énoncés distincts et par l'adjonction de la possibilité expresse d'adopter la forme d'une association intercommunale. La nouvelle rédaction de l'article 79 élargit donc les possibilités et permet sans équivoque que les capitaux des C.P.A.S. soient affectés à une intercommunale (52). Le C.P.A.S. pourra dorénavant confier à une intercommunale la gestion d'un de ses services ou établissements; il pourra participer à une intercommunale en y faisant l'apport de ce service ou de cet établissement (53).

C. - La participation et la représentation
dans des sociétés immobilières
de service public

Dans le prolongement de l'ancienne rédaction équivoque de l'article 79, la même question s'est posée à propos des sociétés immobilières de service public: doivent-elles respecter les articles 118 à 134 inclus de la loi qui prescrivent la constitution d'associations de C.P.A.S.? Une réponse tout aussi claire y a été apportée par la nouvelle rédaction de l'article. Les C.P.A.S. sont autorisés à employer leurs capitaux pour participer à des sociétés immobilières de service public sans devoir recourir à la constitution d'associations selon la procédure prévue au chapitre XII (54).

La proposition déposée par le député Hancké visant à empêcher la pratique selon laquelle certains C.P.A.S. se font représenter au sein des sociétés immobilières par des tiers ou par des membres de leur personnel, étant donné que les C.P.A.S. ne peu-

(51) Sur ce point, voy. C.E., arrêt *Delcroix*, n° 44.235 du 1^{er} octobre 1993, *Droit communal*, 1994, p. 72, observations par J. VANHAEBERBEK et extraits de l'avis de l'auditeur B. JADOT à propos de « La participation des C.P.A.S. à la constitution et à la gestion d'intercommunales constituées en vertu de la loi du 22 décembre 1986 », pp. 83 à 89.

(52) *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr., 1991-1992, n° 416/2, p. 18.

(53) J.-M. BERGER, « Les centres publics d'aide sociale sur orbite communale », *Droit communal*, 1992, pp. 250 et 251.

(54) *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 341/1, p. 8.

vent exiger de comptes de ces personnes, n'a pas été suivie (55). On peut en déduire que s'il est recommandé de faire appel à des membres de son conseil afin de donner l'efficacité optimale à sa représentation au sein des sociétés concernées, le C.P.A.S. n'y est pas tenu (56).

D. - Illustration

L'arrêt *Janssens* du Conseil d'Etat, rendu le 17 octobre 1994 et portant le numéro 49.708, offre une illustration pratique de la nouvelle version de l'article 79. On relèvera pour l'essentiel deux enseignements.

D'abord, le Conseil d'Etat délimite la portée de son propre contrôle. Lors de l'examen de la manière dont un C.P.A.S. collabore avec d'autres personnes, le Conseil d'Etat se limite à examiner la *légalité* d'une décision administrative eu égard à l'étendue de la compétence de l'administration. Par cet examen, le Conseil d'Etat n'empiète aucunement sur le terrain réservé au pouvoir judiciaire.

Ensuite, après avoir rappelé la possibilité offerte au C.P.A.S. par l'article 79, la haute juridiction administrative indique que le recours à cette possibilité implique que le C.P.A.S. participe *en tant que tel* dans une société qui ne peut adopter aucune autre forme que celle de l'« association » prévue aux articles 118 à 135 de la loi ou d'une « association intercommunale ». Ce n'est donc pas le cas lorsque le C.P.A.S. participe dans une société par la simple désignation de quelques-uns de ses membres qui, avec quelques personnes privées, prennent ensemble des décisions qui ne lient pas directement le C.P.A.S. Ainsi, la construction par laquelle le C.P.A.S. se sépare de son hôpital ne trouve aucun fondement juridique dans la loi organique lorsqu'il n'a pas recours à la création d'une « association » et lorsque les contrats conclus ne visent pas davantage à inclure un tiers dans l'exercice d'une mission propre et légale sans limitation finale de la compétence de décision au sens de l'article 61 de la loi. La création d'une

A.S.B.L. ne cadre pas avec la possibilité, prévue par l'article 79 de la loi, de « participation dans des sociétés » (57).

Autrement dit, au sens de l'article 118 de la loi organique, les partenaires privés du C.P.A.S. ne peuvent être que des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif. Les personnes physiques et les sociétés commerciales ne peuvent dès lors jamais participer à ce type d'association (58).

E. - Les destinataires et le but social à poursuivre

En matière d'utilisation des capitaux du C.P.A.S. pour des buts sociaux, il faut donc retenir que la modification de la loi organique de 1976 vise avant tout à rencontrer certaines difficultés d'interprétation qui sont nées de sa mise en œuvre pratique (59). Il en va de même lorsque la loi du 5 août 1992 précise que le centre peut non seulement construire ou acheter des logements pour les personnes âgées ou les handicapées, mais aussi pour « d'autres personnes qui ne peuvent pourvoir elles-mêmes à leur logement ». On confirme de la sorte une pratique existante des C.P.A.S. qui procurent, dans une certaine mesure, un logement à des personnes très marginales (60).

Lors de la discussion des articles, un membre du Sénat a désiré savoir pourquoi l'on donne au conseil de l'aide sociale la possibilité d'acquérir des forêts. Le ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement a répondu que cette disposition, qui figurait déjà dans la loi de 1976, doit permettre aux C.P.A.S. qui ont un patrimoine forestier de mieux le gérer, par exemple dans le cadre de remembrements (61).

(57) C.E., arrêt *Janssens* n° 49.708 du 17 octobre 1994, VI. T. Gez., 1994-1995, p. 249, note F. DEWALLENS ; T.B.P., 1995, p. 223.

(58) Ph. QUERTAINMONT, « La coopération intercommunale en matière hospitalière », *Rev. dr. U.L.B.*, 1995, n° 19, p. 84. L'auteur cite deux exemples concrets de ce type de coopération. Il rappelle en outre, au n° 20 de la même page, que si les associés autres que les personnes de droit public peuvent disposer de la moitié des voix, l'article 125 de la loi organique complété par l'arrêté royal n° 430 du 5 août 1986 exclut que ces associés privés puissent contrôler majoritairement l'association. « Cette exclusion se justifie par le fait que la présence d'associés privés ne peut ôter à l'association son caractère public, notamment quant à ses obligations relatives à l'aide due aux personnes et aux familles en matière curative (article 57 de la loi du 8 juillet 1976) ».

(59) *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 461/4, p. 5 ; *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr., 1991-1992, n° 416/2, p. 7.

(60) *Doc. parl.*, Chambre, sess. o., 1990-1991, n° 1734/1, p. 24.

(61) *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 416/2, p. 18.

(55) *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 341/1, pp. 8 et 20.

(56) A. DE GRAEVE, *Commentaires ... op. cit.*, p. 104 ; *Bull. Quest. Rép.*, Chambre, sess. extr., 1977, n° 5, p. 184 ainsi que sess. extr., 1978, p. 3101.

Finalement, il faut rappeler que les investissements prévus par l'article 79 ne doivent en aucun cas constituer un but en soi. Ils ne peuvent être acceptés qu'au titre de emploi de capitaux dans le cadre de la mission légale du C.P.A.S. De tels investissements immobiliers ne font dès lors pas partie des objectifs fondamentaux d'un C.P.A.S. (62). Ceci dit, l'adjonction, par l'article 41 de la loi du 5 août 1992, du morceau de phrase « favorisant le fonctionnement du centre » laisse entrevoir une plus grande liberté d'appréciation dans le chef du conseil de l'aide sociale.

VI. - LES DONATIONS ET LES LEGS

Article 80 (63)

Les donations et les legs faits aux centres publics d'aide sociale sont soumis [à l'acceptation du conseil de l'aide sociale].

S'il y a eu opposition, [la décision du conseil de l'aide sociale est] notifiée, par lettre recommandée à la poste, à la partie réclamante, dans les huit jours de sa date.

Toute réclamation [est] faite, au plus tard, dans les trente jours [qui suivent] cette notification.

[...]

En cas de réclamation, il est toujours statué par le Roi sur l'acceptation, la répudiation ou la réduction de la donation ou du legs.

Les libéralités faites par acte entre vifs sont toujours acceptées provisoirement, conformément aux dispositions de la loi du 12 juillet 1931.

Les notaires et autres officiers ministériels, ainsi que les receveurs des droits de succession, ont l'obligation de donner avis aux centres publics d'aide sociale des dispositions faites en faveur de ceux-ci et dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions.

Les centres publics d'aide sociale peuvent, sans autorisation spéciale, recevoir des dons manuels.

L'article 80 est consacré aux donations et aux legs qui peuvent être faits aux C.P.A.S. (64).

(62) *Doc. parl.*, Sénat, sess. o., 1975-1976, n° 581/2, pp. 136 et 137; A. DE GRAEVE, *Commentaires ...*, op. cit., p. 192.

(63) Modifié par la loi du 5 août 1992, art. 42, 1°, 2°, 3° et 4°.

(64) Sur le régime général des donations et des legs aux pouvoirs publics, voy. *Manuel de droit communal*, t. 1^{er}, op. cit., art. 231, pp. 336 à 339; A.W. VRANCKX, H. COREMANS et J. DUJARDIN, op. cit., pp. 95 à 102, n° 119 à 126 et pp. 111 à 126, n° 143 à 159; J. VAN BENEDEN et M. VAN DAMME, op. cit., pp. 273 et 274, n° 734 à 740. Pour une approche pratique du sujet (procédure et modèles de textes), voy. J.-M. LEBOUTTE, *La gestion communale*,

La loi organique du 8 juillet 1976 soumettait les donations et les legs faits aux C.P.A.S. à une tutelle spéciale sous la forme de l'avis du collège des bourgmestre et échevins et de l'approbation du gouverneur. L'article 43 de la loi du 5 août 1992 supprime celle-ci et la remplace par le mécanisme de l'acceptation par le conseil de l'aide sociale (65). Il abroge dans la même foulée l'alinéa 4 de l'article 80 de la loi organique qui prévoyait qu'en cas de refus d'approbation, en tout ou en partie, la réclamation devra être faite dans les trente jours à partir de celui où le refus aura été communiqué au C.P.A.S. (66).

Le Code civil donne la définition de la donation et du testament. Selon l'article 894, la donation est un contrat par lequel le donateur ou disposant se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée en faveur du donataire qui l'accepte. Quant au testament, l'article 895 du Code civil nous apprend qu'il s'agit d'un acte unilatéral et solennel, révocable jusqu'au décès de son auteur, par lequel celui-ci dispose de tout ou partie des biens qu'il laissera en mourant.

Les dons et les collectes connaissent des régimes particuliers à certains égards. Ainsi, à la suite de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres (67), les dons de plus de 1000 francs faits aux C.P.A.S. peuvent être portés en diminution du revenu imposable du donateur, auquel il y a lieu d'adresser une attestation fiscale certifiant le montant total reçu (68). Autre exemple : si la loi ne parle plus des collectes dans les lieux et édifices publics, ou à domicile, ni du placement de troncs, la réglementation générale en cette matière doit être appliquée (69).

deuxième partie, op. cit., chapitres IV (donation entre vifs de biens corporels immobiliers) et VII (legs de biens corporels immobiliers).

(65) Pour les C.P.A.S. situés en région de langue néerlandaise, la procédure d'acceptation d'un leg ou d'une donation comprenant un bien immeuble, est réglée par la circulaire du ministre de la Communauté flamande de la Santé, de la Famille et de la Santé publique, du 14 octobre 1988 (réf. 8/IV/DN/602/I); A.W. VRANCKX, H. COREMANS et J. DUJARDIN, op. cit., p. 107, n° 134.

(66) Voy. sur ce point les commentaires sous l'article 75, *infra*, I. Généralités A. Principe.

(67) *Mon. b.*, 6 août 1985, p. 11.305. L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985 modifie l'article 71, § 1^{er}, du Code d'impôts sur les revenus.

(68) A. LESIW et M.-C. THOMAS-LODEFIER, *Aide-mémoire du C.P.A.S. Recueil des principales dispositions légales relatives aux centres publics d'aide sociale*, Namur-Bruxelles, U.V.C.W. et A.V.C.R.B.C., avril 1995, p. 105.

(69) Voy. A. DE GRAEVE, *Commentaires ...*, op. cit., p. 195; J. VAN BENEDEN et M. VAN DAMME, op. cit., p. 274, n° 740.

Lorsque l'article 80 prévoit l'intervention du Roi en cas de réclamation, il faut comprendre, à la suite de la réforme fédérale et selon le territoire considéré, l'intervention du Gouvernement flamand, du Gouvernement wallon, de celui de la Communauté germanophone ou de l'Exécutif de la Commission communautaire commune (70).

VII. - LA LOCATION DE BIENS

Article 81 (71)

Sans préjudice de l'application des lois et arrêtés particuliers, il est procédé à la location de biens appartenant aux centres publics d'aide sociale par voie d'enchères publiques ou de gré à gré.

[Al. 2 et 3 abrogés par l'article 43 de la loi du 5 août 1992.]

L'article 81 de la loi organique de 1976 est réduit à sa plus simple expression par l'article 43 de la loi du 5 août 1992 qui abroge ses alinéas 2 et 3 (72). La tutelle spéciale sur les décisions relatives à la location de biens appartenant au C.P.A.S. est par là même supprimée au profit des mesures de tutelle générale (73).

Le choix est laissé libre au C.P.A.S. entre les enchères publiques et le gré à gré, en sachant bien qu'en pratique la préférence est donnée à la location de gré à gré (74).

Comme précisé au début de l'article, les lois et arrêtés particuliers relatifs à la location trouvent à s'appliquer. Ainsi en va-t-il de la législation sur le bail à ferme dont l'article 18 impose le recours à l'adjudication pour la location des biens ruraux et fixe un certain nombre de règles à respecter à cet égard. L'article 18

est reproduit et commenté dans le tome I^{er} du Manuel de droit communal (75).

Un récent jugement rendu par le juge de paix de Lessines le 13 janvier 1993, offre une belle application de l'exemple choisi. Il faut toutefois préciser son contexte qui est celui de l'ancienne version de l'article 81 et donc de l'existence à l'époque d'une tutelle spéciale. C'est pourquoi le jugement rappelle qu'un C.P.A.S. ne peut conclure un bail à ferme que par voie de soumission et moyennant l'avis du collège des Bourgmestre et échevins et l'approbation du Gouverneur (art. 81 de la loi du 8 juillet 1976 ; art. 18 de la loi sur le bail à ferme). Il précise également la portée de l'article 2, 2^o de la loi relative aux baux à ferme. Celui-ci exclut du champ d'application de la loi les conventions dont l'objet implique une durée d'occupation inférieure à un an et par lesquelles l'exploitant de terres et pâtures - en l'espèce le C.P.A.S. de Lessines -, après avoir effectué les travaux de préparation et de fumure, en accorde, contre paiement, la jouissance à un tiers pour une culture déterminée. Aussi un tel occupant ne peut-il pas se prévaloir d'une durée d'occupation ne pouvant être inférieure à un an en vertu de la loi relative aux baux à ferme (76).

Au-delà de la location de biens appartenant aux C.P.A.S., il appartient au conseil de l'aide sociale de régler pratiquement, le cas échéant, l'utilisation des locaux du centre public d'aide sociale par des associations ou organismes extérieurs. Il y a lieu de tenir compte, lors de la fixation des modalités de l'utilisation prérapplée, de la comptabilité de cette utilisation avec le bon fonctionnement des services, la destination des locaux concernés, ainsi qu'avec les différentes tendances idéologiques, philosophiques ou religieuses. De telles décisions sont soumises aux dispositions légales qui régissent la tutelle administrative générale des C.P.A.S. (77).

Finalement, signalons simplement que la location d'un droit de chasse sur les propriétés du C.P.A.S. doit être assimilé à la loca-

(70) Sur ce point, voy. M. NIHOUL, *op. cit.*, pp. 67 à 76 ; A.W. VRANCKX, H. COREMANS et J. DUJARDIN, *op. cit.*, p. 107, n^o 134.

(71) Modifié par la loi du 5 août 1992, art. 43.

(72) En son temps, l'article avait déjà été modifié par l'arrêté royal du 24 mars 1989.

(73) Voy. sur ce point les commentaires sous l'article 75, *supra*, I. Généralités A. Principe.

(74) Sur le régime général applicable à la location de biens appartenant aux pouvoirs publics, et notamment la règle, contestée par certains auteurs, selon laquelle la location ne pourrait porter que sur les biens du domaine privé, voy. *Manuel de droit communal*, t I^{er}, *op. cit.*, pp. 341 et s. ; A.W. VRANCKX, H. COREMANS et J. DUJARDIN, *op. cit.*, pp. 127 et 128, n^{os} 160 et 161 ; J. VAN BENEDEN et M. VAN DAMME, *op. cit.*, n^o 744 à 755, pp. 277 à 279. Pour une approche pratique du sujet (procédure et modèles de textes), voy. J.-M. LEBOUTTE, *La gestion communale*, deuxième partie, *op. cit.*, chapitres X (la conclusion de baux à loyer par les C.P.A.S.), XI (baux commerciaux), XII (baux à ferme) et XIII (l'octroi de concessions domaniales par les C.P.A.S.).

(75) *Manuel de droit communal*, t. I^{er}, *op. cit.*, pp. 352-354.

(76) J.P. Lessines, 13 janvier 1993, *Rev. dr. rur.*, 1993, p. 209.

(77) *Bull. Quest. Rép.*, Chambre, 1989-1990, n^o 97, p. 7596, question n^o 71, 23 juin 1989, M. PERDIEU ; *Bull. Quest. Rép.*, Commission communautaire française, 1988-1989, n^o 10, p. 37, quest. n^o 100, 23 juin 1989, M. PERDIEU. *Voy. Mouv. comm.*, 1990, n^o 10, p. 396.

tion d'un bien immeuble conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat (78).

VIII. — LA PRISE EN LOCATION DE BIENS ET LES PROJETS DE TRAVAUX

Articles 82 et 83

[Abrogés par la loi du 5 août 1992, art. 44.]

D'abord modifiés par l'arrêté royal du 24 mars 1989 et ensuite abrogés par l'article 44 de la loi du 5 août 1992, les articles 82 et 83 de l'ancienne loi organique étaient relatifs à la prise en location de biens et aux projets de travaux de construction, de reconstruction, de transformation, de démolition ou d'entretien d'immeubles (79).

L'abrogation concourt directement à la simplification de la prise des décisions par les organes du C.P.A.S. dans la mesure où il s'agit de faire disparaître des mesures de tutelle spéciale prévues lorsque les montants mis en cause dépassent une certaine importance. La tutelle générale remplace les mesures de la tutelle spéciale relativement aux actes concernés (80). L'adoption des projets de travaux et la prise en location de biens ne doit par conséquent plus faire l'objet d'une décision distincte et séparée du conseil de l'aide sociale qui détermine les conditions de la location (81).

IX. — LES MARCHÉS PUBLICS DE TRAVAUX, DE FOURNITURES ET DE SERVICES

Article 84 (82)

§ 1^{er}. — *Le conseil de l'aide sociale choisit le mode de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services et en fixe les conditions.*

(78) C.E., arrêt *Buve*, n° 17.806 du 6 octobre 1976, *T.B.P.*, 1977, pp. 305 à 310, avec la note de J. DUJARDIN.

(79) Sur le régime général de la prise en location de biens par des pouvoirs publics, voy. *Manuel de droit communal*, t 1^{er}, *op. cit.*, pp. 341 et s.; A.W. VRANCKX, H. COREMANS et J. DUJARDIN, *op. cit.*, n° 168 à 169, pp. 132 et 133, et n° 174 à 187, pp. 135 à 142.

(80) Voy. sur ce point les commentaires sous l'article 75, *infra*, I. Généralités A. Principe.

(81) Art. 24 de la loi organique. En ce qui concerne l'incompétence du bureau permanent sur ce point, voy. C.E., arrêt *Wauthy*, n° 20.628 du 15 octobre 1980, *T.B.P.*, 1981, p. 479 et note.

(82) Modifié par la loi du 5 août 1992, art. 43.

[Il peut déléguer ces pouvoirs au bureau permanent pour les marchés relatifs à la gestion journalière du centre, dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire.

En cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles, le bureau permanent peut d'initiative exercer les pouvoirs visés à l'alinéa 1^{er}. Sa décision est communiquée au conseil de l'aide sociale qui en prend acte, lors de sa prochaine séance.]

§ 2. — *Le conseil de l'aide sociale engage la procédure et attribue le marché.*

[...]

L'attribution de marchés de travaux, de fournitures ou de services, subsidiés par l'Etat ou pour compte de l'Etat, est toutefois soumise à l'approbation du ministre qui octroie le subside.

[...]

A. — Généralités

La loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services (83), qui s'applique encore partiellement aux C.P.A.S., a fait l'objet d'une réforme destinée à codifier les dispositions légales s'y rapportant. La codification visait l'intégration de la considérable extension du champ d'application *ratione personae* et *ratione materiae* des règles européennes, mais également, pour ce qui concerne les quatre secteurs spéciaux, l'insertion des procédures dites « négociées » et l'imposition à certaines personnes privées bénéficiaires de droits spéciaux ou exclusifs du minimum de transparence compatible avec la souplesse qu'appelle la nature commerciale ou industrielle de leurs activités exercées en concurrence. La codification a été réalisée par la loi du 24 décembre 1993 (84). Son entrée en vigueur dépend d'arrêtés royaux d'exécution. Plusieurs arrêtés ont, à ce stade, été publiés au *Moniteur* (85).

(83) A ne pas confondre avec la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice d'activités ambulantes et l'organisation des marchés publics, commentée par J.-M. LEBOUTTE aux pp. 459 à 461 du *Mouv. comm.* de 1995.

(84) *Mon. b.*, 22 janvier 1994, pp. 1308 à 1334.

(85) Voy. l'arrêté royal du 26 juillet 1994 relatif à la mise en concurrence dans le cadre de la Communauté européenne de certains marchés de travaux et de fournitures dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, paru au *Mon. b.* du 18 août 1994, p. 20840. Voy. aussi la circulaire ministérielle du 22 juin 1994 relative à la loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics (*Mon. b.*, 15 novembre 1994, p. 28110) et la question qu'elle a suscité (*Bull. Quest. et Rép.*, Chambre, 1994-1995, n° 126, question n° 175, 19 septembre 1994, M. VANDEURZEN). Selon l'article 69, alinéa 1^{er} de cette loi, le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur du livre I^{er}, du livre II et de chacune des dispositions du livre III

Le commentaire de la nouvelle loi dépasse évidemment le cadre de ce manuel. Aussi, seules les dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 sont commentées ci-dessous. Outre la citation des quelques dispositions principales sur lesquelles il est impossible de faire l'impasse, le renvoi aux principales contributions sur le sujet doit permettre au lecteur de compléter son information (86).

L'article 4 de la nouvelle loi énumère les catégories de pouvoirs publics adjudicateurs traditionnels, parmi lesquels figurent les C.P.A.S. Il s'agit du champ d'application *ratione personae* de la loi.

Sont visés, comme dans la loi de 1976, les marchés de travaux, de fournitures et de services, selon l'expression consacrée. L'article 5 de la loi du 24 décembre 1993 donne à chacun des types

de la loi. Seul le livre II est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1994, conformément à l'article 30 de l'arrêté royal du 26 juillet 1994 précité.

Plus récemment, voy. l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ; l'arrêté royal du 10 janvier 1996 modifiant le titre IV du livre premier de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ; l'arrêté royal du 10 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications. Les trois arrêtés royaux ont été publiés au *Mon. b.* du 26 janvier, respectivement p. 1523, p. 1636 et p. 1644. Ils sont tous précédés du rapport au Roi et de l'avis du Conseil d'Etat. Il appartient au Roi de fixer leur entrée en vigueur, sans doute lorsque toutes les mesures d'exécution seront adoptées.

(86) Précisons que les contributions sous l'empire de la précédente loi sont encore d'actualité pour une part importante. De plus, les principes dégagés par la doctrine ou la jurisprudence ne sont pas supprimés *ipso facto* par la nouvelle loi ni ne le sont ou ne le seront d'ailleurs par les arrêtés d'exécution. Voy. *Manuel de droit communal*, t. 1^{er}, *op. cit.*, art. 234 à 237, pp. 359 à 394 ; M. CORTENBOSCH, P.-J. DELAHAUT, K.-H. LAMBERTZ, J.-M. LEBOUTTE, M. MOTTET, V. KOCKEROLS, L. VAN OORTEGEM, *Les marchés des pouvoirs locaux*, Actes de colloques, Bruxelles-Bruges-Liège, Service communal de Belgique, 1987, 239 pp. ; A. DE GRAEVE, *Commentaires ...*, *op. cit.*, pp. 197 et 198 ; R. ERGEC, « L'Union économique et les marchés publics », *J.T.*, 1994, pp. 241 à 246 ; P. FLAMME et M.-A. FLAMME, « La loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics : révolution ou européanisation ? », *J.T.*, 1994, pp. 385 à 402 ; M.-A. FLAMME, Ph. MATHEI et Ph. FLAMME, *Commentaire pratique de la réglementation des marchés publics*, Bruxelles, Confédération nationale de la Construction, 1996, 1226 pp. ; J.-M. LEBOUTTE, « La loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services — La faulx de traiter de gré à gré », *Mouv. comm.*, 1994, pp. 445 à 447 ; du même auteur, « Les marchés de travaux, de fournitures et de services au nom des centres publics d'aide sociale », *La gestion communale*, *op. cit.*, première partie, commentaires pratiques par chapitres et modèles de délibération ; P. NIHOUL, *La nouvelle loi sur les marchés publics*, Diegem, Kluwer Editions juridiques et Editions Story-Scientia, 1994, 121 pp. ; M. PÂQUES et Fr. DEHOUSSE, « Le marché unique des marchés publics », *J.T.*, 1994, pp. 509 à 514 ; u.v.e.w., *Les pouvoirs locaux face à la nouvelle législation sur les marchés publics*, fardes de documentation et brochure, journée d'étude du 14 mai 1996 à Namur ; J. VAN BENEDEN et M. VAN DAMME, *op. cit.*, pp. 281 à 286, n^{os} 758 à 774 ; J.-M. VAN BOL, « Les marchés des communes et des C.P.A.S. après la nouvelle loi communale », *A.P.T.*, 1990, pp. 247 à 261.

de marchés une définition adaptée aux nouvelles réalités des marchés publics. Il y va du champ d'application *ratione materiae* de la loi.

Les « marchés publics de travaux » visent les contrats à titre onéreux conclus entre un entrepreneur et un pouvoir adjudicateur, ayant pour objet l'exécution proprement dite d'un ouvrage ou de travaux (de génie civil et de bâtiment), mais aussi les contrats ayant pour objet soit conjointement l'exécution et la conception d'un ouvrage, soit de faire réaliser, par quelque moyen que ce soit, un ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur.

Les « marchés publics de fournitures » sont, au sens de la loi, les contrats à titre onéreux conclus entre un fournisseur et un pouvoir adjudicateur, et ayant pour objet l'acquisition, par contrats d'achat ou d'entreprise, la location, la location-vente ou le crédit-bail, avec ou sans option d'achat, de produits ; ces contrats peuvent comporter à titre accessoire des travaux de pose et d'installation.

Quant aux « marchés publics de services », il s'agit de contrats à titre onéreux conclus entre un prestataire de services et un pouvoir adjudicateur et ayant pour objet des services visés dans l'annexe 2 de la loi.

En ce qui concerne les différents modes de passation des marchés publics, on peut dire qu'à l'exception du gré à gré — devenu la procédure négociée — dont l'utilisation est subordonnée à la réunion de conditions de plus en plus restrictives (87), le pouvoir adjudicateur choisit librement le procédé de mise en concurrence — adjudication ou appel d'offres ouvert ou restreint — conduisant à la désignation de son cocontractant. Ce bien que le Roi puisse, par exception au principe, déterminer les conditions auxquelles le choix du mode de passation est subordonné pour certains marchés. Et en sachant bien que les procédures restreintes requièrent une publicité dans le *Bulletin des adjudications*. En outre, selon les modalités qui seront prévues dans l'arrêté royal d'exécution, les programmes et projets atteignant certains montants, de même que les résultats des marchés passés,

(87) Voir même subordonnée à la publication d'un avis de marché, tout comme dans une procédure ordinaire, dans les cas prévus à l'article 17, § 3 de la loi.

devront, quel que soit le mode de passation envisagé ou utilisé, faire l'objet d'une publication respectivement indicative et *a posteriori*. Notons que le recours à une procédure négociée sans publication d'un avis de marché n'exclut pas nécessairement la possibilité de faire jouer la concurrence si cela est possible.

B. - L'article 84

a) Portée de la modification

L'article 84 de la loi organique avait été modifié par l'arrêté royal du 24 mars 1989. L'article 45 de la loi du 5 août 1992 y abroge la tutelle spéciale en matière de marchés publics de travaux, de fournitures et de services passés par le conseil de l'aide sociale. Ceux-ci sont dorénavant soumis à la tutelle générale. La réforme conduit à plus de simplicité, quel que soit l'objet ou le montant des marchés. Ainsi, toutes les procédures subtiles, liées à l'approbation du gouverneur en fonction de l'objet du marché ainsi que de son montant, ont été supprimées. La réforme facilite grandement la lecture de l'article (88).

b) L'autorité compétente

Deux règles déterminent l'autorité compétente en la matière.

1° Première règle. Le conseil de l'aide sociale est l'organe du C.P.A.S. compétent pour prendre la décision choisissant le mode de passation d'un marché de travaux, de fournitures ou de services et en fixant les conditions, le tout sans préjudice de l'article 94, § 3 de la loi du 8 juillet 1976 (voy. aussi l'article 24 de la même loi). Cette décision est immédiatement exécutoire en l'absence d'une tutelle spéciale d'approbation ; elle est soumise à la tutelle administrative générale de suspension (article 111 de la loi organique) et d'annulation (article 112 de la même loi).

La règle comporte toutefois plusieurs exceptions.

(88) Voy. sur ce point les commentaires sous l'article 75, I. Généralités A. Principe. Pour ce qui concerne le régime antérieur, voy. A. FONTAINE, « Tutelle spéciale sur les dossiers de marchés de fourniture et de services », *Mouv. comm.*, 1990, n° 8 et 9, pp. 339 à 341 ; J.-B. ROUGE, « Marchés publics des C.P.A.S. La mise-en-œuvre de l'article 84 de la loi du 8 juillet 1976 par les C.P.A.S. et les autorités de tutelle », *Mouv. comm.*, 1991, pp. 548 à 550 ; J.-M. LEBOUTTE, *La gestion communale, op. cit.*, première partie, p. 51.

Première exception et nouveauté : le conseil de l'aide sociale peut déléguer ses pouvoirs – qui consistent en le choix du mode de passation et la fixation des conditions (d'où la formule utilisée : « ces pouvoirs ») – au bureau permanent pour les marchés relatifs à la gestion journalière du centre. Cette faculté est modalisée car elle doit s'inscrire dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget *ordinaire*, ce qui constitue une garantie en l'absence de toute limite de prix.

Deuxième exception à la règle mais aussi à la première exception : toutefois, en cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles, dont la matérialité peut être vérifiée par le juge en cas de contestation, le bureau permanent peut d'initiative exercer les pouvoirs concernés, à charge alors de communiquer sa décision au conseil de l'aide sociale. Celui-ci en prend acte lors de sa prochaine séance, ce qui constitue une nouvelle garantie contre les abus éventuels. L'urgence impérieuse dont il est question doit être comprise *sensu stricto*. Elle ne peut donc être invoquée que dans une mesure strictement nécessaire et en tant qu'elle résulte d'événements imprévisibles. Par contre, l'exception semble concerner cette fois les marchés de travaux, de fournitures ou de services financés *sensu largo*, c'est-à-dire par des crédits inscrits aux budgets *tant extraordinaire qu'ordinaire*. En effet, le texte ne précise plus qu'il s'agit du budget ordinaire et il se réfère expressément à l'alinéa 1^{er} du § 1^{er} de l'article 84. Les membres du collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour la politique d'aide aux personnes, ont fait savoir par circulaire – dont on connaît la valeur juridique – que, selon eux, l'exception ne viserait que le budget *ordinaire* (89).

Selon J.-M. Leboutte, il y aurait une troisième exception à propos de laquelle est née une controverse. En effet, à la suite des modifications apportées par la loi du 5 août 1992 à la loi du 8 juillet 1976, un problème d'interprétation est né à propos des articles 27 et 84 de la loi organique. Alors que, d'une part, l'article 27, § 1^{er}, alinéas 1 et 2 de la loi organique modifiée, atténué par l'alinéa 3, 4^o du même paragraphe, permet au conseil de

(89) Voy. la circulaire des membres du collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 1993 ; A. LESIW et M.-C. THOMAS-LODEFIER, *op. cit.*, p. 106.

l'aide sociale de déléguer, au bureau permanent ou aux comités spéciaux, sa compétence de prendre la décision choisissant le mode de passation d'un marché de travaux, de fournitures ou de services, et d'en fixer les conditions, *sans distinguer entre les marchés financés par des crédits inscrits au budget extraordinaire et ceux financés par des crédits inscrits au budget ordinaire et en prévoyant des plafonds*, d'autre part, l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2 de la même loi, permet au conseil de l'aide sociale de déléguer, au bureau permanent, sa compétence susdite, *pour les marchés financés par des crédits inscrits au budget ordinaire et sans prévoir des plafonds*. Dès lors, il convient de se demander si l'article 27, § 1^{er}, alinéas 1, 2 et 3, 4^o de la loi du 8 juillet 1976, avec les plafonds qu'il prévoit, englobe l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2 de la même loi.

Selon l'auteur, si cette question appelait une réponse affirmative, l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 n'aurait aucune raison d'être (sauf qu'il n'y est pas question des comités spéciaux). Il s'ensuivrait que la question susdite appelle une réponse négative. Plus précisément, l'article 27, § 1^{er}, alinéas 1, 2 et 3, 4^o de la loi du 8 juillet 1976 et l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2 de la même loi, n'auraient pas le même objet. Le premier ne viserait que les marchés financés par des crédits inscrits au budget extraordinaire, tandis que le second ne viserait que des marchés financés par des crédits inscrits au budget ordinaire (90).

Aussi, toujours selon l'auteur, le conseil de l'aide sociale pourrait encore déléguer au bureau permanent ou aux comités spéciaux, sa compétence de prendre la décision choisissant le mode de passation d'un marché de travaux, de fournitures ou de services financé par des crédits inscrits au budget *extraordinaire* et d'en fixer les conditions, pourvu que le prix estimé du marché ne soit pas supérieur à (91) :

(90) J.-M. LEBOUTTE, « L'organisation des marchés de travaux, de fournitures et de services au nom de centres publics d'aide sociale. Des modifications apportées à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale par la loi du 5 août 1992 portant des dispositions relatives aux centres publics d'aide sociale », *Mouv. comm.*, 1992, pp. 596 à 598. A propos de l'interprétation à donner aux articles 27 et 84 de la loi organique, voy. la circulaire des membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 1993 ; A. LESIV et M.-C. THOMAS-LODEFIER, *op. cit.*, p. 106.

(91) Les montants repris ne comprennent pas la taxe sur la valeur ajoutée ; *Doc. parl.*, Sénat, sess. o., 1975-1976, n° 723/1.

- 250.000 frs, dans le centre public d'aide sociale de communes de moins de 15.000 habitants ;
- 500.000 frs dans le centre de communes de 15.000 à 49.999 habitants ;
- 1.000.000 frs dans le centre de communes de 50.000 habitants et plus (92).

Une fois encore et par le biais de la même circulaire, les membres du collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour la politique d'aide aux personnes, ne partagent pas le même point de vue. Sur base d'une interprétation cumulative des limitations du pouvoir de délégation, ils estiment que « La délégation de compétences décidée sur la base de l'article 84, § 1^{er}, doit tenir compte des montants maximums fixés à l'article 27, au-dessus desquels une délégation de compétences n'est pas autorisée. Une délégation de compétences n'est en conséquence possible que pour les marchés relatifs à la gestion journalière et dont la valeur est inférieure aux montants fixés à l'article 27, § 1^{er}, alinéa 3, 4^o de la loi organique. Par **gestion journalière**, il faut évidemment entendre l'exécution du **budget ordinaire** » (93).

2^o Deuxième règle. Dans le même esprit, c'est en tout cas le conseil de l'aide sociale qui, en amont, engage la procédure et qui, en aval, attribue le marché, toujours sans préjudice de l'article 94, § 3 de la loi organique (voy. aussi l'article 24 de la même loi).

Selon J.-M. Leboutte, il y aurait une exception à cette deuxième règle. Cette exception figurerait à l'article 27, § 1^{er}, alinéas 1, 2 et 3, 4^o de la loi organique. Selon cet article, le conseil de l'aide sociale pourrait déléguer au bureau permanent ou aux comités spéciaux, sa compétence de prendre la décision attribuant un marché de travaux, de fournitures ou de services financé par des crédits inscrits au budget *extraordinaire*, pourvu que le prix du marché ne soit pas supérieur à (94) :

- 250.000 frs, dans le centre public d'aide sociale de communes de moins de 15.000 habitants ;

(92) J.-M. LEBOUTTE, *op. cit.*

(93) Circulaire précitée à la note 86.

(94) Les montants repris ne comprennent pas la taxe sur la valeur ajoutée ; *Doc. parl.*, Sénat, sess. o. 1975-1976, n° 723/1.

- 500.000 frs dans le centre de communes de 15.000 à 49.999 habitants ;
- 1.000.000 frs dans le centre de communes de 50.000 habitants et plus.

Toujours selon la même interprétation cumulative des limitations du pouvoir de délégation, les membres du même collège réuni sont d'avis que l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1, exclut de la délégation d'attributions au bureau permanent les décisions expressément réservées au conseil, parmi lesquelles figurent l'engagement de la procédure et l'attribution du marché à l'article 84, § 2 de la loi organique. Selon cette thèse apparemment convaincante, « Aucune délégation au bureau (n'est) ne serait dès lors possible » (95).

c) Illustrations

Encore d'actualité dans son principe, sous réserve des aménagements décrits ci-dessus, le Conseil d'Etat a jugé en 1990 qu'il ressort de l'article 84, § 2, alinéa 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 que c'est au conseil de l'aide sociale, et non au bureau permanent, qu'il appartient d'attribuer le marché. Lorsque la décision du bureau permanent d'attribuer un marché a été notifiée à l'adjudicataire et a produit ses effets, la société choisie ayant assuré le service qui lui avait été confié, la procédure d'attribution du marché est terminée. L'annulation de cette décision en raison de l'incompétence du bureau permanent n'a pas pour effet de permettre au conseil de l'aide sociale de prendre une décision nouvelle (faisant sien en l'espèce le choix du bureau) dans le cadre de cette procédure (96). Il y a donc lieu de procéder à l'ouverture d'une nouvelle procédure d'attribution du marché litigieux.

Le Conseil d'Etat a également rappelé, à prendre avec les mêmes précautions, que la décision d'attribution du marché par le conseil de l'aide sociale et la décision de l'autorité de tutelle qui l'approuve, sont des actes juridiquement distincts. Le recours dirigé contre la décision du conseil de l'aide sociale, quand bien

(95) Circulaire précitée à la note 86.

(96) C.E., arrêt *s.p.r.l. Centrale de fournitures et d'entretien textile « Servitez »*, n° 35.262 du 26 juin 1990, *A.P.M.*, 1990, p. 96 ; *T.B.P.*, 1991, p. 479.

même son approbation par l'autorité de tutelle n'est pas attaquée, est recevable (97).

d) L'attribution de marchés subsidiés

Depuis 1992, la décision de l'organe compétent du C.P.A.S. attribuant un marché est immédiatement exécutoire. Elle est soumise à la tutelle générale de suspension (article 111 de la loi organique) et d'annulation (article 112 de la même loi). Il y a cependant une exception à ce principe qui concerne les marchés subsidiés par l'Etat ou pour le compte de l'Etat. Il s'agit d'ailleurs de la seule attribution de marchés de travaux, de fournitures ou de services à être encore soumise à approbation depuis la loi du 5 août 1992. L'autorité qui approuve le marché dans ce cas est le ministre qui octroie le subside.

A propos de l'approbation du ministre qui octroie le subside, il a été jugé que c'est à tort qu'un C.P.A.S. soulève l'irrecevabilité du recours attaquant exclusivement la décision d'approbation dès lors qu'aucun doute n'est possible quant à l'objet du recours et que l'erreur commise par la requérante concernant l'identification de la décision d'adjudication doit être imputée à la façon de faire du C.P.A.S. lui-même qui a tu sa propre décision (98).

De l'avis du ministre des Affaires sociales du 14 mars 1990, la désignation d'un architecte comme auteur de projet est bien un marché de services et ne constitue pas une attribution de marché subventionné. En effet, non seulement le marché de services que constitue la désignation d'un architecte n'est, en tant que tel, pas subventionné, mais au moment où est désigné l'architecte, il n'est pas possible d'établir si ses honoraires seront pris en compte pour l'octroi, ultérieurement et éventuellement, d'une subvention quelconque (99).

(97) C.E., arrêt *s.a. La Générale Traiteur*, n° 38.393 du 20 décembre 1991, *Entr. et dr.*, 1992, p. 359 et observations (rapport de l'auditeur P. GILLIAUX).

(98) C.E., arrêt *s.a. Travaux de construction anversoïse Verbeeck*, n° 20.607 du 1^{er} octobre 1990, *Entr. et dr.*, 1991, p. 181 et extraits du rapport de l'auditeur G. DE BRABANDER.

(99) Avis au gouverneur de la Province du Hainaut relatif aux marchés publics d'architecture, *Mémorial administratif du Hainaut*, 1^{er} octobre 1990, 48, pp. 822 et 823, relaté in *Mouv. comm.*, 1990, n° 12, p. 492.

C. – *Les marchés informatiques*

Pour terminer, il reste à signaler la tutelle spéciale en matière informatique établie en dehors de la loi organique, par la loi du 23 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975 (100), dont l'arrêté royal du 27 avril 1990 (101) allège substantiellement l'application aux C.P.A.S. en fixant les exceptions prévues à l'article 34, § 5, de la loi sus-mentionnée (102). Il s'agissait de dispenser certaines opérations en matière informatique (par exemple les contrats ne dépassant pas un certain montant) de la tutelle d'approbation et de limiter par conséquent l'intervention de l'administration centrale à certaines opérations où des aspects financiers et techniques peuvent jouer un rôle important. Afin que l'autorité de tutelle puisse garder une vue d'ensemble sur les opérations effectuées en matière d'informatique, tout contrat relatif aux opérations exemptées de tutelle doit être communiqué dans le mois qui suit la signature dudit contrat.

Il importe de préciser que la loi du 10 juin 1993 modifiant l'article 34 de la loi du 23 décembre 1974 relative aux propositions budgétaires 1974-1975 (103) ne supprime la tutelle spécifique d'approbation sur les marchés informatiques qu'en ce qui concerne les provinces, les communes, les agglomérations et les fédérations de communes. Les C.P.A.S. ne sont donc pas visés par cette suppression.

Toutefois, le champ d'application de la tutelle spécifique qui leur demeure applicable, s'en trouve considérablement rétréci. En effet, l'article 1^{er}, 3^o de la loi du 10 juin 1993 remplace le paragraphe 5 de l'article 34 de la loi du 23 décembre 1974. La tutelle ne concerne donc plus « toutes opérations portant sur l'achat, sur la location ou sur la location-financement de matériels de traitement de l'information, sur la fourniture de programmes d'application et de services en ce domaine ». Elle ne vise plus que « toute opération portant sur la location-financement de matériels de traitement de l'information, sur la fourniture de programmes d'application et de services en ce domaine, effectuée (...) par les établissements publics

(100) *Mon. b.*, 31 décembre 1974, p. 15.641 et *erratum* concernant la date, *Mon. b.*, 3 janvier 1975, p. 47.

(101) *Mon. b.*, 6 juin 1990, p. 11.627 avec le rapport au Roi et l'avis du Conseil d'Etat.

(102) *Voy. Mouv. comm.*, 1990, pp. 335 et 336.

(103) *Mon. b.*, 7 août 1993, p. 17854.

visés au § 1^{er}, 3^o ». Au terme de cette frénésie légistique, il y a lieu de conclure, en vertu de la hiérarchie des normes, à la modification de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 27 avril 1990 dans la mesure indiquée (104).

D. – *Disposition particulière*

Article 85

[Abrogé par la loi du 5 août 1992, art. 46.]

Puisque la tutelle spéciale a été supprimée en ce qui concerne les marchés, il n'est plus nécessaire que le Roi fixe des montants à partir desquels elle s'applique. L'article 85 a par conséquent été abrogé par l'article 46 de la loi du 5 août 1992 (105).

Section 2

De la gestion budgétaire et financière

Article 86

L'exercice financier du centre public d'aide sociale commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année.

Toutefois, les opérations relatives au recouvrement des produits et au paiement des dépenses à rattacher au compte de l'exercice pourront se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice, les services prestés et les droits acquis au centre public d'aide sociale et à ses créanciers pendant l'année qui donne son nom à l'exercice.

Cette disposition est reprise de l'article 60 de la loi du 10 mars 1925 sur l'assistance sociale, telle que complétée par l'arrêté royal n° 93 du 30 novembre 1939.

L'article 86 pose le principe d'une concordance entre l'exercice financier et l'année civile. Les dépenses et les recettes sont rattachées à l'exercice budgétaire selon la technique de l'exercice : sont seules prises en considération les recettes et les dépenses qui naissent pendant l'année ; cependant, l'alinéa 2 de l'article 86

(104) Sur l'informatisation des C.P.A.S. et la procédure à suivre, la circulaire du ministre de la Santé, de l'Enseignement et des Classes moyennes de la Communauté française, portant la date du 18 juillet 1988, tente d'accélérer la procédure ; A. LESIW et M.-C. THOMAS-LODEFIER, *op. cit.*, p. 106.

(105) *Doc. parl.*, Chambre, sess. extr., 1991-1992, n° 461/4, p. 31.