

**Etude comparative de l'autonomie laissée aux communes
par les différentes autorités exerçant la tutelle
administrative ordinaire**

Arnaud ROYEN

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en mobilité interuniversitaire

Année académique 2018-2019

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Christian BEHRENDT

Professeur ordinaire

RESUME

L'objet de ce travail porte sur les relations entretenues par les différentes entités fédérées exerçant la tutelle administrative ordinaire et les communes, à entendre au sens strict, situées sur leur territoire respectif. Concrètement, nous allons étudier le degré d'autonomie laissé aux communes par l'Autorité flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone, au regard de la tutelle administrative ordinaire.

Dans la première partie, nous dresserons le cadre historique et théorique de la tutelle administrative. Nous commencerons par rappeler des concepts clés et donner les caractéristiques de la tutelle administrative, avant d'en aborder les différentes formes. Nous conclurons cette partie en retraçant l'itinéraire emprunté par la tutelle administrative ordinaire en droit belge, qui en suivant la fédéralisation de notre Etat, est passée de l'Etat central à la Communauté germanophone, après avoir d'abord été régionalisée. .

Dans la seconde partie, nous aborderons le droit positif en vigueur dans chaque entité fédérée. Nous en donnerons une analyse, basée notamment sur des entretiens menés avec les directeurs généraux de communes belges, avant de véritablement comparer l'autonomie laissée aux communes et émettre des pistes d'amélioration du système.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur le Professeur BEHRENDT pour m'avoir laissé mener en toute autonomie ce travail de fin d'études et pour les précieux aiguillages qu'il m'a apporté.

Je tiens également à remercier chaleureusement tous les intervenants du monde communal que j'ai rencontré, dans les trois Régions et en Communauté germanophone, pour le temps qu'ils m'ont accordé et ces discussions extrêmement intéressantes.

En Région de Bruxelles-Capitale, je remercie Madame la directrice du Secrétariat des assemblées Astrid DE WITTE et à Monsieur le directeur général Etienne TIHON.

En Région wallonne, je remercie Messieurs les directeurs généraux Charles HAVARD, Stéphane KAZMIERCZAK et Phillipe ROUSSELLE.

In Vlaanderen, hartelijk bedankt aan de heer algemeen directeur Ivo CARLENS.

Im Deutschsprachige Gemeinschaft, vielen Dank an die Herren Generaldirektoren Bernd LENTZ und Pascal KREUSEN.

Et merci à Céline, pour tout.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	8
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET HISTORIQUE DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE	9
A.- LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ET AUTRES NOTIONS CONNEXES	9
1) <i>La décentralisation et l'intérêt communal</i>	10
2) <i>Caractéristiques et précisions sur la tutelle administrative</i>	12
B.- LES DIFFERENTS TYPES DE TUTELLES ADMINISTRATIVES	14
1) <i>Classifications des procédés de tutelle administrative</i>	15
a) Tutelle générale ou spéciale.....	15
b) Tutelle préalable ou a posteriori	15
c) Tutelle facultative ou obligatoire.....	15
d) Tutelle automatique ou sur recours.....	15
e) Tutelle directe ou indirecte	16
f) Tutelle normale ou exceptionnelle.....	16
g) Tutelle médiante ou immédiate	16
h) Tutelle visant au respect de la légalité et à la sauvegarde de l'intérêt général ou ne visant qu'au respect de la légalité.....	16
C.- PROCÉDES DE TUTELLE ADMINISTRATIVE.....	17
1) <i>Procédés de tutelle générale a posteriori</i>	17
a) La suspension	17
b) L'annulation	17
2) <i>Procédés de tutelle spéciale a priori</i>	18
a) L'avis.....	18
b) L'approbation	19
c) L'autorisation	20
3) <i>Procédés de tutelle coercitive</i>	20
a) La substitution d'action	20
b) La substitution de décision ou réformation sur recours	21
D.- HISTORIQUE DE L'EVOLUTION DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ORDINAIRE	22
1) <i>La situation de départ</i>	22
2) <i>La fédéralisation</i>	22
3) <i>La régionalisation de l'exercice de la tutelle administrative ordinaire</i>	23
4) <i>La régionalisation de l'organisation de la tutelle administrative ordinaire</i>	24
5) <i>La réforme de l'Etat de 2001</i>	25
DEUXIEME PARTIE : LE DROIT POSITIF DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ORDINAIRE	28
A.- EXPOSE DES LEGISLATIONS EN VIGUEUR	28
1) <i>Région wallonne</i>	29
a) Autorité de tutelle et champ d'application.....	29
b) Tutelle générale	29

c)	Tutelle spéciale	31
d)	Tutelle coercitive	32
e)	Procédure de recours organisée	32
f)	Rapport sur l'exercice de la tutelle	33
g)	Particularités	33
h)	Apport de la dernière modification législative	34
i)	Conclusion/bilan :	35
2)	<i>Région flamande</i>	37
a)	Autorité de tutelle et champ d'application :	37
b)	Tutelle spéciale :	39
c)	Tutelle coercitive :	39
d)	Possibilités de recours :	39
e)	Rapport sur l'exercice de la tutelle :	39
f)	Particularités	40
g)	Apport de la dernière modification législative :	40
h)	Conclusion/bilan :	41
3)	<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	41
a)	Autorité de tutelle et champ d'application	42
b)	Tutelle générale	42
c)	Tutelle spéciale	43
d)	Tutelle coercitive	43
e)	Procédure de recours	44
f)	Rapport sur l'exercice de la tutelle	44
g)	Apport de la dernière modification/réforme législative :	44
h)	Conclusion/bilan sur le/du régime en vigueur :	45
4)	<i>Communauté germanophone</i>	45
a)	Autorité de tutelle et champ d'application :	45
b)	Tutelle générale :	45
c)	Tutelle spéciale :	46
d)	Tutelle coercitive :	47
e)	Rapport sur l'exercice de la tutelle :	47
f)	Apport de la dernière modification/réforme législative :	47
g)	Bilan	47
5)	<i>Précisions sur la commune de Fourons et la ville de Comines-Warneton</i>	48
a)	Autorité de tutelle et champ d'application :	48
b)	Tutelle générale :	48
c)	Tutelle spéciale :	49
d)	Tutelle coercitive :	49
B.-	COMPARAISON DE L'AUTONOMIE LAISSEE AUX DIFFERENTES COMMUNES	50
C.-	QUELQUES PISTES D'AMELIORATION	50
	CONCLUSION	51

INTRODUCTION

Le professeur Dembour disait en 1955 dans son ouvrage de référence sur la tutelle administrative, qu'elle n'est « pas une béquille mais un frein »¹. Qu'en est-il aujourd'hui ? C'est la question à laquelle nous allons tenter de répondre au terme de cette étude, après avoir comparé l'autonomie laissée aux communes de leurs territoires respectifs la Région wallonne, l'Autorité flamande, La Région de Bruxelles-Capital et la Communauté germanophone, en tant qu'autorités exerçant la tutelle administrative ordinaire.

Nous commencerons par dresser le cadre historique et théorique de la tutelle administrative ordinaire en droit belge. Pour ce faire, nous devons d'abord présenter deux concepts clés que sont la décentralisation et l'intérêt communal, avant de nous attarder sur les caractéristiques du contrôle de tutelle. Nous présenterons ensuite les différents procédés de tutelle, avant de retracer l'historique de l'évolution de la tutelle administrative ordinaire, notion qui s'est déplacée au gré de la fédéralisation de notre Etat.

Dans la deuxième partie de ce travail, nous exposerons le droit positif en vigueur dans chaque entité, avant de l'analyser à la lueur de ses récentes évolutions et du ressenti des autorités locales. Nous nous efforcerons ensuite de comparer ces différents régimes et de formuler des pistes d'amélioration.

Aujourd'hui, quelle autonomie est laissée aux communes, cet échelon de pouvoir le plus proche du citoyen, peut-être celui en lequel il a encore le plus confiance de nos jours mais dont la compétence et les moyens sont parfois être remis en question ? Quelles différences pouvons-nous observer en fonction de leur localisation ? Et selon l'approche choisie, que ce soit le pari de l'autonomie et de la responsabilisation ou le maintien d'un contrôle plus ferme, quels résultats obtiennent les autorités de tutelle ? C'est ce que nous allons tenter de découvrir au travers de ce travail, en partant du postulat que les différentes entités fédérées n'ont pas toutes la même vision des communes mais des stratégies propres.

¹ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p.8.

PREMIÈRE PARTIE : CADRE THÉORIQUE ET HISTORIQUE

DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE

Il nous est tout d'abord indispensable d'exposer le cadre dans lequel la tutelle administrative prend place. Pour ce faire, nous commencerons par définir quelques concepts clés, qui sont nécessaires afin de bien saisir l'essence de la tutelle. Nous passerons ensuite en revue les différents types de tutelle existant et les conséquences qu'ils entraînent, avant de nous intéresser à l'évolution qu'a subi la tutelle administrative au fil du temps, que ce soit par les modifications législatives ou les transferts de compétences. Enfin, d'un point de vue plus contemporain, nous nous intéresserons aux différentes visions exprimées par les accords et déclarations de politique des Autorités exerçant la tutelle administrative ordinaire.

A.- LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ET AUTRES NOTIONS CONNEXES

La tutelle administrative est définie par Patrick Goffaux comme « l'ensemble des contrôles administratifs, prévus par ou en vertu d'un texte à portée législative, qui pèse sur une autorité administrative décentralisée territorialement ou par service et qui permettent à une autorité supérieure, dite de tutelle, de vérifier dans le respect de l'autonomie de la personne décentralisée, si les actes qu'elle pose sont conformes à la loi *sensu lato*² et à l'intérêt général »³. Concrètement, la tutelle vise à « assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents décentralisés »⁴.

Cette définition nous permet d'aborder directement plusieurs concepts qu'il est obligatoire de définir si l'on veut comprendre ce qu'est la tutelle administrative. Nous allons d'abord nous attarder sur les notions de décentralisation et d'intérêt communal avant de revenir plus en détail sur la tutelle administrative et ses caractéristiques.

² Le contrôle de la légalité doit être entendu dans son sens le plus large et visant l'ensemble des règles de droit, qu'elles soient écrites ou non, qui s'imposent aux entités subordonnées dans l'exercice de leurs missions. P. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 335 ; C.E., 23 janvier 2002, n°102.804, *s.c. AIESH et Maudoux*.

³ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 633.

⁴ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p.1.

1) *La décentralisation et l'intérêt communal*

La décentralisation est une attribution de compétences par une autorité supérieure à des organes décentralisés⁵, qui sont alors dotés de l'autonomie organique vis-à-vis de cette autorité⁶.

On retrouve deux types de décentralisation. Premièrement, la décentralisation par service ou fonctionnelle, qui est un procédé technico-juridique par lequel la gestion d'un intérêt bien déterminé, de nature générale, régionale ou locale, est transférée à un service autonome⁷. Deuxièmement, la décentralisation territoriale, que Johan Vande Lanotte définit comme « un transfert substantiel et unilatéral de compétence par une autorité publique à une autre autorité publique, par lequel l'exercice de cette compétence reste limité à un groupe de citoyens, sur la base de leur relation avec un territoire spécifique, et dans un système de contrôle de légalité ou constitutionnalité »⁸. C'est cette deuxième forme, à l'objet plus large, que revêt la commune.

Ces organes décentralisés restent néanmoins soumis à la tutelle administrative, qui diffère du contrôle hiérarchique par l'autonomie qui est accordée aux entités décentralisées, que ce soit par la reconnaissance de la personnalité juridique, d'un patrimoine ou d'une gestion financière propre.⁹

Le contrôle par la tutelle administrative est le corollaire d'un concept bien ancré en droit belge : l'autonomie locale¹⁰. Si ce principe est commun à la plupart des Etats européens, et aujourd'hui consacré dans la Charte européenne de l'autonomie locale¹¹, il est déjà établi en Belgique par le constituant de 1831. Cela montre la place importante accordée aux pouvoirs subordonnés qui, certes dans le cadre d'un certain contrôle, semblent jouir d'une liberté tout à fait conséquente.

Concernant la commune, cette autonomie locale s'apprécie au regard de la notion d'intérêt communal. C'est dans la sphère de celui-ci que les autorités communales peuvent prendre toute une série d'initiatives. L'intérêt communal dispose de fondements constitutionnels et se retrouve aux articles 41, al. 1^{er}¹² et 162, al. 2, 2^o¹³ de la Constitution. Cependant, à la

⁵ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Tome II, Brugge, die Keure, 2015, p. 1313.

⁶ A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif, tome 1 : Théorie générale du droit administratif belge*, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 106.

⁷ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Malines, Kluwer, 2014, p. 120.

⁸ Traduction libre de J. VANDE LANOTTE, *De noodzakelijke decentralisatie?*, Anvers, Kluwer, 1988, p. 33.

⁹ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *op.cit.*, p. 120.

¹⁰ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p.1318.

¹¹ Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Elle n'a été ratifiée par la Belgique qu'en 2000 et est en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2004.

¹² L'article 41, al. 1 dispose : « Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution (...) ».

¹³ L'article 162, al.2, 2^o dispose : « l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ».

différence d'autres Etats¹⁴, le constituant belge a choisi de ne pas définir plus amplement cette notion et ne pas énumérer limitativement les matières d'intérêt communal¹⁵. Les compétences reconnues aux communes sur base de l'autonomie locale ne reposent donc pas sur un système d'attribution expresse mais sur une reconnaissance de compétence de principe dans les matières dans lesquelles elles estiment opportun d'intervenir, tant que les actes se rattachent à leur territoire de compétence¹⁶. Aujourd'hui encore, l'intérêt communal reste une notion vague qui n'est « pas illimitée mais indéfinie »¹⁷. Les communes et les autorités de tutelle n'en ont pas la même conception.

S'il est généralement admis qu'il revient surtout aux différents législateurs de déterminer le contenu de l'intérêt communal, ils ne l'ont pas pour autant défini et se sont contentés d'accorder ou retirer des compétences aux entités décentralisées, cette limitation des compétences devant être proportionnée¹⁸.

Les autorités communales disposent cependant d'une large marge d'interprétation pour apprécier l'intérêt communal¹⁹ et doivent pouvoir « se saisir de tout objet qu'elles jugent relever de leur intérêt et le réglementer comme elles l'estiment opportun »²⁰. Elles restent les premières à analyser ce que recouvre l'intérêt communal et disposent du pouvoir de qualification primaire²¹ ainsi que du droit d'initiative²².

Il est à noter que les notions d'intérêt communal et d'intérêt général sont des notions juridiques et non politiques²³. Cependant, il peut être compliqué de déterminer si une mission exercée par une entité décentralisée relève de son intérêt local propre ou de l'intérêt général²⁴. L'intérêt général est en effet une notion très large qui inclut aussi bien l'intérêt de l'Etat, de la

¹⁴ Par exemple, les Etats-Unis.

¹⁵ A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif, tome 1 : Théorie générale du droit administratif belge*, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 623. Pour une liste non-exhaustive d'intérêts communaux consacrés, voy. C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie – Edition 2018*, Brugge, La Charte, 2018, pp. 260-282.

¹⁶ M. PÂQUES, *Droit administratif. Premier volume*, syllabus, Université de Liège, 2017-2018, pp. 305-306.

¹⁷ A. Alen, « Les communes et la région », in A. Alen, H. Dumont, R. De Groof, P. Vandernoot, E. Witte (éd.), *Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2003, p. 659.

¹⁸ J. Vande Lanotte, G. GOEDERLIER, J. GOOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, pp. 1316-1317 ; C.A., 25 mai 2005, n°95/2005, B.23 ; C.C., 22 mars 2012, B.5.2.

¹⁹ Cass., 6 avril 1922, *Defays, Pas.*, 1922, I, p. 235 : « (...) doit être considéré comme d'intérêt communal, l'acte ou le service public qui intéresse la collectivité des habitants d'une commune ».

²⁰ C.A., 25 mai 2005, n°95/2005, B.24 ; C.C., 22 mars 2012, n°47/12, B.5.5.

²¹ M. PÂQUES, *op.cit.*, p. 306 ; Avis n°42.186/AG de la section de législation du Conseil d'Etat du 6 février 2007 sur une proposition de loi spéciale modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale (*Doc.*, Sén., 2004-2005, n°3-1054/2, p.4).

²² P. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *op.cit.*, p. 90.

²³ D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 593 ; C.E., 9 décembre 1976, n°17.990, *Commune d'Etterbeek*.

²⁴ J.-M. FAVRESSE, « Déconcentration et décentralisation, reflets d'un monde disparu ? », *A.P.T.*, 1984, pp. 34-35.

Région ou de la Communauté ainsi que tout intérêt qui revêt, selon l'autorité de tutelle, une plus grande valeur que celui dans lequel a été prise la décision contrôlée²⁵.

Preuve de l'importance de l'intérêt communal, une proposition de loi spéciale²⁶ avait été formulée afin que la Cour constitutionnelle puisse directement en vérifier le respect.

Néanmoins, l'intérêt communal doit cependant être défini de façon négative²⁷ et sa meilleure définition reste sans doute de dire qu'il englobe « toute activité ou tout objet que les autorités communales estiment devoir s'attribuer dans la mesure où ceux-ci n'ont pas été réservés par la Constitution ou par la loi à un autre pouvoir »²⁸.

2) *Caractéristiques et précisions sur la tutelle administrative*

Après avoir exposé ces quelques notions clés, on peut en revenir à la tutelle administrative et à quelques-unes de ses caractéristiques, qui découlent notamment de la nécessité de respecter l'autonomie des entités décentralisées.

Comme le formule très justement Jacques Dembour, « le règne de l'autonomie des organes décentralisés est la règle, l'exercice de la tutelle est l'exception »²⁹, ce qui implique que les règles de tutelle doivent être interprétées restrictivement³⁰. Il ressort de l'article 162, al. 2, 6° qu'un contrôle de tutelle doit toujours être organisé par une norme législative³¹, ce qui comprend l'identification des actes soumis à tutelle, la définition des formes de tutelle, ainsi que l'établissement de la procédure et des recours³².

L'autorité de tutelle ne peut, en principe, ni substituer sa propre décision à celle de l'entité sous tutelle³³, ni lui donner des instructions³⁴, ni modifier la décision prise par l'entité sous tutelle³⁵. Cependant, le législateur peut décider d'écarter ces principes n'ayant pas de valeur

²⁵ Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *Rev. dr. U.L.B.*, 2008/1, p. 58 ; Avis n°27.546/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 4 mai 1998 sur l'avant-projet de décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (*Doc., Parl. wal.*, 1997-1998, n°401/1, p. 17).

²⁶ Proposition de loi spéciale modifiant l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale (*Doc., Sén.*, 2004-2005, n°3-1054/1). La dissolution des chambres y a finalement coupé court.

²⁷ J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1978, p. 474.

²⁸ A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif, tome I : Théorie générale du droit administratif belge*, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 263, cité par D. DÉOM et G. de KERKHOVE, « L'intérêt communal », *Annales de droit de Louvain*, 1980, p.152.

²⁹ J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1978, p. 135.

³⁰ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 637 ; J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 6 ; P. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *op.cit.*, p. 334 ; C.E., 18 janvier 2006, n° 153.905, *Dubuffet* ; C.E., 25 juillet 2006, n°161.459, *Delcourte*.

³¹ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 635 ; C. HAVARD, *op.cit.*, p. 399.

³² Y. HOUYET, *op.cit.*, p. 63 ; C.A., 13 mai 1992, n°43/92.

³³ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 637 ; J.VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p. 1313.

³⁴ A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 6.

³⁵ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *op.cit.*, p. 120.

constitutionnelle³⁶ et nous verrons qu'il ne s'en prive pas. Le législateur compétent dispose en effet d'une grande liberté dans l'organisation de la tutelle³⁷.

Le contrôle de tutelle doit être particulier, l'autorité devant l'exercer au cas par cas par un examen concret et individualisé de la situation de l'entité décentralisée en cause³⁸. Il ne peut être général et abstrait³⁹, l'autorité de tutelle ne pouvant limiter son pouvoir d'appréciation par des directives de valeur réglementaire⁴⁰. Elle doit aussi formellement motiver ses actes⁴¹.

Tous les actes des autorités communales doivent être soumis au contrôle de l'autorité de tutelle⁴². Le contrôle de tutelle est toujours exercé par une autorité supérieure à celle qui a pris l'acte en cause⁴³ et ne peut s'exercer sur une personne de droit privé⁴⁴.

Le contrôle de légalité *a posteriori* ne peut être exercé que par rapport aux lois et règlements en vigueur au moment de l'adoption de l'acte en cause alors que l'intérêt général peut être apprécié au moment de l'acte de tutelle⁴⁵.

La règle veut que le dépassement du délai ou l'absence de décision d'une autorité de tutelle ne peut entraîner la nullité des effets d'une décision communale.⁴⁶

Si une commune ne peut écarter une décision de tutelle qu'elle estime illégale, l'acte de tutelle n'a pas pour autant autorité de chose jugée et peut faire l'objet d'un recours administratif ou d'un contrôle juridictionnel, en général devant le Conseil d'Etat⁴⁷. De plus, l'illégalité d'un acte de tutelle constitue une faute civile et entraîne la responsabilité de l'autorité à qui le pouvoir public soumis à tutelle peut réclamer réparation⁴⁸.

Enfin, nous devons d'ores et déjà préciser que le champ de notre étude se limitera à la tutelle exercée sur les communes *sensu stricto*. Nous ne traiterons donc pas de la tutelle sur les intercommunales ou les entités intra-communales.

³⁶ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 637.

³⁷ J.VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p. 1321 ; C.C., 18 mai 2011, n°78/2011, B.5.

³⁸ Y. HOUYET, *op.cit.*, p. 59 ; P. Goffaux, p. 636 ; C.E., 18 mars 2009, n°191.596, *Ville de la Louvière*.

³⁹ D.RENDERS, *op.cit.*, p. 593.

⁴⁰ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 636 ; C.E., 24 mai 2002, n°106.994, *Ville de Huy* ; C.E., 7 novembre 1998, n°76.815, *Bourgmestre de la Ville de Bruxelles*. Les circulaires ne peuvent pas fonder un contrôle de tutelle.

⁴¹ C. HAVARD, *op.cit.*, p. 402 ; C.E., 11 septembre 2009, n°195.977, *Ville d'Antoing*. C'est à l'autorité de tutelle de prouver qu'un acte est illégale ou à l'encontre de l'intérêt général.

⁴² Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *Rev. dr. U.L.B.*, 2008/1, p. 58 ; avis n°27.546/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 4 mai 1998 sur l'avant-projet de décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (*Doc.*, Parl. wal., 1997-1998, n°401/1, p. 16).

⁴³ J.VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p. 1321

⁴⁴ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 633 ; avis n°33.892/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 2 décembre 2002 sur l'avant-projet de décret portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires (*Doc.*, Parl. Comm. fr., 2004-2005, n°111-1, p.49).

⁴⁵ M. PÂQUES, *op.cit.*, p. 451

⁴⁶ Y. HOUYET, *op.cit.*, p. 52 ; C.A., 19 juin 2002, n°99/2002, B.10.

⁴⁷ M. PÂQUES, *op.cit.*, p. 449.

⁴⁸ C. HAVARD, *op.cit.*, p. 402 ; Bruxelles, 10 avril 1998, publié dans *Rev. dr. comm.*, 98/5, p.353.

B.- LES DIFFERENTS TYPES DE TUTELLES ADMINISTRATIVES

On retrouve différents procédés de tutelle administrative, qui peuvent eux-mêmes faire l'objet de plusieurs classifications. Nous commencerons par lister ces classifications avant de nous intéresser plus en détail à chaque procédé et à ses caractéristiques propres.

Nous devons cependant commencer par différencier la tutelle administrative ordinaire, objet de cette étude, de la tutelle administrative spécifique. A l'origine, l'article 7 LSRI définissait la tutelle ordinaire alors qu'il ne mentionne plus que la notion de tutelle spécifique depuis la cinquième réforme de l'Etat.

La pratique emploie cependant toujours ces deux notions. La tutelle spécifique est toute tutelle établie par un législateur, qu'il soit fédéral, communautaire ou régional, afin de contrôler les collectivités locales lorsqu'elles exercent une compétence qu'il leur a confiée⁴⁹.

Quant à la tutelle ordinaire, elle est exercée par les Régions ainsi que Communauté germanophone et s'applique à titre résiduaire sur tous les actes pris par une commune lorsqu'aucune tutelle spécifique n'est prévue les concernant⁵⁰, que ces actes soient posés dans le cadre de compétences propres des communes ou de tâches de « cogestion »^{51,52}.

Néanmoins, le Conseil d'Etat a précisé qu'un contrôle de tutelle ordinaire pouvait être organisé sur des actes soumis à une tutelle spécifique si l'appréciation porte sur des critères non déjà envisagés par le texte de la tutelle spécifique.⁵³

Qu'elles soient ordinaires ou spécifiques, les tutelles peuvent recouvrir toutes les formes détaillées *infra*.

⁴⁹ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 639 ; Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980, Art. 7, §1^{er}, al. 2.

⁵⁰ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 638

⁵¹ Nous traduisons par « tâches de cogestion » le concept de « *medebewindstaken* » employé par Johan Vande Lanotte, qui concerne les compétences qu'une entité supérieure a confié aux communes, et qu'elles exercent dans le cadre d'une mission d'intérêt général. Pour plus de détail sur ce sujet *et sur les conséquences de la qualification*, voy. J.VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p. 1315.

⁵² J.VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p. 1322

⁵³ P. GOFFAUX, *op.cit.*, pp. 639-640 ; Avis n°35.801/2/V de la section de législation du Conseil d'Etat du 25 août 2003 sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la région wallonne (*Doc.*, Parl. Wall., 2003-2004, n°600/1, p. 7).

1) Classifications des procédés de tutelle administrative

a) Tutelle générale ou spéciale

La tutelle générale, aussi dénommée « répressive »⁵⁴, s'applique à tous les actes administratifs d'une autorité décentralisée alors que la tutelle spéciale ne concerne que des catégories d'actes expressément identifiées, poursuivant des finalités plus précises⁵⁵. L'existence d'une tutelle spéciale sur un acte exclut l'exercice de la tutelle générale sur celui-ci.⁵⁶

b) Tutelle préalable ou a posteriori

Les procédés de tutelle préalables sont employés avant l'adoption d'un acte par une autorité sous tutelle ou s'il est déjà pris, avant qu'il ne produise ses effets⁵⁷, tandis que les procédés de tutelle *a posteriori* sont exercés alors qu'un acte est déjà exécutoire.

c) Tutelle facultative ou obligatoire

Le contrôle peut être facultatif dans le chef de l'autorité de tutelle, qui apprécie alors de façon discrétionnaire l'opportunité de l'exercer ou non⁵⁸. S'il est obligatoire, l'autorité supérieure n'a d'autre choix que d'examiner la légalité et la conformité à l'intérêt général d'une décision prise ou envisagée par une entité décentralisée⁵⁹.

d) Tutelle automatique ou sur recours

Le principe veut que l'autorité supérieure exerce les mesures de tutelle « *proprio motu* ». Le procédé de tutelle est alors automatique, en ce sens qu'elle peut se saisir elle-même de ce qu'elle veut contrôler. Cela n'empêche pas les administrés de demander à l'autorité de tutelle d'exercer son contrôle mais elle n'aura aucune obligation de le faire en l'absence d'un recours préalable obligatoire organisé par la loi. Il se peut cependant qu'un procédé de tutelle ne puisse être mis en œuvre que par l'introduction auprès de l'autorité de tutelle d'un recours par un tiers.⁶⁰

⁵⁴ D.RENDERS, *op.cit.*, p. 594

⁵⁵ D.RENDERS, *op.cit.*, pp. 596-597.

⁵⁶ C.E., 5 octobre 1994, n°49.449, *Commune de Woluwe-Saint-Pierre*.

⁵⁷ Y. HOUYET, *op.cit.*, p. 67.

⁵⁸ M.-A. FLAMME, *Droit administratif, t.1*, Collection de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 127.

⁵⁹ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 80.

⁶⁰ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 80.

e) Tutelle directe ou indirecte

En règle générale, l'exercice de la tutelle est indirect, l'autorité de tutelle n'intervenant pas directement dans les affaires de l'entité décentralisée qui peut prendre une nouvelle délibération après, par exemple, un refus d'approbation ou une décision d'annulation. Cependant, quelques procédés de tutelle directes, marginaux, permettent à l'autorité de tutelle de se substituer à l'organe subordonné pour apprécier ses intérêts propres⁶¹.

f) Tutelle normale ou exceptionnelle

Les procédés de tutelle normale, telle que l'annulation, permettent de contrôler au moins une partie des actes de la quasi-totalité des entités décentralisées alors que les procédés exceptionnels ne permettent de contrôler que quelques autorités subordonnées⁶².

g) Tutelle médiate ou immédiate

Par un procédé de tutelle immédiate, l'autorité de tutelle examine directement les décisions prises ou envisagées par un organe décentralisé. Tandis que la tutelle médiate offre uniquement à l'autorité un droit de contrôle sur une première mesure de tutelle prise ou envisagée par un organe inférieur de tutelle⁶³.

h) Tutelle visant au respect de la légalité et à la sauvegarde de l'intérêt général ou ne visant qu'au respect de la légalité

Si cette distinction parle d'elle-même, il faut néanmoins préciser que l'exercice de la tutelle de conformité à l'intérêt général ne peut en principe être lié à un recours devant être formé par des personnes justifiant d'un intérêt mais doit être directement confié à l'autorité de tutelle par le législateur⁶⁴.

Par ailleurs, cette distinction n'a pas lieu d'être pour la tutelle générale, qui ne peut être limitée au seul respect de la légalité⁶⁵.

⁶¹ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 81.

⁶² J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 80.

⁶³ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 82.

⁶⁴ Y. HOUYET, *op.cit.*, p. 58.

⁶⁵ Y. HOUYET, *op.cit.*, p. 60.

C.- PROCÉDES DE TUTELLE ADMINISTRATIVE

Nous présenterons, dans l'ordre, les procédés de tutelle générale *a posteriori*, les procédés de tutelle spéciale *a priori* et enfin les procédés de tutelle coercitive ou de substitution⁶⁶.

1) Procédés de tutelle générale *a posteriori*

a) La suspension

Il s'agit de l'acte par lequel une autorité de tutelle s'oppose provisoirement à l'exécution d'une décision communale. Elle fait courir un délai durant lequel la commune peut retirer son acte, le modifier ou tenter de le justifier auprès de l'autorité⁶⁷. La suspension entraîne donc un « empêchement temporaire à l'exécution d'un acte qui subsiste intégralement »⁶⁸. Il n'est pas obligatoire d'organiser une tutelle de suspension.

L'acte de suspension n'étant qu'un préalable à une éventuelle annulation, il n'est pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'Etat⁶⁹.

Si la suspension est un préliminaire obligatoire à l'annulation, elle permet alors à l'autorité de tutelle d'exercer son pouvoir d'annulation, tandis que si elle est un préliminaire facultatif, elle prolonge, en principe, le délai durant lequel l'autorité de tutelle peut annuler un acte⁷⁰.

Il s'agit d'un procédé de tutelle générale, facultative, automatique, indirecte, normale et *a posteriori*, qui vise aussi bien au respect de la légalité que de l'intérêt général⁷¹.

b) L'annulation

La tutelle d'annulation est l'action par laquelle l'autorité de tutelle efface la décision d'une entité décentralisée. Cette annulation doit, en principe, être totale⁷² mais le législateur pouvant s'écarter de ce principe, elle peut être partielle⁷³. Elle ne peut cependant être tacite⁷⁴.

⁶⁶ Cette catégorisation est la plus courante dans la doctrine. Voy. notamment Y. HOUYET, *op.cit.*, p. 67, P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 634 ou encore C. Molitor, p. 6.

⁶⁷ J.VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p.1323 ; C.E., 26 octobre 2001, n°100.387, *Bernardus*.

⁶⁸ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 190.

⁶⁹ D. RENDERS, *op.cit.*, p. 595 ; C.E., 18 avril 2002, n°105.625, *Grijp* ; C.E., 1^{er} février 2005, n°139.981, *Vanraes et Dewinter*.

⁷⁰ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 191.

⁷¹ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 187.

⁷² J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 174.

⁷³ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 637 ; Vande Lanotte 1323 ; C.E., 6 novembre 2009, n°197.635, *Commune de Rode-Saint-Genèse*.

L'annulation est rétroactive, l'acte annulé étant censé ne jamais avoir existé, au même titre que toute exécution qui lui a été donnée⁷⁵. Avant l'annulation, une décision de l'entité sous tutelle est déjà pleinement valable et exécutoire, l'annulation ayant l'effet d'une condition résolutoire⁷⁶. A l'expiration du délai d'annulation, une décision suspendue devient exécutoire et définitive⁷⁷.

La décision d'annulation est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat⁷⁸. Elle peut cependant s'exercer sur des actes qui ne sont pas susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir⁷⁹. Néanmoins, le fait de s'abstenir ou de refuser d'exercer une tutelle facultative d'annulation n'est pas susceptible d'un recours en annulation⁸⁰. En revanche, un recours peut être introduit devant le Conseil d'Etat si le recours à la tutelle est obligatoire et organisé par une base légale⁸¹.

De plus, la faculté discrétionnaire d'annuler un acte illégal doit être exercée en respectant les principes de bonne administration, de sécurité juridique et de proportionnalité. Si un acte lui est soumis tardivement, l'autorité de tutelle doit dès lors mettre en balance les exigences de sécurité juridique et de légalité avant d'annuler un acte⁸².

La tutelle d'annulation est, en principe, un procédé de tutelle générale⁸³, facultative, automatique, indirecte, normale, *a posteriori*, visant aussi bien le respect de la légalité que la conformité à l'intérêt général⁸⁴.

2) *Procédés de tutelle spéciale a priori*

a) **L'avis**

Ce procédé recouvre deux possibilités. Soit une autorité de tutelle émet préalablement un avis à l'organe décentralisé sur une décision envisagée, soit une autorité de tutelle inférieure rend à une autorité de tutelle supérieure un avis sur une décision qui a déjà été prise par une autre entité décentralisée et qui est soumise à autorisation ou approbation. En principe, cet avis préalable ne lie pas l'autorité qui doit prendre la décision effective⁸⁵.

⁷⁴ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 177.

⁷⁵ C. HAVARD, *op.cit.*, p. 411 ; C.E., 5 mai 1988, n°30.003, *Van Aelst et De Berlangheer* et n°30.004, *Motte*.

⁷⁶ Paques 434

⁷⁷ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, pp. 180-181.

⁷⁸ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p.1323.

⁷⁹ M. PÂQUES, *op.cit.*, p. 412 ; C.E., 15 octobre 2014, n°228.761, *La ville de Seraing et a.*

⁸⁰ D. RENDERS, *op.cit.*, p. 596 ; C.E., 19 décembre 2017, n°240.233, *Brandt et Vanhamme*.

⁸¹ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, pp. 162.

⁸² Y. HOUYET, *op.cit.*, pp. 56-57.

⁸³ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 65.

⁸⁴ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 154

⁸⁵ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *op.cit.*, p. 125

Il s'agit généralement seulement d'une condition de forme. Cependant, elle peut être une formalité substantielle dont le non-respect peut alors entraîner l'annulation de l'acte en cas d'absence d'avis⁸⁶. Dans le cas d'un avis non contraignant, l'organe l'ayant rendu n'est pas l'auteur de l'acte car celui-ci est séparé de l'avis⁸⁷. Cependant, si l'avis est contraignant, il fait partie de la décision finale et n'est plus une condition de forme ordinaire⁸⁸. Mais comme le relève le professeur Buttgenbach, l'exigence d'un avis conforme équivaut à une tutelle d'autorisation puisque leur refus aurait le même effet⁸⁹.

La tutelle d'avis est généralement spéciale, automatique, indirecte, immédiate ou médiata, normale⁹⁰, obligatoire, préalable et concerne aussi bien la légalité que la conformité à l'intérêt général⁹¹.

b) L'approbation

L'approbation est l'acte par lequel une autorité de tutelle accepte qu'un acte administratif, déjà pris par une entité décentralisée, produise ses effets⁹². L'acte administratif existe dès son adoption par l'autorité sous tutelle, l'approbation étant uniquement une condition suspensive de son exécution. Cette approbation, qui ne peut normalement pas être partielle, rétroagit à la date de prise de l'acte mais en cas d'improbation, l'acte restera sans effets, tout en continuant à exister⁹³. Le défaut d'approbation est absolu et peut être invoqué par tout intéressé devant le Conseil d'Etat, contre l'acte ou ses exécutions⁹⁴.

L'approbation est un acte administratif « proprement dit », distinct de l'acte contrôlé par l'autorité de tutelle, ce n'est qu'un « exequatur » qui lui est donné⁹⁵. Une improbation ou un refus d'approbation tardif peut être contesté devant le Conseil d'Etat, parfois uniquement sur la base du principe du délai raisonnable⁹⁶. Cependant, la loi prévoit régulièrement qu'à l'expiration du délai, en l'absence de décision de l'autorité de tutelle, l'acte sera réputé tacitement approuvé⁹⁷.

L'approbation est un procédé de tutelle spéciale, obligatoire⁹⁸, normale, automatique, indirecte et qui tend, le plus souvent, à assurer la légalité et le respect de l'intérêt général⁹⁹.

⁸⁶ C. HAVARD, *op.cit.*, p. 400

⁸⁷ C.E., 29 juin 1961, n°s 980 et 981, *Debende et Rock*.

⁸⁸ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *op.cit.*, p. 125

⁸⁹ A. BUTTGENBACH, *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, 1952, p. 210, cité par J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 88.

⁹⁰ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 84.

⁹¹ M. PÂQUES, *op.cit.*, p. 439.

⁹² C. HAVARD, *op.cit.*, pp. 400-401

⁹³ P. GOFFAUX, *op.cit.*, pp. 64-65.

⁹⁴ Cass., 20 février 1992, *Pas.*, 1992, I, p. 551 ; C. HAVARD, *op.cit.*, p. 401.

⁹⁵ C. HAVARD, *op.cit.*, p. 401

⁹⁶ C.E., 19 juin 1968, n°13.030, *Lombaert* ; P. GOFFAUX, *op.cit.*, p.65.

⁹⁷ J.VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p. 1324.

⁹⁸ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p.65.

⁹⁹ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 98.

c) L'autorisation

L'autorité de tutelle permet à une entité sous tutelle d'adopter un acte qu'elle envisage mais qui n'existe pas encore¹⁰⁰. Au contraire de l'approbation, l'autorisation peut être conditionnelle, partielle ou temporaire puisqu'elle ne va pas intervenir dans la décision de l'entité sous tutelle, celle-ci pouvant proposer un autre projet et ne pas prendre celui autorisé. Une commune ne sera pas liée par ce qu'elle a proposé¹⁰¹.

Un refus fondé sur une autre raison que le respect de la légalité et la conformité à l'intérêt général constitue une immixtion dans les compétences de l'entité locale et est susceptible d'un recours en excès de pouvoir¹⁰².

Cette tutelle est en principe spéciale, obligatoire, préalable, visant aussi bien le respect de la légalité que la conformité à l'intérêt général¹⁰³, automatique, indirecte et exceptionnelle¹⁰⁴.

3) Procédés de tutelle coercitive

a) La substitution d'action

Lorsque l'autorité sous tutelle refuse, après une mise en demeure, de se conformer à ses obligations légales, en ce compris celles qui émanent d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée¹⁰⁵, l'autorité de tutelle va alors pouvoir se substituer à celle-ci et assurer à sa place l'exécution d'une de ses obligations¹⁰⁶. Elle réalise cela par deux procédés.

Soit par la mesure d'office, par laquelle l'autorité de tutelle prend une décision à la place de l'entité décentralisée qui n'accomplit pas ses obligations, en agissant dans le respect des pouvoirs qui lui ont été conférés par ou en vertu de la loi. C'est un procédé de tutelle directe, exceptionnelle, spéciale, généralement obligatoire et qui ne vise en principe qu'au respect du droit¹⁰⁷.

Soit par l'envoi d'un ou plusieurs commissaires spéciaux qui se transporte auprès de l'autorité défaillante, à ses frais, et se substitue à celle-ci, la dépouillant de la compétence qu'elle refuse d'assumer. Le commissaire prend juridiquement la place de l'entité décentralisée et toutes les décisions qu'il prend sont réputées avoir été prises par cette entité, ce qui engage sa responsabilité¹⁰⁸. Un commissaire spécial peut également être envoyé afin de recueillir les

¹⁰⁰ D.RENDERS, *op.cit.*, p. 597

¹⁰¹ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, pp. 146-147.

¹⁰² J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 147.

¹⁰³ M. PÂQUES, *op.cit.*, p. 440

¹⁰⁴ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 138.

¹⁰⁵ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 627 ; C.E., 1^{er} mars 1979, n°19.470, *Commune de Schaerbeek et Weustenraad*

¹⁰⁶ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 196.

¹⁰⁷ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 197.

¹⁰⁸ J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1978, pp. 494-496.

renseignements demandés par l'autorité de tutelle que l'entité décentralisée refuse de fournir¹⁰⁹. Il s'agit d'un procédé de tutelle facultative¹¹⁰, directe, exceptionnelle, spéciale, visant au respect de la légalité¹¹¹.

Le législateur peut éventuellement prévoir que, par dérogation, une tutelle coercitive s'exerce aussi par rapport à l'intérêt général. Il doit alors spécialement expliciter ce choix.¹¹²

Un recours en annulation n'est envisageable qu'en cas de mesure d'office obligatoire¹¹³.

b) La substitution de décision ou réformation sur recours

L'autorité de tutelle, agissant soit après un recours contre une décision d'une autorité de tutelle inférieure, soit directement contre une décision d'une autorité sous tutelle, juge que l'intérêt général ou la légalité ont été violés et annule cette décision, tout en la remplaçant par sa propre décision¹¹⁴.

Dans le premier cas, l'autorité de tutelle peut annuler la décision de l'autorité de tutelle inférieure et modifier la décision de l'entité décentralisée. Elle agit donc à la place de l'autorité de tutelle inférieure. Dans le deuxième cas, l'autorité de tutelle est directement compétente pour modifier la décision de l'entité décentralisée et s'y substitue¹¹⁵.

Pour exercer une tutelle de réformation sur recours, il faut une décision préalable susceptible de recours, un recours régulièrement introduit contre celle-ci, que la décision soumise à contrôle soit illégale ou contraire à l'intérêt général et que la réformation soit prononcée dans les formes et conditions prévues par la loi¹¹⁶.

En principe, la décision substituée ne rétroagit pas. Cependant, cela peut être le cas dans certaines hypothèses, notamment si une autorité de tutelle supérieure réforme l'approbation d'une autorité de tutelle inférieure¹¹⁷.

C'est un procédé de tutelle sur recours, *a posteriori*, spéciale, obligatoire¹¹⁸, médiate ou immédiate, indirecte ou directe, visant aussi bien la conformité à l'intérêt général qu'à la légalité¹¹⁹.

¹⁰⁹ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p. 1324

¹¹⁰ P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 627.

¹¹¹ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 208.

¹¹² P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 637 ; Avis n°38/106/1 de la section de législation du Conseil d'Etat du 24 février 2005 sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses (*Doc.*, Ch., 2004-2005, 51, 1845/001, p. 174).

¹¹³ C.E., 13 juillet 1956, n°5.272, *Wynants*.

¹¹⁴ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *op.cit.*, p. 133

¹¹⁵ J. DUJARDIN, A. MAST, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *op.cit.*, p. 133

¹¹⁶ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, pp. 232-233

¹¹⁷ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 235.

¹¹⁸ C. HAVARD, *op.cit.*, pp. 401-402.

¹¹⁹ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 220.

D.- HISTORIQUE DE L'EVOLUTION DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ORDINAIRE

A l'origine une compétence fédérale, nous pouvons diviser l'histoire de la tutelle administrative ordinaire au sein de l'Etat belge en cinq périodes, allant jusqu'à sa régionalisation complète et le transfert de l'exercice de la compétence à la Communauté germanophone.

1) *La situation de départ*

A l'origine, le concept de tutelle administrative est déjà retrouvé à l'ancien article 108, 5^o¹²⁰ de la Constitution de 1831. Ce principe sera mis en œuvre 5 ans plus tard dans la loi communale¹²¹¹²². La tutelle se conçoit alors surtout protéger les intérêts communaux et le patrimoine foncier de la commune, les mandataires communaux n'étant généralement pas à la hauteur de leur tâche aux yeux de l'autorité centrale¹²³.

L'Etat est alors la seule autorité centrale et est aussi bien compétent pour l'organisation de la tutelle, par l'intermédiaire du législateur fédéral, que pour son exercice, soit directement par le Roi, soit par l'intermédiaire d'autres organes du pouvoir central, tels que les gouverneurs de province¹²⁴.

2) *La fédéralisation*

La révision constitutionnelle de 1970 ne procède qu'à un changement de terminologie, « Roi » devenant « autorité de tutelle » afin de concrétiser la pratique de la déconcentration du pouvoir de tutelle¹²⁵. Cela permet notamment de transférer la tutelle à une autorité provinciale¹²⁶.

¹²⁰ Article 162, al. 2, 6^o sous la coordination actuelle.

¹²¹ Loi communale du 30 mars 1836, *Bull. off.*, n^oXXIV. Principalement aux articles 76, 77, 86 et 87.

¹²² J.-M. FAVRESSE, « Les conceptions du constituant de 1830 sur la tutelle administrative », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, t.2, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 1090 et 1102-1103.

¹²³ J.-M. FAVRESSE, « Les conceptions du constituant de 1830 sur la tutelle administrative », *op.cit.*, pp. 1118-1119.

¹²⁴ A. COENEN, « L'attribution des pouvoirs de tutelle sur les actes des communes : évolution institutionnelle (1^{ère} partie) », *Mouv. Comm.*, 12/1989, p. 527.

¹²⁵ Cette pratique était jusqu'alors uniquement consacrée par la loi du 27 juin 1962 portant déconcentration du pouvoir d'annulation du Roi, *M.B.*, 14 juillet 1962.

¹²⁶ A. COENEN, « L'attribution des pouvoirs de tutelle sur les actes des communes : évolution institutionnelle (1^{ère} partie) », *Mouv. Comm.*, 12/1989, p. 528.

A la suite de la régionalisation « préparatoire » de 1974, « l'organisation communale » devient une matière dans laquelle une politique régionale différenciée se justifie¹²⁷.

Vient ensuite la régionalisation provisoire avec la loi du 5 juillet 1979¹²⁸ et l'établissement de comités ministériels des affaires régionales qui ont alors la compétence de donner un avis sur les projets de loi qui concernent les matières où une politique régionale différenciée est justifiée, notamment dans l'organisation des pouvoirs subordonnés – notion plus large que « l'organisation communale » –, dans le champ de laquelle se retrouve cette fois la tutelle administrative ordinaire et spécifique¹²⁹¹³⁰.

3) La régionalisation de l'exercice de la tutelle administrative ordinaire

En 1980, on modifie l'ancien article 108 de la Constitution afin de permettre au législateur spécial d'attribuer aux Régions et Communautés l'organisation et l'exercice de la tutelle sur les actes des pouvoirs subordonnés. Ensuite, l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980¹³¹ confère aux Régions des compétences en matière de tutelle, limitées sur trois points. Premièrement, les Régions ne peuvent qu'organiser les procédures et exercer effectivement la tutelle, l'Autorité fédérale restant compétente pour déterminer la liste des actes des pouvoirs subordonnés soumis à tutelle et le type de tutelle employé. Deuxièmement, les Régions ne sont compétentes ni pour les matières restées entièrement de compétence fédérale¹³², ni pour celles relevant des communautés¹³³. Troisièmement, les Régions ne sont compétentes ni pour la province de Brabant, alors encore unitaire, ni pour les communes à statut linguistique spécial relevant des articles 7 et 8 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 relatives à l'emploi des langues en matières administrative¹³⁴, ni pour la Ville de Bruxelles et les dix-huit autres communes de la région bruxelloise¹³⁵. En résumé, les Régions

¹²⁷ Loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, *M.B.*, 22 août 1974, Art. 4, 10°. Loi dite « Perin-Vandekerckhove », du nom de ses auteurs, François PERIN et Robert VANDEKERCKHOVE.

¹²⁸ Loi du 5 juillet 1979 modifiant la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, modifiée par la loi du 19 juillet 1977, *M.B.*, 10 juillet 1979.

¹²⁹ Arrêté royal du 6 juillet 1979 délimitant les matières concernant l'organisation des pouvoirs subordonnés où une politique régionale différenciée se justifie, *M.B.*, 10 juillet 1979, Art. 5.

¹³⁰ A. COENEN, « La longue histoire de la fédéralisation du droit des institutions locales », *Mouv. Comm.*, 2002/1, pp. 13-14 ; A. COENEN, « L'attribution des pouvoirs de tutelle sur les actes des communes : évolution institutionnelle (1^{ère} partie) », *Mouv. Comm.*, 12/1989, p. 533. Cette compétence consultative ne s'étend ni aux communes dotées d'un statut linguistique spécial, ni à la province de Brabant, ni à la ville de Bruxelles.

¹³¹ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

¹³² Par exemple, la circulation routière.

¹³³ Par exemple, les bibliothèques.

¹³⁴ *M.B.*, 2 août 1966. Sont concernées les six communes périphériques de Bruxelles, les communes de langue allemande, les communes dites malmédiennes et les communes de la frontière linguistique, dont Comines-Warneton et Fourons.

¹³⁵ A. COENEN, « L'attribution des pouvoirs de tutelle sur les actes des communes : évolution institutionnelle (1^{ère} partie) », *Mouv. Comm.*, 12/1989, p. 535-536. La tutelle sur les communes bruxelloises est alors

wallonne et flamande – la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas encore organisée - deviennent compétentes pour organiser la procédure et exercer la tutelle sur leurs communes, à moins qu'elles ne disposent d'un régime linguistique spécial¹³⁶.

4) La régionalisation de l'organisation de la tutelle administrative ordinaire

La loi spéciale du 8 août 1988¹³⁷ va estomper les limitations connues précédemment, en élargissant les compétences matérielles et territoriales des Régions wallonnes et flamandes. Elles sont désormais compétentes pour organiser complètement et exercer la tutelle qui n'est pas spécifique à l'Etat central ou à la Communauté ainsi que pour organiser et exercer la tutelle sur certaines communes à statut spécial¹³⁸. En revanche, elles ne peuvent qu'exercer la tutelle sur les communes périphériques¹³⁹, Comines-Warneton et Fourons. L'Etat central reste compétent pour organiser et exercer la tutelle sur les neuf communes de langue allemande¹⁴⁰ et la province de Brabant. Une fois créée, la Région de Bruxelles-Capitale obtient¹⁴¹ vis-à-vis de ses pouvoirs locaux les mêmes compétences que les deux autres Régions¹⁴² alors que la distinction entre Bruxelles-Ville et les autres communes bruxelloises est supprimée¹⁴³.

Les Régions ont ensuite commencé à réglementer l'organisation la tutelle sur leur territoire respectif. La Région wallonne a d'abord pris le décret du 20 juillet 1989¹⁴⁴, avant de le remplacer en 1999¹⁴⁵. La Région flamande a ensuite adopté un décret du 28 avril 1993¹⁴⁶ et la Région de Bruxelles-Capitale a pris une ordonnance de 1998¹⁴⁷.

régulée par l'arrêté royal du 30 juillet 1985 réglant la tutelle administrative sur l'agglomération bruxelloise et les communes qui la composent à l'exception de la ville de Bruxelles, *M.B.*, 15 février 1989.

¹³⁶ A. COENEN, « La longue histoire de la fédéralisation du droit des institutions locales », *Mouv. Comm.*, 2002/1, p. 14.

¹³⁷ Loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, *M.B.*, 13 août 1988.

¹³⁸ Les communes malmédiennes et celles de la frontière linguistique autres que Fourons et Comines-Warneton.

¹³⁹ Il s'agit des communes à facilités de la périphérie bruxelloise, à savoir Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem ; Lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.*, 2 août 1966, Art. 7.

¹⁴⁰ Eupen, La Calamine, Lontzen, Raeren, Amblève, Büllingen, Buttgenbach, Burg-Reuland, Saint-Vith ; Lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.*, 2 août 1966, Art. 5.

¹⁴¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 12 janvier 1989, Art. 4.

¹⁴² A. COENEN, « La longue histoire de la fédéralisation du droit des institutions locales », *Mouv. Comm.*, 2002/1, p. 15.

¹⁴³ A. COENEN, « L'attribution des pouvoirs de tutelle sur les actes des communes : évolution institutionnelle (2^{ème} partie) », *Mouv. Comm.*, 1990/1, p. 13 ; Arrêté royal du 19 janvier 1989 modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 1985 réglant la tutelle administrative sur l'agglomération bruxelloise et les communes qui la composent à l'exception de la ville de Bruxelles, *M.B.*, 15 février 1989. Bruxelles-Ville avait un statut linguistique spécial.

¹⁴⁴ Décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, *M.B.*, 8 septembre 1989.

¹⁴⁵ Décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de polices unicomunales et pluricomunales de la Région wallonne, *M.B.*, 7 mai 1999, *err.*, 19 mai 1999.

La loi dite « de pacification communautaire » va ensuite aménager un régime spécial pour la tutelle ordinaire sur les communes de Comines-Warneton et Fourons¹⁴⁸. On précisera aussi que les dispositions de la loi communale concernant la tutelle se retrouvent désormais dans la nouvelle codification de celle-ci¹⁴⁹.

5) *La réforme de l'Etat de 2001*

A la suite des accords de la Saint-Polycarpe, la cinquième réforme de l'Etat va concrétiser le transfert de la compétence de principe relative aux pouvoirs subordonnés¹⁵⁰ aux Régions par la loi spéciale du 13 juillet 2001¹⁵¹, dont les articles 7 et 8 concernent la tutelle¹⁵². La loi organique communale est alors régionalisée. Cependant, les Régions doivent toujours respecter l'autonomie des pouvoirs subordonnés¹⁵³.

Cette régionalisation n'a pas été faite dans les règles, l'article 162 de la Constitution devant normalement être modifié afin de permettre aux Régions de régler les institutions communales¹⁵⁴. Le politique en est bien conscient et avait auparavant tenté d'emprunter cette voie¹⁵⁵ avant d'abandonner¹⁵⁶. On décidera finalement de contourner ce besoin de révision de

¹⁴⁶ Décret de l'Autorité flamande du 28 avril 1993 portant réglementation pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes, *M.B.*, 3 août 1993.

¹⁴⁷ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 juillet 1998.

¹⁴⁸ Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite " de pacification communautaire "), *M.B.*, 13 août 1988, Art. 4, 5, 6 et 7 ; A COENEN, « L'attribution des pouvoirs de tutelle sur les actes des communes : évolution institutionnelle (2^{ème} partie) », *Mouv. Comm.*, 1990/1, p. 12

¹⁴⁹ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988. Le régime se trouve principalement aux articles 264 à 269.

¹⁵⁰ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, p. 444.

¹⁵¹ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001. Cette loi modifie la LSRI.

¹⁵² L'article 7 régionalise la tutelle administrative ordinaire sur les communes alors que l'article 8 précise qu'à l'exception de certaines communes à statut linguistique spécial, la Région doit organiser de façon identique la tutelle sur les actes de toutes ses communes ; A. COENEN, « La longue histoire de la fédéralisation du droit des institutions locales », *Mouv. Comm.*, 2002/1, p. 18.

¹⁵³ Rapport fait au nom de la commission des affaires institutionnelles, (*Doc.*, Sén., 2000-2001, n°2-709/7, p. 9) ; A.-L. DURVIAUX et I. GABRIEL, *Droit des collectivités locales*, syllabus, Université de Liège, 2011-2012, p. 14.

¹⁵⁴ Avis n°31.226/VR de la section de législation du Conseil d'Etat du 20 février 2001 sur l'avant-projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux communautés et aux régions (*Doc.*, Sén., 2000-2001, n°2-709/1, pp. 45-58).

¹⁵⁵ L'article 162 est présent dans la déclaration de révision constitutionnelle de 1995, *M.B.*, 12 avril 1995. Une proposition de révision de l'article 162 fut d'ailleurs déposée au Sénat en 1996 – Proposition de révision de l'article 162 de la Constitution, en vue de, en application de l'article 39 de la Constitution, régionaliser la législation organique relative aux provinces et aux communes, à l'exception de ce qui est réglé par la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (la «loi de pacification») et dans le respect de l'unité de la politique en matière de

la constitution en arguant que lorsqu'un article de la Constitution n'a pas été modifié depuis l'entrée en vigueur de la LSRI, le terme « loi » doit être interprété comme la norme d'un pouvoir législatif au sens large alors que si un article a été modifié, cela désigne uniquement la loi fédérale. L'article 162 n'ayant pas été modifié, une révision de la constitution ne serait alors pas nécessaire¹⁵⁷.

Malgré le caractère inconstitutionnel du procédé employé, la Cour constitutionnelle a finalement validé ce transfert en lui accordant rétroactivement « un brevet de constitutionnalité »¹⁵⁸ et ce, malgré une mauvaise motivation, de l'avis de nombreux observateurs¹⁵⁹.

Les Régions ont ensuite pris de nouvelles réglementations. La Région wallonne a commencé par intégrer son décret de 1999 dans le Code de la démocratie et de la décentralisation de 2004¹⁶⁰, aux articles L3111-1 et suivants. Les modifications principales ont ensuite eu lieu en 2007¹⁶¹ pour renforcer la tutelle¹⁶², en 2013 pour essayer de la simplifier et enfin en 2018.

En Région flamande, on retrouve une première réforme de la législation par avec le décret communal de 2005¹⁶³. Il est désormais remplacé par le décret sur l'administration locale de 2017¹⁶⁴, qui codifie une bonne partie des législations sur les pouvoirs locaux. Cependant, cette

services de police et d'incendie, ainsi que du caractère communal des services de police et d'incendie, *Doc., Sén., 1996-1997, n°1-452/1.*

¹⁵⁶ L'article 162 n'est plus présent dans la déclaration de révision constitutionnelle de 1999 ; Déclaration de la révision de la Constitution, *M.B.*, 5 mai 1999.

¹⁵⁷ Pour une critique de raisonnement, voy. A. COENEN, « La longue histoire de la fédéralisation du droit des institutions locales », *Mouv. Comm.*, 2002/1, pp. 16-17. En résumé, ce raisonnement pas tenable pour trois raisons. Il contredit les positions préalables du constituant au cours de la régionalisation, il n'est pas certain que le législateur spécial puisse méconnaître le parallélisme entre le pouvoir d'édicter des normes et de les interpréter et en procédant de la sorte, d'autres matières telle que la justice auraient pu être régionalisées.

¹⁵⁸ A. COENEN, « De la loi communale au Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation », disponible sur www.uvcw.be, juillet 2004 ; C. HAVARD, *op.cit.*, p. 5 ; C.A., 25 mars 2003, n°35/2003, B.12.6 et B.12.7.

¹⁵⁹ Voy. notamment F. DELPRÉ, *Carnet de campagne*, Bruxelles, Racine, 2004, p. 80.

¹⁶⁰ Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, *M.B.*, 12 août 2004, *err.* 22 mars 2005.. Pour la bonne compréhension du lecteur qui peut être confus par la vue d'un « arrêté portant un code », un petit historique de celui-ci s'impose. La Région devenue compétente pour la majorité des matières touchant aux pouvoirs subordonnés, celle-ci a préféré commencer par regrouper toutes les normes applicables à ceux-ci, jusqu'alors éparpillées dans des dispositions législatives et réglementaires, avant d'entamer de véritables réformes. C'est par le décret de la Région wallonne du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux (*M.B.*, 23 février 2004). que le Parlement wallon a délégué cette mission à l'exécutif, en la personne du Gouvernement wallon, dans le but de simplifier et clarifier la situation, en passant par diverses opérations telles qu'une réécriture partielle, une renumérotation ou encore un redécoupage. Cela a abouti au CDLD, qu'on retrouve en annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon précité. Il a été confirmé par le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux (*M.B.*, 12 août 2004).

¹⁶¹ Décret de la Région wallonne du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 21 décembre 2007.

¹⁶² A.-L. DURVIAUX et I. GABRIEL, *Droit des collectivités locales*, syllabus, Université de Liège, 2011-2012, p. 31 ; A. DEPRET, « Trop de tutelle tue-t-elle la tutelle ? », *Mouv. comm.*, 2010/2, p.12.

¹⁶³ Décret communal de l'Autorité flamande du 15 juillet 2005, *M.B.*, 31 août 2005.

¹⁶⁴ Décret de l'Autorité flamande du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, *M.B.*, 15 février 2018.

codification va plus loin que ce qu'avait réalisé le CDLD wallon et procède ici directement à une véritable réforme d'une partie des pans du droit des pouvoirs locaux qu'il rassemble¹⁶⁵.

Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, le régime de l'ordonnance de 1998 est modifié par une ordonnance de 2016¹⁶⁶.

A la suite de la cinquième réforme de l'Etat, faisant usage de l'article 139 de la Constitution¹⁶⁷, la Région wallonne a fini par transférer en 2004 à la Communauté germanophone l'exercice de certaines compétences concernant les pouvoirs subordonnés, en ce compris la tutelle administrative ordinaire¹⁶⁸. La Communauté germanophone a ensuite mis en œuvre cette compétence quelques mois plus tard en édictant sa propre législation¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Pour plus d'informations sur ce décret et ce qu'il réalise hors de la tutelle administrative, voy. J. CRAEGHS, « Het Decreet Lokaal Bestuur in de steigers », *T.Gem.*, 2017/1, pp. 3-5, J. WINDEY, « Inleiding: de krachtlijnen van het Decreet Lokaal Bestuur », *T.Gem.*, 2018/3-4, pp. 170-174 et J. DUJARDIN, I. CARLENS, S. DESMET, L. VAN SUMMEREN, W. SOMERS et K. VANWINCKELEN, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2018.

¹⁶⁶ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 2016 modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que l'article 112 de la Nouvelle loi communale, *M.B.*, 8 juillet 2016.

¹⁶⁷ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », in K. STANGHERLIN et S. FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruxelles, La Charte, 2014, p. 60. L'article 139 de la Constitution dispose : « Sur proposition de leurs Gouvernements respectifs, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement de la Région wallonne peuvent, chacun par décret, décider d'un commun accord que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne ».

¹⁶⁸ F. BOUHON, C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2015/21 (n° 2266-2267), pp. 18-19 ; Décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *M.B.* 16 juin 2004 ; Décret de la Communauté germanophone du 1er juin 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone des compétences en matière de pouvoirs subordonnés, *M.B.*, 19 octobre 2004.

¹⁶⁹ Décret de la Communauté germanophone du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la Région de langue allemande, *M.B.*, 18 mars 2005.

DEUXIÈME PARTIE : LE DROIT POSITIF DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ORDINAIRE

Après un exposé théorique et historique qui nous a permis de situer la notion de tutelle administrative, nous en arrivons désormais à la seconde partie de notre étude, plus concrète, dans laquelle nous allons exposer et évaluer les différentes législations aujourd'hui en vigueur dans les entités exerçant la tutelle administrative ordinaire, tout en précisant l'apport de la dernière modification législative. Notre analyse de la législation sera complétée par les informations que l'on a recueillies auprès d'acteurs communaux, principalement directeurs généraux¹⁷⁰. Cela nous permettra ensuite de comparer les procédés de tutelle choisis et la manière dont la tutelle est exercée par les différentes autorités. Enfin, nous pourrions conclure en mettant en relief le degré d'autonomie et de responsabilisation laissé aux communes en fonction de leur appartenance géographique.

A.- EXPOSE DES LEGISLATIONS EN VIGUEUR

Pour chaque législation, nous suivons le même schéma de présentation. Premièrement, le champ d'application de la tutelle et l'autorité compétente pour l'exercer. Deuxièmement, la tutelle générale, avec les tutelles d'annulation et de suspension. Troisièmement, la tutelle spéciale, avec l'approbation et l'autorisation. Quatrièmement, la tutelle coercitive avec la substitution de décision et la substitution d'action, qu'il s'agisse de mesures d'office ou de l'envoi d'un commissaire spécial¹⁷¹. Cinquièmement, les procédures de recours éventuellement organisée. Sixièmement, l'obligation ou non pour le Gouvernement de remettre un rapport sur l'exercice de la tutelle. Septièmement, les éventuelles particularités du régime. Enfin, en fonction des autorités, nous nous attarderons parfois un peu plus sur la dernière réforme en date et ses apports.

¹⁷⁰ La retranscription intégrale des entretiens menés auprès des acteurs communaux peut être retrouvée en annexe de ce travail.

¹⁷¹ Bien que ces procédés soient « formellement » des procédés de tutelle spéciale, nous les exposons à part. Nous nous basons sur la distinction effectuée par C. MOLITOR, « La tutelle administrative à Bruxelles », 15 novembre 2004, disponible sur www.brulocalis.brussels. L'auteur sépare en deux catégories les procédés de tutelle spéciale, avec premièrement les procédés de tutelle « obligatoire et préventive », à savoir l'approbation, l'autorisation et l'avis, et deuxièmement, les procédés de tutelle « supplétive et coercitive », soit les procédés de substitution que sont la substitution d'action – mesures d'office et envoi d'un commissaire spécial – et la substitution de décision.

1) Région wallonne

En Région wallonne, le siège de la matière se retrouve dans le livre 1^{er} de la troisième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, aux articles L3111-1 et suivants. Les dernières modifications du régime datent de 2018¹⁷². Les pièces justificatives qu'une entité sous tutelle doit transmettre au Gouvernement sont énumérées par la circulaire du 21 janvier 2019¹⁷³.

a) Autorité de tutelle et champ d'application

Par autorité de tutelle, on entend le Gouvernement wallon¹⁷⁴.

Il nous faut tout d'abord rappeler que la tutelle administrative ordinaire organisée la Région wallonne ne s'applique ni sur les communes de la région de langue allemande ni sur la ville de Comines-Warneton¹⁷⁵.

b) Tutelle générale

Concernant la tutelle générale, on retrouve un procédé de tutelle d'annulation. L'article L3121-1 précise qu'elle s'applique à tous les actes communaux non visés aux articles L3131-1 et L3162-1. Cette annulation peut être totale ou partielle¹⁷⁶. L'article L3122-2 liste les actes¹⁷⁷ des autorités communales qui doivent être transmis au Gouvernement, accompagnés

¹⁷² Décret wallon du 4 octobre 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux, *M.B.*, 10 octobre 2018.

¹⁷³ Circulaire de la Région wallonne du 21 janvier 2019 relative aux pièces justificatives, disponible sur www.pouvoirslocaux.wallonie.be.

¹⁷⁴ Dans les faits, il s'agit de la ministre wallonne des pouvoirs, Valérie DE BUE. *Voy.* Arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2017 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, *M.B.*, 7 août 2017, Art. 8, 4°. Le Conseil d'Etat a confirmé la possibilité du Gouvernement de déléguer à un de ses membres le pouvoir d'exercer la tutelle, *voy.* D. RENDERS, *op.cit.*, p. 596 ; C.E., 17 janvier 2003, n°114.644, *Ville de Lessines* ; C.E., 23 avril 2008, n°182.279, *Ville d'Andenne*.

¹⁷⁵ Article L3111-1

¹⁷⁶ Article L3122-1.

¹⁷⁷ Il s'agit des actes portant sur les matières suivantes : le règlement d'ordre intérieur du conseil communal et ses modifications, l'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres du conseil et du collège communal, les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier, l'installation initiale ou suite à une motion de méfiance collective des conseillers de l'action sociale et les actes relatifs aux concessions en ce qui concerne l'attribution ou la modification d'une concession de services ou de travaux. Concernant les actes relatifs aux marchés publics, l'obligation de transmission porte également sur l'attribution de marchés publics de travaux d'un montant hors T.V.A. excédant 250.000 euros en cas de procédure ouverte, 62.000 euros en cas de procédure négociée sans publication préalable ou de procédure négociée sans mise en concurrence préalable et 125.000 euros pour les autres procédures ainsi que sur l'attribution de marchés publics de fournitures et de services d'un montant hors T.V.A. excédant 200.000 euros en cas de procédure ouverte, 31.000 euros en cas de procédure négociée sans publication préalable ou de

par leurs pièces justificatives, dans les quinze jours de leur adoption. Ces actes ne peuvent être mis à exécution avant cette transmission. Le Gouvernement peut également réclamer la transmission de toute autre délibération, accompagnée de ses pièces justificatives¹⁷⁸. Enfin, à partir de la réception de l'acte, le Gouvernement dispose d'un délai de trente jours, prorogeable de moitié, pour prendre une décision. A défaut de décision notifiée dans le délai imparti, l'acte n'est plus susceptible d'annulation¹⁷⁹.

Certains actes ne doivent désormais plus faire l'objet d'une transmission obligatoire à la suite de l'abrogation de l'ancien article L3122-2, 3^o¹⁸⁰.

Un problème majeur de la législation est l'absence de délai de saisine du Gouvernement en tutelle générale pour les actes qui ne doivent pas être transmis. Cela crée une grande insécurité juridique car un acte adopté aujourd'hui en conseil communal pourrait être contesté dans cinq ans, le Gouvernement pouvant alors l'annuler¹⁸¹. De plus, cela ressuscite le recours devant le Conseil d'Etat, normalement limité à soixante jours. En effet, si l'on saisit le Gouvernement wallon et qu'il ne nous répond pas ou nous donne tort, on peut alors à nouveau saisir le Conseil d'Etat, bien que le délai *prima facie* soit écoulé. Cela a poussé les communes à envoyer des actes normalement non soumis à une tutelle *a priori* au Gouvernement afin d'avoir rapidement des certitudes mais celui-ci n'est pas très friand de ce procédé qui a tendance à le noyer sous les dossiers.

Aucun recours particulier n'est organisé pour l'autorité communale, qui peut uniquement contester la décision de l'autorité de tutelle devant le Conseil d'Etat¹⁸².

procédure négociée sans mise en concurrence préalable et 62.000 euros pour les autres procédures. Cela s'applique également à la modification des conditions de ces marchés portant au minimum sur dix pour cent du montant initial et à celle dont le montant cumulé aux montants des modifications successives atteint au minimum dix pour cent du montant initial, à la création et l'adhésion à une centrale d'achats, à l'attribution à un opérateur économique d'un marché public relatif à un prêt qu'il soit ou non lié à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert de titres ou d'autres instruments financiers dont le montant de la rémunération totale du prestataire excède 200.000 euros, à l'attribution d'une mission de services par le pouvoir adjudicateur à un autre pouvoir adjudicateur ou à une association de pouvoirs adjudicateurs, sur la base d'un droit exclusif dont ceux-ci bénéficient en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives publiées, à l'attribution d'un marché public passé avec une personne morale régie par le droit privé ou le droit public dans le cadre d'un contrôle in house au sens de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ainsi qu'à l'attribution d'un marché conclu avec un autre pouvoir adjudicateur sous la forme d'une coopération horizontale non-institutionnalisée au sens de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

¹⁷⁸ Article L3122-5.

¹⁷⁹ Article L3122-6.

¹⁸⁰ Il s'agit de l'octroi de rémunérations ou d'avantages de toute nature accordés aux membres du personnel des secrétariats des membres des collèges communaux, des garanties d'emprunt et du remplacement individuel d'un conseiller de l'action sociale.

¹⁸¹ La seule « limitation » est la jurisprudence administrative qui dit que ça doit rester dans le « délai raisonnable », qui équivaut au délai de traitement moyen d'un dossier par le Conseil d'Etat, soit entre 5 et 7 ans.

¹⁸² C. HAVARD, *op.cit.*, p. 411.

c) Tutelle spéciale

Concernant la tutelle spéciale, l'article L3131-1 dispose que le Gouvernement exerce une tutelle d'approbation sur différents actes des autorités communales¹⁸³, le paragraphe 5 précisant que, par exception, l'approbation des comptes annuels des communes et des régies communales ne peut être refusée que pour cause de violation de la loi. L'article L3132-1 règle la procédure et précise que ces actes et leurs pièces justificatives doivent être transmis au Gouvernement dans les quinze jours de leur adoption, celui-ci disposant alors d'un délai de trente jours à partir de la réception des actes et des pièces les accompagnant pour les approuver en tout ou en partie. Ce délai est de quarante jours pour les comptes annuels des communes et des régies communales. Les délais de décision peuvent être prorogés de moitié. A défaut de décision dans les délais, l'acte est exécutoire.

Certains actes ne sont désormais plus soumis à l'approbation du Gouvernement¹⁸⁴.

Il n'y a plus de recours organisé pour les communes, puisque celui-ci concernait les décisions du collège provinciale, qui n'est désormais plus une autorité de tutelle¹⁸⁵.

« La raison du plus fort est toujours la meilleure ». Cette maxime semble correspondre à la politique du Gouvernement wallon en matière de tutelle d'approbation. On a notamment vu des actes refusés en se référant uniquement à des circulaires, alors qu'elle ne peut normalement limiter l'autonomie communale par ce biais. On voit de plus en plus une tendance à « régler par voie de circulaire » des matières non réglées en détail par la loi ou le règlement¹⁸⁶ avant de se baser uniquement sur ces circulaires pour poser des actes de tutelle¹⁸⁷. Si les circulaires ne sont pas toujours foncièrement mauvaises, il en ressort une

¹⁸³ Il s'agit des actes portant sur les objets suivants : le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses, les dispositions générales en matière de personnel occupé au sein de l'administration à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et au régime de pension des agents de la commune, les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier, le rééchelonnement des emprunts souscrits ainsi que les comptes annuels de la commune et des régies communales. Cela concerne aussi les actes des autorités communales ayant pour objet la création et la prise de participation dans les intercommunales, les régies communales autonomes et les associations de projet, les actes ayant pour objet la création et la prise de participation à une association ou société de droit public ou de droit privé, autre qu'intercommunale ou association de projet mais susceptible d'engager les finances communales, les actes ayant pour objet l'adoption des statuts des régies communales autonomes et leurs modifications ainsi que les actes constitutifs des associations de projets et les modifications de leurs statuts.

¹⁸⁴ Il s'agit des actes des autorités communales visant la mise en régie communale ou provinciale, la délégation de gestion à une intercommunale, association de projet, régie communale ou provinciale autonome, à toute autre association ou société de droit public ou de droit privé ou à une personne physique et des actes portant sur l'adoption des statuts des associations de projets et leurs modifications.

¹⁸⁵ Ancien article L3133-2 CDLD, abrogé par le décret du 31 janvier 2013.

¹⁸⁶ En guise d'exemples, on peut songer aux circulaires RGB, sur le budget, en matière de vente immobilière, etc.

¹⁸⁷ On a même vu des affaires où une taxe sur les pilonne GSM est prise en conformité à la circulaire budgétaire, sur l'insistance de la tutelle, qui l'approuve. La taxe est ensuite contestée devant les tribunaux par des tiers, qui obtiennent gain de cause. La commune demande alors des dommages et intérêts à au Gouvernement wallon, qui se s'en dédouane à ce moment là en disant que la circulaire n'a aucune force contraignante et qu'il n'y avait aucune obligation de la respecter. A la suite de cette affaire, la commune

restriction conséquente de l'autonomie locale et un rétrécissement *contra legem* de l'intérêt communal. L'uniformisation ne mène pas toujours à de bons résultats¹⁸⁸ et bride l'autonomie locale.

d) Tutelle coercitive

L'article L3116-1 dispose que l'autorité de tutelle peut décider de l'envoi sur place d'un commissaire spécial, à condition d'avoir préalablement envoyé un avertissement motivé expliquant l'action requise en prévoyant un délai raisonnable pour agir ou justifier son refus¹⁸⁹.

En ce qui concerne le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses, l'article L3131-1 §1^{er}, 1^o prévoit une mesure de substitution de décision. Le Gouvernement peut inscrire des prévisions de recettes et des postes de dépenses ainsi que les diminuer, les augmenter, les supprimer ou rectifier des erreurs matérielles. Il faut lire cette disposition en corrélation avec l'article 255 de la nouvelle loi communale mettant des dépenses obligatoires à charge des communes¹⁹⁰. Ces quatre catégories d'actes doivent également être transmis accompagnés de l'ensemble des documents fournis par les bénéficiaires des subventions accordées par la commune¹⁹¹.

e) Procédure de recours organisée

L'article L3133-3 précise que toute décision de révocation ou de démission d'office d'un membre du personnel du communal doit être transmise au Gouvernement, accompagnée de la preuve de la notification de cette décision à l'intéressé et de ses pièces justificatives. Si le membre du personnel ne dépose pas un recours auprès du Gouvernement endéans les trente jours, celui-ci dispose alors de trente jours pour statuer en annulation. Si un recours est introduit, le Gouvernement le transmet à la commune qui a quinze jours pour faire valoir ses observations, le Gouvernement disposant ensuite du délai de tutelle générale pour prendre une

a au moins pu motiver différemment ses règlement-taxes sans rester collée à la circulaire. Il est donc difficile mais parfois possible de s'affranchir de l'incohérence de la tutelle.

¹⁸⁸ On fera ici référence aux situations particulières qui peuvent apparaître dans certaines zones. Par exemple, dans une transaction immobilière, une grande ville comme Liège aura parfois un intérêt qui n'est pas dans le prix de vente mais plutôt dans les retombées économiques futures ou sur l'augmentation de l'attractivité de la ville que peut engendrer un projet. De même, la taxe communale sur une terrasse Place du Marché pourrait être différente de celle sur une terrasse au centre de Comblain-au-Pont sans, à première vue, être contraire à la loi ou à l'intérêt général.

¹⁸⁹ Article L3116-2.

¹⁹⁰ C. HAVARD, *op.cit.*, p. 408.

¹⁹¹ Article L3132-2.

décision. Néanmoins, le personnel communal ne dispose désormais plus d'un double recours en cas de décision de révocation ou de démission d'office¹⁹².

f) Rapport sur l'exercice de la tutelle

Le Gouvernement doit adresser au Parlement wallon, pour le 31 mars suivant l'exercice concerné, un rapport annuel sur l'exercice de la tutelle comprenant un aperçu statistique et la jurisprudence¹⁹³.

On peut regretter que ces rapports ne soient pas directement transmis aux autorités communales, qui ne sont pas toujours au courant de ce qu'il en est réellement de l'exercice de la tutelle¹⁹⁴. Cet exercice reste assez obscur aux yeux des communes, qui transmettent énormément de documents, notamment en matière de marchés publics, et ne reçoivent que peu de remarques par la suite. On se demande donc parfois ce que fait réellement l'autorité de tutelle et si elle ne réclame pas trop de pièces que pour réellement pouvoir les examiner correctement. Par ailleurs, les communes s'interrogent aussi parfois sur la compétence et les moyens à la disposition de l'autorité de tutelle. Les agents n'ont d'ailleurs pas d'expérience de terrain et cela se ressent fortement dans leur manière très théorique d'aborder les dossiers, ce qui peut poser problème en pratique¹⁹⁵.

g) Particularités

L'article L3112-1 organise l'instruction des actes soumis à la tutelle. Celle-ci est confiée à l'administration¹⁹⁶ par l'autorité de tutelle, qui lui transmet l'acte et les pièces justificatives reçues. L'administration instruit pour le compte du Gouvernement et peut se faire produire toute pièce ou information utile à cette instruction, en ayant également la

¹⁹² S. BOLLEN, « Décret du 4 octobre 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux », *Mouv. Comm.*, 2018/12, p.26.

¹⁹³ Article L3117-1.

¹⁹⁴ Cela reste également obscur pour nous, le dernier rapport sur l'exercice de la tutelle en Région wallonne disponible datant de 2016. Les rapports sont rendus en retard et même lorsqu'ils sont terminés, la Commission des pouvoirs locaux du Parlement wallon met beaucoup trop de temps avant de les examiner. A l'heure actuelle, le rapport 2017 est clôturé mais n'a pas encore été examiné par le Parlement, ce qui empêche de le rendre public.

¹⁹⁵ On va parfois recommencer un dossier pour un point anecdotique qui n'a pas été respecté et cela fait perdre du temps à tout le monde.

¹⁹⁶ Plus précisément, il s'agit de la Direction générale opérationnelle Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé du Service public de Wallonie (DGO5). Celle-ci se divise entre l'administration centrale et les directions extérieures provinciales - Liège, Luxembourg, Hainaut et Namur-Brabant Wallon.

possibilité de désigner un délégué¹⁹⁷ chargé de recueillir sur place des informations non communiquées. A la fin de l'instruction, elle remet un rapport et un avis à l'autorité de tutelle.

L'article L3114-1 rappelle que tout recours doit être motivé et que toute décision de l'autorité de tutelle doit être formellement motivée.

Toute décision de l'autorité de tutelle doit être notifiée à l'entité décentralisée, à peine de nullité, au plus tard le jour de l'échéance du délai¹⁹⁸. Cette décision sera ensuite publiée au moniteur belge ou par la voie d'une affiche¹⁹⁹.

L'article L3116/1-1 introduit une particularité du régime, qui est que le Gouvernement peut charger l'administration de procéder à des contrôles de légalité et de régularité d'opérations spécifiques ou à des investigations sur la gouvernance interne des institutions communales. Dans ce cadre, l'administration peut se faire communiquer à tout moment tous documents et renseignements des entités sous tutelle qui sont utiles pour assurer ce contrôle. Elle remet alors un rapport et des observations, voire des recommandations, au Gouvernement. Les autorités communales ont alors trente jours pour faire valoir leurs observations et des propositions de mise en œuvre des recommandations.

h) Apport de la dernière modification législative

On peut tout d'abord citer un grand point fort de la dernière modification législative. La suppression de la suspension du délai de tutelle du 15 juillet au 15 août²⁰⁰ est une simplification et accélère la sécurité juridique²⁰¹. Il y a également moins d'approbation et moins d'actes à transmettre.

Cependant, les modifications prennent surtout la forme d'un alourdissement de la tutelle. Les moyens d'instruction de l'administration sont renforcés²⁰² et l'instauration d'une mission de contrôle par l'administration, qui était supposée se faire dans un esprit d'accompagnement et de conseil des autorités locales²⁰³, est finalement problématique à trois niveaux. On ne prévoit pas la possibilité pour les pouvoirs locaux de mettre en œuvre eux-mêmes cette procédure, cela ressemble plus à un contrôle qu'à du conseil et l'audit est réalisé par une autorité déjà chargée d'instruire les dossiers de tutelle, ce qui peut mener à des conflits d'intérêt²⁰⁴.

¹⁹⁷ Ce délégué ne doit cependant pas être assimilé à un commissaire du gouvernement puisqu'il ne peut pas aller jusqu'à substituer à l'exécutif communal. Ce mécanisme reste tout de même intrusif. (PW, (2018-2019), 1163 (2018-2019), n°1, p. 3.

¹⁹⁸ Article L3115-1.

¹⁹⁹ Article L3115-2.

²⁰⁰ Ancien article L3113-2, al. 3 CDLD, abrogé par le décret du 4 octobre 2018.

²⁰¹ F. MOISES, « Pouvoirs locaux – réforme de la tutelle en Wallonie », 26 octobre 2018, disponible sur www.elegis.be ; S. BOLLEN, « Décret du 4 octobre 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux », *Mouv. Comm.*, 2018/12, p.23.

²⁰² S. BOLLEN, « Décret du 4 octobre 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux », *Mouv. Comm.*, 2018/12, p.23.

²⁰³ Dans un processus « d'audit externe ».

²⁰⁴ S. BOLLEN, « Décret du 4 octobre 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux », *Mouv. Comm.*, 2018/12, pp. 23-24.

On assiste donc à un renforcement de la tutelle sur les communes, qui se place dans la roue de la réforme déjà initiée en vue d'une meilleure gouvernance locale²⁰⁵. Les communes payent finalement « les pots cassés » pour les errements d'autres entités sur lesquels on veut resserrer le contrôle, les recommandations de la Commissions d'enquête Publifin se faisant toujours sentir. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois²⁰⁶ que les règles générales de la tutelle sont modifiées à la suite de dysfonctionnements dans l'un ou l'autre organisme local²⁰⁷, une norme générale venant corriger les errements d'une minorité.

Alourdir le contrôle de la tutelle sur les communes n'est peut-être pas la solution idéale. Les régimes de tutelle qui semblent fonctionner le mieux sont au contraire plus légers et accordent d'avantage de confiance aux communes. Cette tutelle accrue ne va en tout cas pas dans le sens d'une responsabilisation des communes. Il va pourtant sans dire qu'une bonne gouvernance « rime aussi avec simplification administrative »²⁰⁸.

i) Conclusion/bilan :

Lorsque l'on regarde les modifications, parfois qualifiées de réformes, qu'a subi le régime de la tutelle en Région wallonne, on peut voir un « mouvement de va et vient » au niveau de l'autonomie laissée aux communes et du degré de tutelle imposé. Certaines réformes avaient à cœur d'alourdir la tutelle²⁰⁹, d'autres de la simplifier²¹⁰. Cependant, même lorsque l'objectif était l'allègement et la simplification, on remarque que ce n'est pas toujours le résultat qui a été atteint et que la « volonté politique » affichée ne s'est pas parfaitement « traduite juridiquement ».

Un problème wallon est la qualité de la législation. Celle-ci connaît une inflation et n'est pas toujours lisible, voire parfois contradictoire. Ces réglementations touffues et complexes posent aussi bien problèmes aux acteurs communaux qu'à la tutelle²¹¹.

²⁰⁵ Initiée notamment par le décret wallon du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, *M.B.*, 14 mai 2018.

²⁰⁶ *Cfr.* le contexte de l'adoption du décret wallon du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 21 décembre 2007. *Voy.* A. DEPRET, « Trop de tutelle tue-t-elle la tutelle ? », *Mouv. comm.*, 2010/2, pp. 11-21.

²⁰⁷ S. BOLLEN, « Décret du 4 octobre 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux », *Mouv. Comm.*, 2018/12, p.22.

²⁰⁸ F. MOISES, « Pouvoirs locaux – réforme de la tutelle en Wallonie », 26 octobre 2018, disponible sur www.elegis.be.

²⁰⁹ Décret wallon du 22 novembre 2007, *M.B.*, 21 décembre 2007. Pour de plus amples développements sur ce décret, *voy.* G. VERLAINE, « Le décret tutelle en région wallonne », *CDPK*, 2008/3, pp. 719-724.

²¹⁰ Décret wallon du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.* 14 février 2013. Ce décret fait notamment du Gouvernement wallon la seule autorité de tutelle en supprimant le rôle du collège provincial. Pour de plus amples développements sur les modifications apportées, *voy.* S BOLLEN, « Rappel : 1^{er} juin 2013 – Entrée en vigueur de dispositions nouvelles du CDLD. Simplification de la tutelle sur les communes et les intercommunales, modifications des règles relatives aux subventions, majoration des droits des conseillers communaux », mai 2013, disponible sur www.uvcw.be.

²¹¹ Les autorités locales ont du mal à suivre ce qui est exactement soumis à tutelle ou ce qui doit être transmis, notamment en matière de marchés publics, alors que l'autorité de tutelle se voit parfois contrainte

L'intérêt communal est perçu de manière variable par les communes. Certains mandataires communaux s'en prévalent beaucoup et pensent en tirer de larges prérogatives mais tout cela est à relativiser. En effet, cela reste un intérêt résiduaire et la Région semble retirer de plus en plus de compétences aux communes. Si on ne donne pas la capacité aux communes, que ce soit au niveau des compétences ou du financement, l'autonomie locale est condamnée à se réduire. Mieux encadrer l'intérêt communal en lui-même reste délicat. Il s'agit d'un réceptacle de compétences pour les communes et une véritable définition ne lui apporterait sans doute pas grand-chose, voire serait dangereux.

La direction prise par la tutelle en Région wallonne n'est pas la bonne. Elle reste encore à géométrie variable et, si elle promet un rôle de collaboration avec les autorités locales, ce n'est pas réellement le cas. On est encore loin d'une tutelle tournée vers l'*a priori* et les accords. Une simplification des règles et une limitation du champ de la tutelle est demandé par les communes. A notre époque où les communes sont de plus en plus professionnelles et disposent de spécialistes dans toutes les matières, elles sont demandeuses de plus d'autonomie et de responsabilisation. Un allègement de la tutelle semble dès lors nécessaire. Néanmoins, la tutelle a toujours un rôle de « garde-fou » et il ne conviendrait pas de la supprimer totalement : il faut toujours avoir du contrôle sur certaines opérations, pour deux raisons. Premièrement, afin de se protéger contre l'éventuelle maladresse des autorités locales. Deuxièmement, sans contrôle, on peut finir par céder à la tentation de s'affranchir de la légalité formelle. Il faut parvenir à garder un équilibre entre contrôle et autonomie.

L'outil informatique pourrait également être modernisé et plus flexible.

Il n'y a pas de constance dans la tutelle, elle est l'objet d'un mouvement de va et vient continu entre plus et moins d'autonomie²¹². Néanmoins, la tendance semble rester depuis plusieurs années à l'augmentation du contrôle et à la diminution de l'autonomie locale.

Malgré les difficultés évoquées, les acteurs locaux restent unanimes sur une conclusion : la tutelle administrative ordinaire n'est pas le véritable problème et, dans la pratique, n'est en règle générale pas tellement un souci pour eux. Ils ont bien plus de mal avec les tutelles spécifiques, telles que du CRAC²¹³ ou récent comité de monitoring, qui sont plus invasives et politiques²¹⁴. Mais cela sort du champ de notre étude.

« d'appliquer bêtement » des règles qui cadennassent son action et bloquent toute tentative d'optimisation pratique ou se retrouve dans l'incapacité de donner réponse aux questions des autorités locales. Les règles sont parfois trop formalistes et bornent à un « bête examen ».

²¹² Ces mouvements ne sont d'ailleurs pas toujours compréhensibles. Par exemple, on a supprimé la tutelle d'approbation du Gouvernement sur le C.P.A.S., son budget étant désormais soumis à la seule approbation du conseil communal. Or, dans de nombreuses communes, il n'y a qu'un directeur financier commun pour la commune et le C.P.A.S. et c'est donc la même personne, juge et partie, qui établit le budget et le présente au conseil qui statue avec son seul avis. C'était une tutelle utile.

²¹³ Centre Régionale d'Aide aux Communes.

²¹⁴ On ne se limite plus à la conformité à la loi et à l'intérêt général, on rentre dans des visions plus subjectives avec une approche moins technique. La méconnaissance du terrain se ressent encore plus dans cette tutelle de pure opportunité.

2) Région flamande

Le régime de la tutelle administrative ordinaire est établi dans le titre 7 de la deuxième partie du décret sur l'administration locale de 2017²¹⁵, aux articles 326 et suivants. La majeure partie des dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

a) Autorité de tutelle et champ d'application :

Le champ d'application de la tutelle administrative ordinaire comprend toutes les communes situées en Région flamande, en ce compris les communes périphériques. Pour la commune de Fourons, ce cas est spécifique et sera développé *infra*²¹⁶.

On retrouve deux autorités pouvant exercer la tutelle : soit le Gouvernement flamand²¹⁷, soit le gouverneur de province, agissant au nom du Gouvernement et conformément à ses instructions²¹⁸.

Tutelle générale :

Concernant la tutelle générale, la procédure est réglée par l'article 332²¹⁹. L'autorité de tutelle dispose de trente jours pour annuler un acte d'une autorité communale et l'en informer. Ce délai commence à courir le jour suivant la notification obligatoire à l'autorité de tutelle de la publication sur le site web de la commune de la liste de matières requises à l'article 285²²⁰ et le jour suivant la notification à l'autorité de tutelle de la publication sur le site web de la commune des actes visés à l'article 286²²¹. Ces publications doivent intervenir dans les dix jours de l'adoption des actes²²².

²¹⁵ Décret de l'Autorité flamande du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, *M.B.*, 15 février 2018.

²¹⁶ J. DUJARDIN, I. CARLENS, S. DESMET, L. VAN SUMMEREN, W. SOMERS et K. VANWINCKELEN, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2018, p. 551.

²¹⁷ Dans les faits, il s'agit par délégation de la ministre flamande de l'Administration intérieure, Liesbeth HOMANS. Voy. Arrêté du Gouvernement flamand du 25 juillet 2014 fixant les attributions des membres du Gouvernement flamand, *M.B.*, 1^{er} août 2014, Art. 6, 4^o.

²¹⁸ Décret de l'Autorité flamande du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, *M.B.*, 15 février 2018, Art. 326, al. 1, 3^o.

²¹⁹ Décret de l'Autorité flamande du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, *M.B.*, 15 février 2018, Art. 332. Les prochains articles cités de la même manière dans cette partie « B. Région flamande » se rapporteront automatiquement à ce décret et nous prenons la liberté de ne plus y faire référence *infra*.

²²⁰ Il s'agit d'une partie de la liste des actes qui doivent être publiées sur le site web de la commune par le bourgmestre, à savoir les décisions du conseil communal et du conseil d'administration des régies communales autonomes ainsi que les décisions du conseil de l'action sociale et de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'association sociale dont le siège social se situe dans la commune.

²²¹ Cela concerne deux catégories d'actes. Premièrement, les décisions suivantes, qui doivent être publiées avec leur contenu par le bourgmestre sur le site web de la commune : les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal, et du bourgmestre, le statut du personnel communal et ses modifications, les rapports stratégiques de la commune et du centre public d'action sociale et les rapports stratégiques des régies communales autonomes, les décisions du conseil communal sur les « rapports stratégiques » des régies communales autonomes, l'acte de constitution ainsi que les statuts et leurs modifications des régies communales autonomes, l'acte de constitution et les statuts d'une agence autonome externe de forme privée, l'acte de constitution et les statuts d'intercommunales ainsi que la

Si l'autorité de tutelle réclame des décisions de l'autorité communale en faisant usage de l'article 331²²³, le délai commence à courir le jour qui suit la date d'envoi de la décision demandée. Le délai peut être interrompu de deux façons.

Premièrement, par la demande de l'autorité de tutelle de l'envoi d'une décision communale en application de l'article 331. Un nouveau délai prend alors cours le jour suivant l'envoi de la décision demandée. Les autorités communales disposent de trente jours à partir de l'envoi de la demande pour transmettre la décision réclamée par l'autorité de tutelle, à défaut de quoi l'autorité de tutelle lui envoie un rappel faisant courir un nouveau délai de trente jours. Une fois ce dernier délai expiré sans envoi de la décision réclamée, la décision demandée est nulle de plein droit. L'autorité de tutelle dispose alors à nouveau d'un délai de trente jours pour annuler l'acte.

Deuxièmement, par l'envoi d'une plainte à l'autorité de tutelle, un nouveau délai de trente jours prenant cours le jour suivant son envoi. Cette plainte doit être introduite, à peine d'irrecevabilité, dans un délai de trente jours à partir du jour suivant la publication sur le site web de la commune des actes visés aux articles 285 et 286, cités *supra*. Une plainte peut être introduite devant l'autorité de tutelle de deux façons, soit par le formulaire numérique disponible sur le site de l'Agence Administration Intérieure, soit par lettre recommandée ou par remise contre récépissé à l'adresse de l'Agence²²⁴. L'autorité de tutelle ayant alors l'obligation de demander l'envoi de la décision concernée, le schéma vu précédemment se répète ici aussi, l'autorité communale disposant également de trente jours pour envoyer cette décision, etc.

Il faut préciser que le principe est désormais l'exercice de la tutelle uniquement sur recours, une mesure de tutelle d'office étant l'exception²²⁵. Il s'agit d'un énorme allègement pour les communes.

L'article 259 précise que dans le cadre de la tutelle sur les plans pluriannuels et sa modification, sans préjudice de la vérification du respect de la légalité et de la conformité à

décision du conseil communal d'établir un district. Deuxièmement, les décisions suivantes et leur contenu, que doit publier sur le site web de la commune le président du bureau permanent : les règlements du conseil de l'action sociale et du bureau permanent, les dérogations au statut du personnel communal conformément à l'article 186, §2 et leurs modifications, l'acte de constitution des associations et sociétés d'action sociale que le centre public d'action sociale a constituées ou co-constituées, les statuts des associations d'action sociale dont le centre public d'action sociale est associé ainsi que les rapports stratégiques des organisations sociales dont le siège social est établi dans la commune.

²²² Article 287.

²²³ L'article 331 prévoit deux éventualités pour l'autorité de tutelle, soit la faculté réclamer d'office les décisions d'une autorité communale, soit l'obligation de les réclamer avec le dossier y afférent à la suite d'une réclamation.

²²⁴ Arrêté du Gouvernement flamand du 20 avril 2018 établissant les moyens de communication entre l'administration locale, l'auteur de la plainte et l'autorité de tutelle dans le cadre de la tutelle administrative sur l'administration locale, *M.B.*, 15 mai 2018, Art. 2.

²²⁵ Circulaire du Gouvernant flamand KB/ABB 2018/4 du 14 décembre 2018 concernant la tutelle administrative et l'obligation de publicité dans le décret du 22 décembre 2017, disponible sur www.lokaalbestuur.vlaanderen.be, p. 18.

l'intérêt général, l'autorité de tutelle doit les annuler si des critères spécifiques²²⁶ sont rencontrés.

b) Tutelle spéciale :

Concernant la tutelle spéciale, l'autorité de tutelle exerce une tutelle spéciale d'approbation sur quelques actes des autorités communales²²⁷. Si la décision d'approbation n'est pas notifiée dans un délai de, respectivement, cent cinquante jours pour les comptes annuels ou soixante jours pour le reste, l'acte des autorités communales est réputé approuvé.

c) Tutelle coercitive :

Concernant la tutelle coercitive, l'article 335 permet à l'autorité de tutelle d'envoyer, à la suite d'une mise en demeure écrite et de l'écoulement du délai prévu dans celle-ci, un ou plusieurs commissaires spéciaux dans l'entité décentralisée.

d) Possibilités de recours :

Depuis qu'il n'y a plus qu'une autorité exerçant la tutelle, une décision de tutelle est uniquement contestable devant le Conseil d'Etat²²⁸.

e) Rapport sur l'exercice de la tutelle :

Aucune obligation rendre un rapport annuel sur l'exercice de la tutelle n'est prévue dans le décret.

²²⁶ Cela recouvre 4 situations. Soit le rapport stratégique ne fournit pas aux conseillers toutes les informations nécessaires pour pouvoir prendre une décision en connaissance de cause, notamment au sujet des risques financiers, soit il n'est pas suffisamment démontré, ou uniquement sur la base de données fictives, que l'équilibre financier reste garanti dans les livres annuels sur lesquels porte le plan pluriannuel, soit le plan pluriannuel transmis aux conseillers ne correspond pas au rapport numérique correspondant qui a été transmis au Gouvernement flamand en application de l'article 250, soit les recettes ou dépenses attendues sont reprises à tort ou ne sont pas reprises à tort dans le plan pluriannuel.

²²⁷ Les comptes annuels (art. 262, §1) ainsi que l'acte constitutif d'une association prestataire de services ou chargée de mission (art. 418, al. 3) et la modification de ses statuts (art. 428, al. 2).

²²⁸ J. DUJARDIN, I. CARLENS, S. DESMET, L. VAN SUMMEREN, W. SOMERS et K. VANWINCKELEN, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2018, p. 553.

f) Particularités

L'article 327 précise que, pour les décisions des autorités communales, l'intérêt général est « tout intérêt qui est plus grand que l'intérêt communal ».

L'autorité de tutelle peut réclamer tout document ou information auprès de l'autorité communale ou les consulter sur place²²⁹.

Sous peine de nullité, la décision prise dans le cadre de la tutelle doit être envoyée au plus tard le dernier jour du délai prescrit²³⁰.

La communication entre les autorités locales et l'autorité de tutelle se fait via le « guichet numérique », disponible sur le site web de l'Agence Administration Intérieure²³¹.

g) Apport de la dernière modification législative :

La réforme de 2017 a permis une simplification du régime. On retrouve principalement des innovations dans le cadre de la tutelle générale, qui devient une *eenrapstoezicht*²³² à la suite de deux modifications importantes. Tout d'abord, la suppression de la tutelle de suspension. Ensuite, le passage de l'exercice effectif de la tutelle d'annulation à une seule instance, puisque le décret désigne désormais comme autorité de tutelle « le Gouvernement flamand ou le gouverneur de province, au nom du Gouvernement et agissant selon ses instructions »²³³ alors qu'auparavant le texte employait la formulation « ... et le gouverneur... »²³⁴. Désormais, une seule de ces deux autorités pourra exercer la tutelle d'annulation²³⁵, généralement le gouverneur en cas de plainte déposée mais le ministre compétent peut toujours reprendre la plainte à tout moment²³⁶. Le délai pour exercer la tutelle générale est également raccourci. Cela a pour conséquence de diminuer l'insécurité juridique qui résultait d'un plus long délai de tutelle et de la période durant laquelle un acte était suspendu par le gouverneur, en attendant une décision définitive d'annulation ou non du Gouvernement. Un recours contre une décision d'annulation peut toujours être introduit devant le Conseil d'Etat. La tutelle d'approbation a également été réduite au minimum, bien qu'elle fût censée disparaître totalement.

²²⁹ Article 328.

²³⁰ Article 329.

²³¹ Arrêté du Gouvernement flamand du 20 avril 2018 établissant les moyens de communication entre l'administration locale, l'auteur de la plainte et l'autorité de tutelle dans le cadre de la tutelle administrative sur l'administration locale, *M.B.*, 15 mai 2018, Art. 4.

²³² L. VENY, « Bestuurlijk toezicht op lokaal bestuur. Doorgedreven hervorming », *NjW*, 2018, liv. 389, p. 717. Une « tutelle en une phase »

²³³ Article 326, al. 1, 3°.

²³⁴ Décret communal de l'Autorité flamande du 15 juillet 2005, Art. 248, §1^{er}, 2°.

²³⁵ J. DUJARDIN, I. CARLENS, S. DESMET, L. VAN SUMMEREN, W. SOMERS et K. VANWINCKELEN, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2018, p. 553.

²³⁶ L. VENY, *op.cit.*, p. 717 ;

h) Conclusion/bilan :

Le régime est encore trop récent que pour tirer de véritables conclusions. On s'efforcera donc de formuler les remarques qui semblent les plus pertinentes aujourd'hui, tout en gardant à l'esprit qu'elles ne sont que provisoires et mériteront d'être vérifiées à l'avenir.

Le système fonctionnait très bien auparavant et la suppression de la tutelle de suspension n'apporte en définitive pas de réel avantage dans la pratique. Cela prive même les communes d'un laps de temps bienvenu entre cette décision de suspension du gouverneur, à la suite de laquelle on « enquêtait » sur les actes concernés tandis qu'elles pouvaient les retirer, et l'éventuelle annulation. Aujourd'hui, tout va beaucoup plus vite et les communes peuvent se voir annuler un acte plus facilement. L'autorité de tutelle intervient presque uniquement sur recours aujourd'hui et c'est l'innovation majeure de ce décret. La tutelle n'est pas uniquement une mauvaise chose et il faut garder un contrôle sur certains actes.

Les services de la tutelle sont bien organisés et elle dispose de spécialistes compétents.

Le régime reste néanmoins très conciliant vis-à-vis des communes, la tutelle continuant la tendance des dernières décennies en collaborant avec les communes plutôt que d'agir en simple gendarme. Il n'y a finalement que de très rares cas d'annulation, la tutelle étant plutôt un partenaire.

Les communes flamandes n'ont pas ressenti de problèmes avec des éventuelles circulaires trop contraignantes.

Si les communes sont bien sûr demandeuses d'autonomie, celle-ci doit s'accompagner des moyens financiers nécessaires à l'assumer. Elles ont reçu trop d'autonomie et de compétences sans avoir droit à plus de subventions ou de pouvoir fiscal, ce qui a pour effet d'obliger les petites communes à coopérer sur le plan intercommunal pour exercer ensemble et à moindre coût ces nouvelles compétences. A terme, cet élargissement de l'intérêt communal semble finalement pousser les petites communes vers une nouvelle vague de fusion.

En contrepartie de cette nouvelle autonomie, les communes flamandes ont aussi une plus grande obligation d'information et, si elles transmettent beaucoup d'actes par liste à la tutelle, elles en publient beaucoup sur leur site internet, au profit des administrés.

3) Région de Bruxelles-Capitale

Le régime de la tutelle administrative ordinaire se trouve toujours dans l'ordonnance du 14 mai 1998²³⁷, récemment modifiée en 2016²³⁸.

²³⁷ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 juillet 1998.

²³⁸ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 2016 modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que l'article 112 de la Nouvelle loi communale, *M.B.*, 8 juillet 2016.

a) Autorité de tutelle et champ d'application

L'article 2²³⁹ précise que cette tutelle s'applique sur les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

La tutelle est exercée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale²⁴⁰.

b) Tutelle générale

Concernant la tutelle générale, l'article 6, §2 dispose que le Gouvernement peut déterminer les actes, autres que ceux de la tutelle spéciale, qui doivent également lui être transmis. De plus, la liste de tous les actes du conseil communal qui ne sont pas visés par ou en vertu de l'article 6 doit être transmise dans les vingt jours de leur prise, accompagnée d'un bref exposé de chaque acte²⁴¹. Il est précisé à l'article 11 que ces actes du conseil communal ne peuvent plus être inquiétés si le Gouvernement ne les a pas réclamés dans les vingt jours de la réception de cette liste. S'il les a réclamés, il dispose de vingt jours à partir de la réception de l'acte pour les suspendre ou les annuler.

Les conseils communaux ont tendance à transmettre des listes avec un exposé assez complet, ce qui a pour conséquence que la tutelle n'appelle que rarement des actes *in extenso* par après. On peut voir l'installation d'une relation de confiance.

La tutelle de suspension est régie à l'article 9. Le Gouvernement peut suspendre un acte endéans les trente jours de sa réception, à la suite de quoi la commune dispose alors de quarante jours pour justifier son acte, sous peine de nullité. La suspension est levée trente jours après la réception par le Gouvernement de cette justification. Le Gouvernement peut proroger chaque délai de trente jours une fois, pour une durée de quinze jours, à condition de le notifier à la commune avant l'expiration du délai initial.

La tutelle d'annulation est visée par l'article 10. Le Gouvernement dispose d'un délai de trente jours pour annuler un acte, à compter de sa réception ou de sa justification en cas de suspension. Ce délai peut également être prorogé dans les mêmes conditions que les délais de suspension. L'article 12 précise que les actes d'attribution de marchés publics ne sont exécutoires qu'à partir du jour où ils ne sont plus susceptibles de subir la tutelle générale ou

²³⁹ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 juillet 1998, Art. 2. Dans un souci de lisibilité et de clarté, nous nous permettons de ne plus faire référence à l'ordonnance dans la suite de cette partie « Région de Bruxelles-Capitale », tout article que nous citons en étant extrait.

²⁴⁰ Dans les faits, la compétence de tutelle est dévolue au Ministre-Président Rudi VERVOORT. Voy. l'article 2, 4^o de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2014 fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 20 juillet 2014.

²⁴¹ Article 7.

que le Gouvernement notifie expressément à la commune qu'ils sont exécutoires immédiatement²⁴².

c) Tutelle spéciale

Concernant la tutelle spéciale, l'article 6, §1 précise que les actes mentionnés à l'article 13 doivent être transmis au Gouvernement dans les vingt jours. Cet article 13 organise une tutelle d'approbation sur deux catégories d'actes communaux²⁴³, le Gouvernement devant notifier sa décision d'approbation ou d'improbation dans les quarante jours de la réception d'un acte de la première catégorie, contre quatre-vingts jours pour la seconde. Le Gouvernement peut proroger une fois ces délais, pour un délai ne dépassant pas le délai initial, à condition de le notifier à la commune avant l'expiration du délai initial. En cas de non-respect de ces délais, l'acte est réputé approuvé.²⁴⁴

d) Tutelle coercitive

Concernant la tutelle coercitive, on retrouve deux procédés de tutelle de substitution d'action.

Premièrement, des mesures d'office. L'article 15 dispose que le Gouvernement arrête définitivement les budgets ainsi que les modifications budgétaires des communes et des régies communales. Dans ce cadre, si le conseil communal refuse de porter au budget des dépenses obligatoires que la loi met à charge de la commune, le Gouvernement peut inscrire d'office le montant nécessaire dans le budget. De plus, si le conseil ne porte pas au budget une recette visée par l'article 259 de la nouvelle loi communale, le Gouvernement peut l'inscrire d'office dans le budget. Enfin, si le conseil ne présente pas un budget en équilibre comme le requiert l'article 252 de la nouvelle loi communale, le Gouvernement peut prendre toute mesure nécessaire pour rétablir cet équilibre budgétaire. Le conseil communal a alors le choix entre adopter ce budget établi par le Gouvernement ou, dans les soixante jours, en adopter un nouveau. A défaut d'action du conseil communal, le budget arrêté par le Gouvernement devient définitif. Le Gouvernement arrête également définitivement plusieurs autres « comptes communaux »²⁴⁵. L'article 16 précise qu'en cas de désaccord entre communes sur

²⁴² On retrouve néanmoins deux exceptions à ce principe, qui n'est applicable ni aux actes attribuant les marchés visés à l'article 26, §1^{er}, 1^o, c) de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, ni aux actes attribuant des marchés qui ne doivent pas être transmis au Gouvernement en application de l'article 6.

²⁴³ La première catégorie regroupe le budget communal et le budget des régies communales ainsi que leurs modifications, alors que la deuxième catégorie concerne les comptes communaux, les comptes et les états des recettes et des dépenses des régies communales ainsi que le compte de fin de gestion du receveur local ou de l'agent spécial visé à l'article 138, §1^{er}, de la Nouvelle loi communale et du trésorier des régies communales.

²⁴⁴ Article 14.

²⁴⁵ Premièrement, les comptes budgétaires des communes et les états des recettes et des dépenses des régies communales après avoir rejeté les dépenses engagées contrairement au prescrit de l'article 247, alinéa 1^{er} de la nouvelle loi communale ou acquittées sur mandats irréguliers ainsi que les recettes perçues

la répartition d'une dépense obligatoire commune, le Gouvernement statue sur la proportion des charges que chacune doit supporter. Enfin, si les communes refusent ou tardent à ordonnancer les dépenses que la loi met à leur charge, le Gouvernement peut en ordonner le paiement immédiat²⁴⁶.

Deuxièmement, l'article 18 dispose que le Gouvernement peut décider de l'envoi de commissaires spéciaux au bout de deux avertissements consécutifs.

e) Procédure de recours

Ce n'est pas réglé par le décret.

f) Rapport sur l'exercice de la tutelle

Si l'article 8 précise que le Gouvernement peut se faire transmettre toute information utile pour exercer la tutelle ou établir des statistiques, il ne règle pas plus en détail l'avenir de ces statistiques et ne soumet pas l'autorité de tutelle à la remise au Parlement d'un rapport sur l'exercice de la tutelle.

g) Apport de la dernière modification/réforme législative :

L'ordonnance de 2016 a donc simplifié le régime, en ne laissant sous la tutelle d'approbation que les comptes et budgets communaux ainsi que leur modification, là où l'on retrouvait auparavant notamment tout ce qui touchait au personnel communal – recrutement, statut pécuniaire, pension, etc.– ainsi que différentes modalités de passation des marchés publics²⁴⁷. On a également plus rapidement de la sécurité juridique avec un délai de tutelle générale réduit de quarante à trente jours²⁴⁸. Un dernier changement est que le Gouvernement peut demander la transmission de toute information utile à l'exercice de la tutelle ou à l'établissement de statistiques.

indûment. Deuxièmement, les comptes de résultat et les bilans des communes et des régies communales après avoir rejeté les dépenses mandatées irrégulièrement et mis en conformité les écritures avec les règles prescrites par l'article 239 de la nouvelle loi communale. Troisièmement, les comptes de fin de gestion des receveurs locaux, des agents spéciaux visés à l'article 138 de la nouvelle loi communale et des trésoriers des régies, tout en les déclarant définitivement quittes ou en fixant définitivement le débet.

²⁴⁶ Article 17.

²⁴⁷ B. NIKOLOVA, « L'ordonnance relative à la tutelle est modifiée – quels changements pour les communes ? », disponible sur www.brulocalis.brussels, 12 juillet 2016.

²⁴⁸ S. KEUNEN, « Minder toezicht, meer autonomie voor Brusselse gemeenten », *DJK*, 2016, n° 334, p. 8.

h) Conclusion/bilan sur le/du régime en vigueur :

La situation de Bruxelles est spécifique. On y retrouve une plus grande proximité entre la Région et les communes. Dès lors, les couleurs politiques au pouvoir dans chacune d'entre elles peuvent fortement influencer la relation entre l'autorité de tutelle et les autorités communales, qui seront en général moins vite « embêtées » par une tutelle de la « même famille ». Néanmoins, il faut rester prudent et considérer cela comme un facteur parmi d'autres. On ne peut uniquement sur cette hypothétique constatation.

L'assouplissement de la tutelle a permis à aux autorités de tutelle de se concentrer sur les dossiers importants et de développer une relation de confiance avec les communes, à qui elles lâchent plus de lest tout en étant plus disponible de manière préventive avant d'éviter tout problème après l'adoption d'un acte. Le meilleur litige n'est-il pas celui qui n'existe pas ?

4) Communauté germanophone

En communauté germanophone, on retrouve les règles de tutelle ordinaire dans un décret du 20 décembre 2004²⁴⁹. S'il a été affiné par différents décrets ultérieurs, les grandes lignes et la philosophie du régime tutélaire restent inchangés. Ses dernières modifications datant de 2018 étaient d'ailleurs marginales²⁵⁰ et il n'a pas été impacté par le récent décret communal²⁵¹.

a) Autorité de tutelle et champ d'application :

La tutelle est exercée par le Gouvernement de la Communauté germanophone²⁵² sur les communes de la région de langue allemande²⁵³.

b) Tutelle générale :

Concernant la tutelle générale, qui s'applique sur toute décision prise par les communes à l'exception de celles soumises à la tutelle spéciale²⁵⁴, on retrouve plusieurs actes soumis à

²⁴⁹ Décret de la Communauté germanophone du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la Région de langue allemande, *M.B.*, 18 mars 2005.

²⁵⁰ Décret-programme de la Communauté germanophone du 26 février 2018, *M.B.*, 26 mars 2018.

²⁵¹ Décret communal de la Communauté germanophone du 23 avril 2018, *M.B.*, 8 juin 2018.

²⁵² Dans les faits, la compétence de tutelle est dévolue au Ministre-Président Olivier PAASCH. Voy. Arrêté du Gouvernement de la Communauté Germanophone du 30 juin 2014 fixant la répartition des compétences entre les ministres, *M.B.*, 1^{er} août 2014, Art. 3, §1^{er}, 3^o.

²⁵³ Décret de la Communauté germanophone du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la Région de langue allemande, *M.B.*, 18 mars 2005, Art. 1. Pour plus de lisibilité, nous ne référons plus les articles suivant à ce décret, ceux-ci s'y rapportant tous.

²⁵⁴ Article 6.

transmission. Tout d'abord, l'ordre du jour effectif des décisions prises par le conseil communal doit être transmis dans les dix jours au gouvernement²⁵⁵. Ensuite, l'article 8 dispose qu'un certain nombre de décisions doivent être transmises dans un délai de dix jours, bien que toute autre décision ne devant pas être transmise peut l'être à tout moment²⁵⁶.

Une tutelle d'annulation et de suspension pèse sur tous les actes des communes. En cas de suspension, la commune dispose de quarante jours pour justifier sa décision, à la suite de quoi le Gouvernement dispose alors lui-même de quarante jours pour décider d'annuler la décision, à défaut de quoi la suspension devient caduque²⁵⁷. A la réception de l'ordre du jour effectif, le Gouvernement dispose d'un délai de quarante jours pour suspendre ou annuler les décisions qu'il contient, délai qui peut être interrompu si le Gouvernement est saisi d'un recours contre l'acte ou demande des informations complémentaires sur le dossier. Au bout de quarante jours suivant la réception du dossier complet, le Gouvernement ne peut plus statuer²⁵⁸.

L'article 11 dispose que toute personne justifiant un intérêt peut introduire auprès du Gouvernement un recours contre une décision communale dans un délai de vingt jours. Si ce recours porte sur une décision qui n'a pas été communiquée au gouvernement, le délai ne court qu'à partir de la date à laquelle le réclamant a eu connaissance de la décision.

Un problème touchant à la tutelle générale est la multiplication des recours en Communauté germanophone. En effet, outre la possible annulation d'un acte communal par la tutelle, celui-ci peut aussi être contesté devant l'*Ombudsfrau* alors que le nouveau projet de décret « management des plaintes » prévoit désormais une nouvelle possibilité de recours. Si l'on y ajoute les recours devant les cours et tribunaux judiciaires et le Conseil d'Etat, cette prolifération de recours alourdit la situation et ralentit la sécurité juridique, en réglementant de façon très formaliste des choses que les communes réalisent pourtant déjà bien.

c) Tutelle spéciale :

Concernant la tutelle spéciale, l'article 12 précise que certaines décisions sont soumises à l'approbation du Gouvernement²⁵⁹ et doivent toujours lui être transmises avec leurs pièces justificatives endéans les quinze jours de leur adoption. Le Gouvernement dispose de quarante

²⁵⁵ Article 7. On parle bien d'ordre du jour effectif, sa transmission est prévue après le conseil communal afin de pouvoir transmettre tout point qui aurait été ajouté au dernier moment.

²⁵⁶ Il s'agit des décisions se rapportant aux taxes et redevances communales, à la fixation de la dotation communale pour la zone de police et la zone de secours, aux emprunts contractés, à la nouvelle répartition de charges financières pour les emprunts contractés, à l'octroi de garanties, aux dépenses pour circonstances urgentes et imprévues, au règlement des cimetières, au règlement d'ordre intérieur ainsi qu'aux cadres du personnel, aux budgets, aux modifications budgétaires et aux comptes des centres publics d'action sociale et des fabriques d'église.

²⁵⁷ Article 9.

²⁵⁸ Article 10.

²⁵⁹ Il s'agit des décisions concernant les budgets, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses, les comptes, le plan de personnel et les statuts administratifs et pécuniaire des agents, la mise en régie communale, la création de régies communales autonomes et la délégation de gestion à une association ou société de droit public ou privé ainsi que la prise de participation à une association ou société de droit public ou privé susceptible d'engager les finances communales.

jours, délai qu'il peut prolonger une fois de la même durée, pour approuver totalement ou partiellement ces décisions, celles-ci étant considérées comme approuvées s'il ne respecte pas ce délai²⁶⁰.

d) Tutelle coercitive :

Concernant la tutelle coercitive, l'article 14 dispose que le Gouvernement peut envoyer un commissaire spécial dans la commune, après lui avoir préalablement adressé par recommandé un avertissement motivé expliquant ce qu'elle devait faire et fixant un délai raisonnable pour justifier son attitude ou prendre les mesures prescrites²⁶¹.

e) Rapport sur l'exercice de la tutelle :

L'article 27 dispose que le Gouvernement doit transmettre au Parlement de la Communauté germanophone un rapport annuel sur l'exercice de la tutelle, et ce pour le 31 mars de l'année suivant celle sur laquelle porte le rapport. Le rapport doit contenir un aperçu statistique et une explication de la jurisprudence.

Les communes disposent toutes de ce rapport, en temps et en heure. Le dernier rapport disponible, concernant 2017²⁶² – celui de 2018 devrait sortir sous peu – nous montre le très faible taux de décision contraignante prise par la tutelle ainsi que le peu de dossier qu'elle appelle.

f) Apport de la dernière modification/réforme législative :

Le décret n'a pas réellement subi de grande modification récente.

g) Bilan

En règle générale, tout se déroule bien dans ce petit îlot tranquille en Belgique qu'est la Communauté germanophone. La tutelle est souple, légère et bien exercée, dans une optique de collaboration.

²⁶⁰ Article 13.

²⁶¹ Article 15.

²⁶² Rapport sur l'exercice de la tutelle relatif à l'exercice 2017 (*Doc.*, Parl. D. Gem., 2017-2018, 50, n°7).

5) *Précisions sur la commune de Fourons et la ville de Comines-Warneton*

On retrouve des réglementations particulières pour les communes périphériques et la commune de Fourons, les règles spéciales étant principalement établies dans la « *loi de pacification communautaire* ». ²⁶³

Pour l'organisation de la tutelle administrative sur les actes de la commune de Fourons pour la Région flamande et de la ville de Comines-Warneton pour la Région wallonne, les Régions doivent tenir compte des réglementations contenues dans la « *loi de pacification communautaire* » du 9 août 1988 ²⁶⁴ et des dispositions de protections particulières contenues dans la nouvelle loi communale ²⁶⁵. Pour ces communes, les articles 254, 258 et 264 à 269 de la nouvelle loi communale restent donc d'application.

a) **Autorité de tutelle et champ d'application :**

Le gouverneur de la province du Limbourg exerce la tutelle administrative ordinaire sur la commune de Fourons, alors que le gouverneur de la province du Hainaut l'exerce sur la ville de Comines-Warneton. Ils exercent ce contrôle de tutelle en qualité de représentants du pouvoir régional et c'est donc bel et bien l'Exécutif régional qui exerce pour ces communes les compétences dévolues au Roi par la nouvelle loi communale ²⁶⁶.

b) **Tutelle générale :**

L'article 264 ²⁶⁷ permet au gouverneur de suspendre l'exécution d'un acte d'une autorité communale. Cette suspension doit intervenir dans les quarante jours de la réception de l'acte et doit être notifiée à l'autorité communale, qui peut alors justifier son acte ou le retirer. La suspension est levée au bout d'un délai de quarante jours. Le gouverneur doit immédiatement

²⁶³ J.VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p.1322

²⁶⁴ Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite " de pacification communautaire "), *M.B.*, 13 août 1988.

²⁶⁵ J.VANDE LANOTTE, G. GOEDERLIER, J. GOOSENS, Y. HOECK et T. PELSMAEKER, *op.cit.*, p. 1322 ; J. DUJARDIN, "De toezichtregeling op gemeenten, districten, autonome gemeentebedrijven en politiezones ingevolge het Gemeentedecreet van 15 juli 2005", *T. Gem.*, 2006/2, p. 29.

²⁶⁶ Rapport au roi précédant l'Arrêté royal du 30 mai 1989 adaptant la nouvelle loi communale en application de l'article 6 de la loi du 26 mai 1989 ratifiant l'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé « Nouvelle loi communale », *M.B.*, 31 mai 1989, p. 9460.

²⁶⁷ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988, Art. 264. Nous ne ferons plus de référence à la nouvelle loi communale dans la suite de cette partie, tous les articles cités de la sorte s'y rapportant.

informer le président du collège des gouverneurs de sa décision et de la décision suspendue²⁶⁸.

L'article 265 dispose que le gouverneur peut annuler une décision de l'autorité communale dans les quarante jours de la réception de la décision ou, s'il a été suspendu, dans les quarante jours de la réception de l'acte par lequel les autorités communales ont pris connaissance de cette suspension. La décision d'annulation est portée à la connaissance des autorités communales et publiée au bulletin provincial. Après l'expiration du délai d'annulation, les actes communaux ne peuvent, sauf recours au Conseil d'Etat, être annulés que par le pouvoir législatif. A l'exception des arrêtés d'annulation pris uniquement pour cause de violation de la législation sur l'emploi des langues, le gouverneur prend la décision d'annuler un acte communal sur avis conforme du collège des gouverneurs de province. En cas d'avis négatif, le gouverneur peut faire une seconde proposition motivée différemment. Si le second avis est négatif, l'annulation n'est plus possible. Le gouverneur peut alors soit s'abstenir, soit notifier à la commune qu'il renonce à annuler la décision, ce qui emporte de droit la levée de la suspension.

c) Tutelle spéciale :

Le gouverneur exerce une tutelle d'approbation sur certains actes communaux, listés à l'article 267. Le gouverneur ne peut en refuser l'approbation que de l'avis conforme et motivé du collège des gouverneurs de province, à moins que le refus soit uniquement justifié par une violation de la législation linguistique²⁶⁹. En cas d'avis négatif du collège des gouverneurs, le gouverneur peut faire une seconde proposition, motivée différemment, dans les trente jours. A défaut de seconde proposition, l'acte est approuvé de plein droit. En cas de deuxième avis négatif, le gouverneur doit approuver l'acte, à défaut de quoi l'acte est approuvé de plein droit au bout de trente jours²⁷⁰. Nonobstant toute disposition contraire, ces décisions sont exécutoires de plein droit si le gouverneur n'a pas proposé d'en refuser l'approbation dans les nonante jours²⁷¹.

d) Tutelle coercitive :

L'article 266 dispose que le gouverneur peut, de l'avis conforme du collège des gouverneurs de province, envoyer un commissaire spécial au bout de deux avertissements successifs constatés par la correspondance.

Dans les mêmes conditions, une substitution d'action est possible et le gouverneur applique d'office la sanction que le conseil communal ou la commission disciplinaire n'inflige pas au

²⁶⁸ Arrêté royal du 6 septembre 1988 fixant les modalités de fonctionnement du collège des gouverneurs de province institué par l'article 131bis de la loi provinciale, *M.B.*, 7 septembre 1988, Art. 7, §2.

²⁶⁹ Article 267.

²⁷⁰ Article 269.

²⁷¹ Article 268.

directeur général²⁷² ou au directeur financier²⁷³ en cas d'actes de commerce qu'ils ne peuvent poser.

B.- COMPARAISON DE L'AUTONOMIE LAISSEE AUX DIFFERENTES COMMUNES²⁷⁴

On peut commencer par quelques observations liminaires.

On ne retrouve plus de tutelle de suspension qu'en Communauté germanophone et en Région de Bruxelles-Capitale, où ce procédé ne semble pas soulever de contestation. Il est d'ailleurs regretté par les communes flamandes. La possibilité de justification et de dialogue qu'ouvre une suspension avant annulation, fait qu'au final ce procédé de tutelle est plus une aide qu'une contrainte. Sa réinsertion en Région wallonne pourrait être bénéfique.

La transmission par liste des actes pris en conseil communal avec un bref exposé assez complet est une bonne alternative et elle

Il ne faut pas aller trop loin dans l'autonomie laissée aux communes.

On voit que c'est Région wallonne que les communes ont le plus de mal avec la tutelle.

Une tutelle plus légère semble amener de meilleurs résultats.

C.- QUELQUES PISTES D'AMELIORATION

²⁷² Article 41.

²⁷³ Article 68.

²⁷⁴ Nous ferons ici abstraction de la réglementation concernant Fourons et Comines-Warneton.

CONCLUSION

Si une comparaison est toujours intéressante à réaliser, l'exercice se révèle ici fort ardu au vu des spécificités des différentes entités. Ces différences se retrouvent aussi bien sur le plan politique, géographique que financier et transparaissent dans la politique de tutelle en vigueur. Au-delà des différences législatives d'organisation de la tutelle, la manière dont elle exercée change également la donne pour les communes. On peut cependant tirer quelques conclusions de notre étude.

Tout d'abord, on peut raisonnablement conclure que, bien qu'elle soit ne pas parfaitement réglementée ni exercée partout, la tutelle administrative ordinaire ne pose pas de soucis majeurs aux autorités communales, en tout cas dans sa forme la plus pure. Un problème reste tout de même présent, à savoir les dérives de la réglementation par circulaire de l'autorité de tutelle.

A contrario, les tutelles spécifiques peuvent être extrêmement invasives et contraignantes pour les communes, qui se voient privées d'une part significative d'autonomie par des mécanismes tels que ceux du CRAC ou d'autorités subsidiaires diverses.

Ensuite, si l'autonomie peut sembler la panacée pour certains mandataires locaux, on se rend compte au contact des communes qui en disposent déjà énormément que ce n'est pas toujours « un cadeau ». Plus d'autonomie entraîne plus de responsabilités et de compétences, qu'il faut être capable d'assumer par la suite. Or, les communes – particulièrement les petites – ne sont pas toujours armées pour y faire face.

Néanmoins, trop de contrôle de tutelle est nocif et ce, pour tout le monde. Que ce soit pour les communes, qui perdent du temps précieux en procédure trop formalisées et en envoi de documents ou pour les autorités de tutelle, qui peuvent rapidement se retrouver noyées sous un torrent de documents à analyser. C'est d'ailleurs dans les régimes de tutelle les plus légers que les choses se passent pour le mieux.

Nous en arrivons à la fin de notre étude et pouvons répondre aux questions que nous nous sommes posées au départ. Qu'en est-il de l'autonomie respective des communes ? La tutelle a aujourd'hui évolué dans des directions différentes mais, tout en tenant compte des spécificités de chaque entité, un constat s'impose : la tutelle administrative ordinaire n'est pas un problème majeur pour les communes mais elle joue bel et bien sur leur autonomie. Et à ce jeu-là, il semble que les communes flamandes s'en tirent le mieux – comme dans tous les domaines, diront certains – aux cotés des communes germanophones, dont la spécificité est sans doute trop grande pour en tirer des conclusions applicables aux autres entités. On retrouve ensuite les communes bruxelloises et en fin de plotons – comme dans tous les domaines, diront les autres -, les communes wallonnes.

Nous en venons à notre deuxième interrogation. La meilleure tutelle est la tutelle de collaboration entre les autorités l'exerçant et les entités décentralisées. Les communes sont demandeuses d'autonomie et l'autorité de tutelle est demandeuse de bonne gouvernance au niveau locale. Au vu des nouvelles compétences au sein des communes, bien plus professionnelles et spécialisées aujourd'hui, il semblerait bon de leur faire définitivement

confiance et de relâcher la bride tutélaire lorsqu'elle est encore parfois trop forte. Cependant, un contrôle de tutelle répressive reste nécessaire, ne serait-ce que pour faire planer l'ombre de l'annulation. Il peut accompagner une tutelle plus légère axée sur la collaboration *a priori*, parfois informelle. Mieux vaut la sécurité juridique la plus rapide avant de poser un acte.

Tout cela étant, nous pouvons assurer ne pas être d'accord avec le Professeur Dembour : la tutelle doit être une béquille plutôt qu'un frein, tout en gardant la possibilité d'intervenir en cas d'abus manifeste, un épouvantail restant nécessaire.

BIBLIOGRAPHIE

Doctrine

Ouvrages:

ALEN, A., « Les communes et la région », in ALEN, A., DUMONT, H., DE GROOF, R., VANDERNOOT, P. et WITTE, E. (éd.), *Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2003, pp. 659-661.

ALEN, A. et MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011.

BEHRENDT, C. et VRANCKEN, M., « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », in K. STANGHERLIN et S. FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruxelles, La Charte, 2014, pp. 35-64.

BEHRENDT, C., et VRANCKEN, M., *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019,

BOUVIER, P., BORN, R., CUVELIER, B., et PIRET, F., *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2013

BUTTGENBACH, A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, 1952

BUTTGENBACH, A., *Manuel de droit administratif, tome 1 : Théorie générale du droit administratif belge*, Bruxelles, Larcier, 1966.

DELPEREE, F., *Carnet de campagne*, Bruxelles, Racine

DEMBOUR, J., *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1978.

DEMBOUR, J., *Les actes de la tutelle administrative*, Bruxelles, Larcier, 1955.

DUJARDIN, J., CARLENS, I., DESMET, S., VAN SUMMEREN, L., SOMERS, W. et K. VANWINCKELEN, K., *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, die Keure, 2018.

DUJARDIN, J., MAST, A., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Malines, Kluwer, 2014.

DURVIAUX, A.-L. et GABRIEL, I., *Droit des collectivités locales*, syllabus, Université de Liège, 2011-2012, p.

FAVRESSE, J.-M., « Les conceptions du constituant de 1830 sur la tutelle administrative », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, t.2, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 1089-1137.

FLAMME, M.-A., *Droit administratif, t.1*, Collection de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1989.

GOFFAUX, P., *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

HAVARD, C., *Manuel pratique de droit communal en Wallonie – Edition 2018*, Brugge, La Chartre, 2018.

PAQUES, M., *Droit administratif. Premier volume*, syllabus, Université de Liège, 2017-2018.

RENDERS, D., *Droit administratif général*, Bruxelles, Larcier, 2018.

VANDE LANOTTE, J., GOEDERLIER, G., GOOSENS, J., HOECK, Y. et PELSMAEKER, T., *Belgisch Publiekrecht*, Tome II, Brugge, die Keure, 2015.

VANDE LANOTTE, J., *De noodzakelijke decentralisatie?*, Anvers, Kluwer, 1988.

Articles :

BOLLEN, S., « Décret du 4 octobre 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux », *Mouv. Comm.*, 2018/12, pp. 22-26.

BOUHON, F., NIESSEN, C. et REUCHAMPS, M., « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2015/21 (n° 2266-2267), pp. 5-71.

COENEN, « L'attribution des pouvoirs de tutelle sur les actes des communes : évolution institutionnelle (1^{ère} partie) », *Mouv. Comm.*, 12/1989, pp. 526-540.

COENEN, A., « L'attribution des pouvoirs de tutelle sur les actes des communes : évolution institutionnelle (2^{ème} partie) », *Mouv. Comm.*, 1990/1, pp. 10-17.

COENEN, A., « La longue histoire de la fédéralisation du droit des institutions locales », *Mouv. Comm.*, 2002/1, pp.13-18.

CRAEGHS, J., « Het Decreet Lokaal Bestuur in de steigers », *T.Gem.*, 2017/1, pp. 3-5

DÉOM, D. et DE KERKHOVE, G., « L'intérêt communal », *Annales de droit de Louvain*, 1980, pp. 146-205.

DEPRET, A., « Trop de tutelle tue-t-elle la tutelle ? », *Mouv. comm.*, 2010/2, pp. 11-21.

DUJARDIN, J., « De toezichtregeling op gemeenten, districten, autonome gemeentebedrijven en politiezones ingevolge het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 », *T. Gem.*, 2006/2, pp. 21-30.

FAVRESSE, J.-M., « Déconcentration et décentralisation, reflets d'un monde disparu ? », *A.P.T.*, 1984, pp. 15-62.

HOUYET, Y., « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *Rev. dr. U.L.B.*, 2008/1, pp. 51-80.

KEUNEN, S., « Minder toezicht, meer autonomie voor Brusselse gemeenten », *DJK*, 2016, n° 334, p. 8.

VENY, L., « Bestuurlijk toezicht op lokaal bestuur. Doorgedreven hervorming », *NjW*, 2018, liv. 389, pp. 714-727.

VERLAINE, G., « Le décret tutelle en région wallonne », *CDPK*, 2008/3, pp. 719-724.

WINDEY, J. « Inleiding: de krachtlijnen van het Decreet Lokaal Bestuur », *T.Gem.*, 2018/3-4, pp. 170-174

Sources internet :

BOLLEN, S., « Rappel : 1er juin 2013 – Entrée en vigueur de dispositions nouvelles du CDLD. Simplification de la tutelle sur les communes et les intercommunales, modifications des règles relatives aux subventions, majoration des droits des conseillers communaux », mai 2013, disponible sur www.uvcw.be. (consulté le 25 avril)

A. COENEN, « De la loi communale au Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation », disponible sur www.uvcw.be, juillet 2004. (consulté le 12 avril)

MOLITOR, C., « La tutelle administrative à Bruxelles », 15 novembre 2004, disponible sur www.brulocalis.brussels. (consulté le 11 avril)

NIKOLOVA, B., « L'ordonnance relative à la tutelle est modifiée – quels changements pour les communes ? », disponible sur www.brulocalis.brussels, 12 juillet 2016. (consulté le 11 avril)

Jurisprudence

C.A., 19 juin 2002, n°99/2002.

C.A., 25 mars 2003, n°35/2003

C.A., 25 mai 2005, n°95/2005

C.C., 18 mai 2011, n°78/2011.

C.C., 22 mars 2012, n°47/12,

C.E., 13 juillet 1956, n°5.272, *Wynants*.

C.E., 29 juin 1961, n°s 980 et 981, *Debende et Rock*.

C.E., 19 juin 1968, n°13.030, *Lombaert*

C.E., 9 décembre 1976, n°17.990, *Commune d'Etterbeek*.

C.E., 5 mai 1988, n°30.003, *Van Aelst et De Berlangere* et n°30.004, *Motte*

C.E., 5 octobre 1994, n°49.449, *Commune de Woluwe-Saint-Pierre*

C.E., 7 novembre 1998, n°76.815, *Bourgmestre de la Ville de Bruxelles*

C.E., 26 octobre 2001, n°100.387, *Bernardus*.

C.E., 23 janvier 2002, n°102.804, *s.c. AIESH et Maudoux*.

C.E., 18 avril 2002, n°105.625, *Grijp*

C.E., 24 mai 2002, n°106.994, *Ville de Huy*
C.E., 17 janvier 2003, n°114.644, *Ville de Lessines* ;
C.E., 1er février 2005, n°139.981, *Vanraes et Dewinter*.
C.E., 18 janvier 2006, n° 153.905, *Dubuffet*
C.E., 25 juillet 2006, n°161.459, *Delcourte*.
C.E., 23 avril 2008, n°182.279, *Ville d'Andenne*.
C.E., 18 mars 2009, n°191.596, *Ville de la Louvière*.
C.E., 11 septembre 2009, n°195.977, *Ville d'Antoing*
C.E., 6 novembre 2009, n°197.635, *Commune de Rode-Saint-Genèse*.
C.E., 15 octobre 2014, n°228.761, *La ville de Seraing et a.*
C.E., 19 décembre 2017, n°240.233, *Brandt et Vanhamme*.

Cass., 20 février 1992, *Pas.*, 1992, I, p. 551

Cass., 6 avril 1922, *Defays, Pas.*, 1922, I, p. 235

Bruxelles, 10 avril 1998, publié dans *Rev. dr. comm.*, 98/5, p.353

Textes légaux :

Autorité fédérale :

Lois :

Loi communale du 30 mars 1836, *Bull. off.*, n°XXIV.

Loi du 27 juin 1962 portant déconcentration du pouvoir d'annulation du Roi, *M.B.*, 14 juillet 1962.

Lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.*, 2 août 1966

Loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, *M.B.*, 22 août 1974

Loi du 5 juillet 1979 modifiant la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, modifiée par la loi du 19 juillet 1977, *M.B.*, 10 juillet 1979.

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

Loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, *M.B.*, 13 août 1988.

Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite " de pacification communautaire "), *M.B.*, 13 août 1988.

Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, *M.B.*, 3 septembre 1988

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 12 janvier 1989

Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001.

Arrêtés :

Arrêté royal du 6 juillet 1979 délimitant les matières concernant l'organisation des pouvoirs subordonnés où une politique régionale différenciée se justifie, *M.B.*, 10 juillet 1979

Arrêté royal du 30 juillet 1985 réglant la tutelle administrative sur l'agglomération bruxelloise et les communes qui la composent à l'exception de la ville de Bruxelles, *M.B.*, 15 février 1989

Arrêté royal du 19 janvier 1989 modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 1985 réglant la tutelle administrative sur l'agglomération bruxelloise et les communes qui la composent à l'exception de la ville de Bruxelles, *M.B.*, 15 février 1989

Région wallonne :

Décrets:

Décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, *M.B.*, 8 septembre 1989

Décret de la Région wallonne du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de polices uncommunales et pluricommunales de la Région wallonne, *M.B.*, 7 mai 1999, err., 19 mai 1999.

Décret de la Région wallonne du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux, *M.B.*, 23 février 2004

Décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *M.B.* 16 juin 2004.

Décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, *M.B.*, 12 août 2004

Décret de la Région wallonne du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 21 décembre 2007.

Décret wallon du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.* 14 février 2013

Décret wallon du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des

mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, *M.B.*, 14 mai 2018.

Décret wallon du 4 octobre 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux, *M.B.*, 10 octobre 2018. :

Arrêtés :

Arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, *M.B.*, 12 août 2004, *err.* 22 mars 2005

Arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2017 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, *M.B.*, 7 août 2017, Art. 8, 4°.

Autres :

Circulaire de la Région wallonne du 21 janvier 2019 relative aux pièces justificatives, disponible sur www.pouvoirslocaux.wallonie.be.

Région/ flamande :

Décrets

Décret de l'Autorité flamande du 28 avril 1993 portant réglementation pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes, *M.B.*, 3 août 1993.

Décret communal de l'Autorité flamande du 15 juillet 2005, *M.B.*, 31 août 2005.

Décret de l'Autorité flamande du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, *M.B.*, 15 février 2018.

Arrêtés :

Arrêté du Gouvernement flamand du 25 juillet 2014 fixant les attributions des membres du Gouvernement flamand, *M.B.*, 1^{er} août 2014,

Arrêté du Gouvernement flamand du 20 avril 2018 établissant les moyens de communication entre l'administration locale, l'auteur de la plainte et l'autorité de tutelle dans le cadre de la tutelle administrative sur l'administration locale, *M.B.*, 15 mai 2018.

Autres :

Circulaire du Gouvernant flamand KB/ABB 2018/4 du 14 décembre 2018 concernant la tutelle administrative et l'obligation de publicité dans le décret du 22 décembre 2017, disponible sur www.lokaalbestuur.vlaanderen.be, p. 18.

Région de Bruxelles-Capitale :

Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 juillet 1998.

Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 2016 modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que l'article 112 de la Nouvelle loi communale, *M.B.*, 8 juillet 2016.

Communauté germanophone :

Décrets

Décret de la Communauté germanophone du 1er juin 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone des compétences en matière de pouvoirs subordonnés, *M.B.*, 19 octobre 2004.

Décret de la Communauté germanophone du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la Région de langue allemande, *M.B.*, 18 mars 2005.

Décret-programme de la Communauté germanophone du 26 février 2018, *M.B.*, 26 mars 2018.

Décret communal de la Communauté germanophone du 23 avril 2018, *M.B.*, 8 juin 2018.

Arrêtés :

Arrêté du Gouvernement de la Communauté Germanophone du 30 juin 2014 fixant la répartition des compétences entre les ministres, *M.B.*, 1^{er} août 2014

Autres :

Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.

Documents parlementaires :

Proposition de loi

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale (*Doc., Sén.*, 2004-2005, n°3-1054/1).

Proposition de révision de l'article 162 de la Constitution, en vue de, en application de l'article 39 de la Constitution, régionaliser la législation organique relative aux provinces et aux communes, à l'exception de ce qui est réglé par la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (la «loi de pacification») et dans le respect de l'unité de la politique en matière de services de police et d'incendie, ainsi que du caractère communal des services de police et d'incendie, *Doc., Sén.*, 1996-1997, n°1-452/1.

Avis de la section de législation du Conseil d'Etat :

Avis n°35.801/2/V de la section de législation du Conseil d'Etat du 25 août 2003 sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la région wallonne (*Doc., Parl. Wall.*, 2003-2004, n°600/1, pp. 7-10).

Avis n°27.546/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 4 mai 1998 sur l'avant-projet de décret organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (*Doc.*, Parl. wal., 1997-1998, n°401/1, p. 16-17).

Avis n°33.892/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 2 décembre 2002 sur l'avant-projet de décret portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires (*Doc.*, Parl. Comm. fr., 2004-2005, n°111-1, pp. 37-58).

Avis n°38/106/1 de la section de législation du Conseil d'Etat du 24 février 2005 sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses (*Doc.*, Ch., 2004-2005, 51, 1845/001, pp. 166-178).

Avis n°42.186/AG de la section de législation du Conseil d'Etat du 6 février 2007 sur une proposition de loi spéciale modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale (*Doc.*, Sén., 2004-2005, n°3-1054/2).

Rapport :

Rapport fait au nom de la commission des affaires institutionnelles (*Doc.*, Sén., 2000-2001, n°2-709/7).

Rapport sur l'exercice de la tutelle relatif à l'exercice 2017 (*Doc.*, Parl. D. Gem., 2017-2018, 50, n°7).