

# Chapitre 10

## La tutelle sur les pouvoirs locaux en Région de Bruxelles-Capitale

par

Irène MATHY

Section 1

### Introduction : notion et procédés de tutelle

1. La tutelle est le mode ordinaire de contrôle, par une autorité supérieure, des actes posés par une autorité *décentralisée* ou *déconcentrée*. On la définit comme « l'ensemble des contrôles administratifs, prévus par ou en vertu d'un texte à portée législative, qui pèsent sur une autorité 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 et à l'intérêt général »<sup>1</sup>.

2. On distingue parmi les procédés de tutelle :

- les procédés de tutelle générale qui portent sur l'ensemble des actes non définis de l'autorité subordonnée, et les procédés de tutelle spéciale qui ne portent que sur certains actes expressément déterminés de l'autorité subordonnée ;
- les procédés de tutelle préventive (ou *a priori*) qui s'exercent avant que l'acte de l'autorité subordonnée ne soit adopté ou puisse sortir ses effets, et les procédés de tutelle répressive (ou *a posteriori*) qui s'exercent après l'adoption de l'acte par l'autorité subordonnée ;
- les procédés de tutelle facultative qui n'obligent pas l'autorité de tutelle à exercer son contrôle, et les procédés de tutelle obligatoire qui obligent l'autorité de tutelle à exercer son contrôle.

La *tutelle générale* s'exerce par le procédé type de l'*annulation*. Elle porte (par définition) sur tous les actes de l'autorité locale. Elle est facultative : l'autorité de tutelle ne pourrait pas (matériellement) exercer un contrôle effectif sur toutes les décisions qui lui sont transmises ; elle exerce donc une sélection et son attention pourra être attirée par les réclamations introduites auprès d'elle contre certains actes

---

<sup>1</sup> P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 267.

soumis à sa censure. L'autorité de tutelle peut également décider de cibler son intervention sur certaines catégories d'actes « sensibles », selon une appréciation tant juridique que politique – ou en opportunité –.

Il s'agit d'un contrôle répressif ou *a posteriori* : l'acte est adopté par l'autorité subordonnée et produit ses pleins effets avant d'être soumis à la tutelle ; en cas d'annulation, l'acte est anéanti avec effet rétroactif et est censé n'avoir jamais existé. La procédure de la tutelle générale comprend parfois un préalable : l'autorité de tutelle suspend l'acte de l'autorité subordonnée, qui peut soit le justifier soit le retirer ; l'autorité de tutelle se prononce ensuite sur l'annulation.

La *tutelle spéciale* s'exerce par le procédé type de l'approbation. Elle ne porte (par définition) que sur les seuls actes de l'autorité subordonnée qui sont énumérés par la loi. La tutelle d'approbation doit être exercée obligatoirement sur tous les actes qui y sont soumis.

Elle intervient de manière préventive ou *a priori* : la décision de l'autorité subordonnée ne peut produire aucun effet de droit avant d'être approuvée (l'approbation permet à l'acte de sortir ses effets).

La *tutelle d'approbation* est considérée comme plus sévère et plus restrictive de l'autonomie de l'autorité subordonnée que la tutelle d'annulation. En effet, la tutelle spéciale d'approbation est obligatoire et l'acte de l'autorité subordonnée ne peut sortir ses effets avant d'être approuvé. L'approbation est donc un procédé exceptionnel par rapport à l'annulation, qui est le procédé de base de la tutelle administrative.

D'autres procédés de tutelle spéciale existent encore, quoiqu'ils deviennent rares, dans les législations organiques de la tutelle administrative : l'avis préalable, l'autorisation, et la tutelle coercitive. Ce dernier procédé s'exerce soit par la substitution d'action (l'autorité de tutelle prend un acte à la place de l'autorité subordonnée qui s'y refuse) soit par l'envoi d'un commissaire spécial. La tutelle de coercition ne peut être mise en œuvre qu'en cas de refus caractérisé de respecter la légalité de la part de l'autorité subordonnée.

De manière générale, l'autorité de tutelle ne peut exercer que les pouvoirs stricts qu'elle détient de la loi (l'autonomie locale est le principe – tel que consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution –, la tutelle l'exception). L'autorité de tutelle ne peut donc pas réformer l'acte soumis à sa censure. C'est ainsi que l'annulation, l'approbation ou l'improbation partielle sont, en principe, exclues, afin de préserver l'autonomie des autorités décentralisées<sup>2</sup>.

3. La présente contribution porte sur les différentes tutelles organisées et exercées en Région bruxelloise sur les pouvoirs locaux, en particulier les communes, les intercommunales, les centres publics d'action sociale et les zones de police pluricommunales<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Voy. à cet égard Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaire sur l'action des entités décentralisées au sein de l'État fédéral », *Rev. dr. U.L.B.*, 2008, I, 37, p. 79.

<sup>3</sup> Il est renvoyé, en ce qui concerne les mécanismes de tutelle aménagés dans la législation relative au temporel des cultes, à la contribution de D. DEJONGHE.

## Section 2

### La tutelle exercée sur les communes bruxelloises

4. L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confie aux Régions l'organisation et l'exercice de la *tutelle administrative ordinaire*<sup>4</sup> sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes.

Cette compétence ne fait pas obstacle à l'organisation de *tutelles spécifiques*<sup>5</sup>, par chaque niveau de pouvoir, en regard des compétences matérielles de l'État fédéral<sup>6</sup> ou des communautés par exemple. En effet, l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale précise que : « L'alinéa premier ne préjudicie pas à la compétence de l'autorité fédérale et des communautés d'organiser et d'exercer elles-mêmes une tutelle administrative spécifique dans les matières qui relèvent de leur compétence ».

Toutefois, les régions conservent leur compétence de tutelle ordinaire sur l'ensemble des actes des instances décentralisées ainsi visées, qu'ils soient pris au titre de l'intérêt communal ou dans le cadre d'une mission d'intérêt général qui leur est confiée par l'État ou les communautés<sup>7</sup>.

En Région de Bruxelles-Capitale même, des régimes de tutelle spécifique peuvent être établis par des législations particulières attribuant certaines compétences aux communes et autres autorités locales<sup>8</sup>. Certains de ces régimes seront énumérés

<sup>4</sup> La tutelle ordinaire peut se définir comme « le mode de contrôle de la gestion locale en général, dans le cadre de laquelle la commune agit comme autorité décentralisée et bénéficiaire de l'autonomie qui lui est reconnue par la Constitution », selon C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *C.D.P.K.*, 2000, p. 75.

<sup>5</sup> « Cette tutelle spécifique tend, quant à elle, à contrôler, de manière plus étroite que la tutelle ordinaire, les communes agissant en tant qu'organes déconcentrés dans des matières excédant les limites de l'intérêt communal ; elle a été répartie par le législateur spécial entre les collectivités politiques comme accessoire des autres attributions qui leur reviennent », in *ibid.*

<sup>6</sup> Voy. p. ex. la tutelle exercée par le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, organisée par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (voy. *infra*).

<sup>7</sup> Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'État fédéral », *op. cit.*, p. 65 ; la tutelle ordinaire vise en effet toujours à assurer le respect, par l'autorité communale, d'autres lois et d'autres aspects de l'intérêt général que ceux pour lesquels la tutelle spécifique a été instituée : voy. not. l'avis de la section de législation du Conseil d'État du 16 novembre 2000 sur une proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative des communes de la Région de Bruxelles-Capitale (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2000-2001, Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, n° 161/1, pp. 5 et 6).

<sup>8</sup> Le même auteur, *ibidem*, estime toutefois que : « Avant sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001, l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoyait que la tutelle ordinaire comprenait toute forme de tutelle instituée par trois lois, à savoir la loi communale, la loi provinciale et la loi du 26 juillet 1971 sur les agglomérations et fédérations de communes. Les régions étaient non seulement compétentes pour organiser cette tutelle ordinaire mais également pour instaurer, en dehors de ces trois lois, d'autres tutelles dans les matières régionales, par exemple dans le domaine de l'urbanisme. Ces autres tutelles régionales étaient qualifiées de tutelles spécifiques comme celles organisées par

ci-dessous ; il est renvoyé aux contributions relatives aux législations sectorielles correspondantes quant à leur examen de détail.

## § 1. La tutelle ordinaire sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale

### A. L'objet de la compétence et mise en œuvre

5. Organiser la tutelle signifie définir les autorités compétentes pour exercer les contrôles de tutelle, ainsi que les procédures, les délais et les formes à respecter par ces autorités de tutelle.

En matière d'autonomie communale, en vertu de l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution, la « loi » doit prévoir « l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé » ; l'autonomie est la règle, la tutelle est l'exception. Par conséquent, les pouvoirs de tutelle n'existent que dans la mesure où ils sont consacrés explicitement par la loi ; ils font l'objet d'une interprétation restrictive.

Le contrôle de tutelle sur les communes s'exerce donc au regard de deux références :

- la légalité : qui doit se comprendre au sens large, comme la conformité à toute règle juridique hiérarchiquement supérieure ;
- l'intérêt général : qui ne peut se confondre avec un contrôle d'*opportunité* des décisions prises par l'autorité subordonnée : il ne s'agit pas pour l'autorité supérieure de substituer son appréciation à celle de l'autorité sous tutelle, mais uniquement de censurer des initiatives qui, si elles demeurent dans le ressort des compétences locales, lui semblent cependant en contradiction avec des exigences d'intérêt public supérieur. La frontière peut paraître parfois ténue, mais l'autorité de tutelle doit motiver, sous le contrôle du Conseil d'État, en quoi la décision locale porte atteinte à un intérêt dont la collectivité générale a la charge et dont elle peut raisonnablement considérer qu'il doit primer sur l'intérêt local.

Selon la section de législation du Conseil d'État, les termes de l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution interdisent de supprimer la tutelle d'annulation pour

---

l'État fédéral et les communautés dans le champ de leurs compétences. Depuis 2001, il n'en est plus ainsi. Il y a d'une part les tutelles spécifiques instituées par l'État fédéral et les communautés et d'autre part, les tutelles régionales au sujet desquelles l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'opère plus de distinction selon qu'elles concernent ou non les lois communale, provinciale et du 26 juillet 1971 ». Il reste que les tutelles organisées en dehors de l'ordonnance consacrée à la tutelle sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale demeurent des tutelles exercées au regard du respect d'un élément particulier de l'intérêt général défini par le législateur bruxellois, et méritent dès lors toujours, à notre sens, la qualification de tutelle spécifique.

atteinte à l'intérêt général<sup>9</sup>. La Belgique a donc émis une réserve en ratifiant la Charte européenne de l'autonomie locale, conclue au sein du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, dont l'article 8 exige que les collectivités locales ne soient soumises qu'à des contrôles de pure légalité en ce qui concerne l'exercice de leurs compétences autonomes<sup>10</sup>.

Avant l'intervention du législateur bruxellois, la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale était principalement réglée par :

- la loi communale du 30 mars 1836<sup>11</sup> ;
- l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 réglant la tutelle administrative sur l'agglomération bruxelloise et les fédérations de communes<sup>12</sup> ;
- l'arrêté royal du 30 juillet 1985 réglant la tutelle administrative sur l'agglomération bruxelloise et les communes qui composent la Région de Bruxelles-Capitale<sup>13</sup>.

À compter de la « déprovincialisation » de Bruxelles, effective au 1<sup>er</sup> janvier 1995, il convient de considérer, par ailleurs, que les compétences de tutelle qu'exerçait le gouverneur de la Province de Brabant ne trouvent plus d'équivalent dans le chef d'une autre autorité et, en particulier, n'ont pas été reprises par le commissaire du Gouvernement fédéral dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, « fût-il revêtu du titre de Gouverneur »<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet d'ordonnance « organisant la tutelle administrative des communes de la Région de Bruxelles-Capitale » (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 1996-1997, Projet n° 179/1, pp. 22 à 26).

<sup>10</sup> À ce sujet, voy. M. LEROY, « L'impact de la Charte en droit interne », in Ph. DE BRUYCKER (dir.), *L'avenir des communes et des provinces dans la Belgique fédérale – Entre régionalisation et Charte européenne de l'autonomie locale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 145 et s. ; égal. D. DEOM et B. LOMBAERT, « L'autonomie et le financement des provinces et des communes », *A.P.T.*, 2002 (numéro spécial sur les réformes institutionnelles de la Saint-Polycarpe), pp. 173 à 179. Voy. par ailleurs, pour Bruxelles, l'ordonnance du 22 avril 1999 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, *M.B.*, 22 octobre 1999, p. 39940, qui ne reprend toutefois pas cette réserve, au contraire du décret flamand du 19 mars 2004 portant assentiment à la même Charte (art. 3 ; *M.B.*, 3 mai 2004, p. 36417).

<sup>11</sup> En ses articles 86, 87 et 88. Voy. toutefois égal. B. CADRANEL et R. WITMEUR, « La tutelle sur les communes en Région de Bruxelles-Capitale », *Rev. dr. commun.*, 1999, pp. 146 et s., concernant l'abrogation par l'ordonnance des articles 180, alinéa 3 et 85, de cette loi.

<sup>12</sup> Attribuant au Roi l'exercice de la tutelle sur les communes faisant partie d'une agglomération, *M.B.*, 24 août 1971, p. 9782. Par application de l'article 47, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale était habilité à exercer les attributions conférées au Roi par la loi du 26 juillet 1971, de sorte que « toute autorité se voyant attribuer une compétence en matière de tutelle par la loi communale de 1836 – essentiellement, le gouverneur et la députation permanente – devait se lire le Roi, lequel devait, à son tour, s'entendre « Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » », C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, p. 76.

<sup>13</sup> *M.B.*, 29 août 1985, p. 12343.

<sup>14</sup> C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, p. 76.

En Région de Bruxelles-Capitale, la philosophie a toujours été d'alléger le contrôle des autorités locales, en particulier des communes. C'est pourquoi la Région a tout d'abord envisagé de régler le contrôle de tutelle par la conclusion d'un contrat de gestion individualisé entre chaque commune et l'autorité régionale<sup>15</sup>. Cet avant-projet ayant été recalé par la section de législation du Conseil d'État, le Gouvernement en est ensuite revenu à une conception plus classique de l'organisation de la tutelle ordinaire, par le Projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>16</sup> qu'il déposa le 3 juin 1997 et qui allait devenir l'ordonnance du même nom du 14 mai 1998<sup>17</sup>.

Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1998 et s'applique aux actes adoptés depuis cette date par les autorités communales qui y sont soumises<sup>18</sup>.

L'objet de l'ordonnance n'était toutefois pas simplement de centraliser dans un texte unique et clair les mécanismes de tutelle ordinaire applicables aux

<sup>15</sup> Projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 1997-1998, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires intérieures, n° 179/2, p. 3.

<sup>16</sup> *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 1996-1997, Projet n° 179/1.

<sup>17</sup> *M.B.*, 17 juillet 1998, p. 23608. Cette ordonnance a fait l'objet de six arrêtés d'exécution à ce jour, étant :

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative ; exécuté à ce jour :

- par l'arrêté ministériel du 21 mars 2011 portant délégation à certains fonctionnaires de l'administration des pouvoirs locaux dans le cadre de la tutelle administrative sur les communes, les intercommunales et les zones de police ;
- par l'arrêté ministériel du 3 mars 2011 fixant les modalités pratiques de l'envoi électronique des actes des autorités communales dans le cadre de la tutelle administrative ;

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 novembre 1999 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative ;

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 2000 modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale ;

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 décembre 2001 portant exécution de l'ordonnance du 19 juillet 2001 modifiant l'ordonnance du 11 mars 1999 relative à l'euro, en ce qui concerne les textes réglementaires relevant de l'Administration des Pouvoirs locaux ;

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 janvier 2002 modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale ;

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2006 modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>18</sup> Les actes adoptés antérieurement demeurant soumis au régime de tutelle qui était applicable au jour de leur adoption (art. 20 de l'ordonnance du 14 mai 1998).

communes ; celle-ci visait également à *réformer* la matière, selon les principaux axes suivants<sup>19</sup> :

- réduire les délais de tutelle (établis à l'origine par l'ordonnance à cinquante jours), englobant à la fois la prise de décision par l'autorité de tutelle et sa notification à la commune concernée ;
- restreindre les cas de tutelle d'approbation aux actes les plus importants de la commune ;
- limiter l'obligation de transmission *in extenso* des actes pris par la commune à l'autorité de tutelle, aux seules catégories à définir par le Gouvernement et opter, pour le surplus, pour la transmission de listes de délibérations des organes communaux<sup>20</sup>.

Depuis lors, la matière n'a plus connu de révolution majeure.

On notera toutefois les modifications principales suivantes intervenues quant à cette législation organique.

1° L'ordonnance du 18 avril 2002 portant modification de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>21</sup>.

Cette ordonnance vise tout d'abord un nouveau raccourcissement des délais de tutelle, globalement ramenés à quarante jours (de même que pour les hypothèses de prorogation des délais d'approbation), à la seule exception de l'approbation des comptes, pour laquelle un délai plus long de quatre-vingt jours est maintenu. Par ailleurs, en ce qui concerne les délibérations communiquées par liste à l'autorité de tutelle, en cas de réclamation de la production de celle-ci *in extenso*, elle ne disposera ensuite que de 20 jours à compter de sa réception pour exercer son contrôle.

L'ordonnance réduit également le délai de justification – et donc la durée de l'insécurité juridique – par la commune des actes suspendus par l'autorité de tutelle, passant de cent cinquante à quarante jours, sous peine d'annulation automatique de ceux-ci.

2° L'ordonnance du 17 février 2005 modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de

<sup>19</sup> B. CADRANEL et R. WITMEUR, « La tutelle sur les communes en Région de Bruxelles-Capitale », *Rev. dr. commun.*, 1999, I. 3, pp. 133 et 134. Pour une appréciation critique de la réussite du projet poursuivi par le législateur, voy. C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, p. 97.

<sup>20</sup> C. Molitor et A. Falys rappellent « qu'auparavant, la quasi-totalité des délibérations des organes communaux devaient être transmises à l'autorité de tutelle : étaient visées toutes les délibérations du conseil communal, en vertu de l'article 56, § 3, de la loi du 26 juillet 1971, et les délibérations du collège échevinal prises soit en vertu d'une délégation du conseil, soit en exécution d'une décision du conseil, en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 30 juillet 1985 [...]. Seules échappaient à cette formalité les délibérations du collège échevinal lorsqu'elles relevaient des pouvoirs attribués directement à ce collège par la loi », *op. cit.*, p. 78.

<sup>21</sup> *M.B.*, 8 mai 2002, applicable à tous les actes des autorités communales pris à partir du 18 mai 2002.

Bruxelles-Capitale en ce qui concerne les délais de tutelle applicable aux actes des autorités communales pris dans le cadre de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, dont la portée est explicite<sup>22</sup>.

3° Une ordonnance du 26 mars 2009<sup>23</sup>, adaptant les articles 3 et 4 à la possibilité de communication par voie électronique (confirmation par accusé de réception et computation des délais).

4° Une ordonnance du 11 juillet 2013 visant à coordonner les références de l'ordonnance en matière de marchés publics en suite de l'entrée en vigueur du nouveau cadre législatif fédéral en cette matière<sup>24</sup>.

5° Une ordonnance du 3 avril 2014<sup>25</sup> portant création d'un Observatoire des prix de référence dans les marchés publics au sein du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, permettant la transmission à cet Observatoire des actes des autorités communales faisant l'objet d'une tutelle d'avis de l'Observatoire en vertu de cette ordonnance.

## B. Champ d'application de l'ordonnance du 14 mai 1998

6. Selon son article 2, l'ordonnance organise « la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Il résulte de l'exposé des motifs de l'ordonnance que la volonté du législateur régional était d'en limiter le champ d'application à la seule tutelle sur les communes, à l'exclusion de la tutelle sur les institutions communales telles que les fabriques d'église, les agences locales pour l'emploi, les régies communales autonomes et les Monts-de-piété<sup>26</sup>.

Il en découle que les dispositions des articles 86 à 88 de la loi communale de 1836, notamment, demeurent applicables à ces institutions<sup>27</sup>. Ceci explique que l'article 19 de l'ordonnance du 14 mai 1998 précise que les textes qu'il abroge ne le sont qu'« en tant qu'ils contiennent des dispositions relatives à la tutelle sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale ».

<sup>22</sup> M.B., 9 mars 2005, p. 9746.

<sup>23</sup> M.B., 16 avril 2009, p. 30595.

<sup>24</sup> Ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 19 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les zones de police pluricommunales de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne les références à la législation relative aux marchés publics, M.B., 18 juillet 2013, p. 45235.

<sup>25</sup> M.B., 14 mai 2014, p. 39206. Voy. la contribution de P.O. DE BROUX à cet ouvrage.

<sup>26</sup> Voy. sur cette question B. CADRANEL et R. WITMEUR, « La tutelle sur les communes en Région de Bruxelles-Capitale », *Rev. dr. commun.*, 1999, l. 3, pp. 134 et s., en particulier la critique de ce choix politique en termes d'insécurité juridique créée, notamment, pour le régime de tutelle des Monts-de-piété.

<sup>27</sup> Ces dispositions sont donc encore applicables aujourd'hui, notamment, aux décisions prises par les régies communales autonomes, comme le rappelle la circulaire du 11 juillet 2006 portant sur les relations contractuelles entre pouvoirs adjudicateurs, M.B., 13 octobre 2006, p. 54834.

Par ailleurs, eu égard à la jurisprudence constante du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle concernant le caractère obligatoire, au regard de l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution<sup>28</sup>, de l'organisation d'une tutelle sur l'ensemble des décisions des autorités décentralisées prises, fût-ce partiellement, dans le cadre de l'intérêt communal<sup>29</sup>, il convient de considérer que l'ordonnance du 14 mai 1998 constituerait le siège résiduaire d'une compétence de tutelle sur les actes des *institutions communales*, à défaut d'ordonnance spécifique ou de législation nationale subsistante organisant la tutelle sur (certaines de) ces institutions.

### C. Autorité compétente pour l'exercice du pouvoir de tutelle

7. Le pouvoir d'exercer le contrôle de tutelle sur les communes est complètement et exclusivement conféré, par l'ordonnance du 14 mai 1998, au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Dès l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes de l'Exécutif du 4 juillet 1991<sup>30</sup>, le ministre compétent en matière de contrôle des pouvoirs locaux a reçu délégation en vue de l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de tutelle administrative ordinaire<sup>31</sup>. Cette délégation ne couvre cependant pas toutes les décisions à adopter dans le cadre de la tutelle administrative, restant dès lors de la compétence du Gouvernement agissant collégalement.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement<sup>32</sup> prévoit désormais délégation<sup>33</sup> de la tutelle sur les pouvoirs subordonnés à l'exception des actes suivants (art. 5, 6°) :

- la tutelle de substitution ;
- l'adhésion des communes aux intercommunales ou autres associations et la création d'A.S.B.L. ou régies communales ou de régies communales autonomes ;

<sup>28</sup> Comme le rappelle Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'État fédéral », *op. cit.*, p. 60, « les institutions communales au sens de l'article 162 de la Constitution sont non seulement les communes au sens strict mais également les services publics décentralisés, dotés d'une personnalité juridique propre, qui sont organisés dans le cadre territorial de la commune », comme l'a confirmé la section de législation du Conseil d'État dans ses avis relatifs à l'avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 14 mai 1998 et les avant-projets modificatifs de celle-ci.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 137.

<sup>30</sup> *M.B.*, 22 août 1991, p. 18118.

<sup>31</sup> L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 16 juillet 1998 prévoit d'ailleurs que les actes des autorités communales « sont transmis au ministre chargé des Pouvoirs locaux » et non au Gouvernement.

<sup>32</sup> *M.B.*, 4 août 2000, p. 26954.

<sup>33</sup> Il est par ailleurs renvoyé à l'arrêté ministériel du 21 mars 2011 portant délégation à certains fonctionnaires de l'administration des pouvoirs locaux dans le cadre de la tutelle administrative sur les communes, les intercommunales et les zones de police, déjà cité (*M.B.*, 19 avril 2011).

- les délibérations prises par les autorités communales suite à une suspension par le vice-gouverneur<sup>34</sup> ;
- la réglementation relative à l'utilisation de l'infrastructure communale.

## D. Procédés de tutelle retenus par l'ordonnance du 14 mai 1998

### I. Liminaire : règles de transmission des documents adoptés par les organes communaux

8. Les actes adoptés par les organes communaux doivent donc soit être transmis *in extenso* au Gouvernement et/ou à l'Observatoire des prix de référence dans les marchés publics (art. 6, §§ 2 et 3), soit, pour les seules délibérations du conseil communal<sup>35</sup>, faire l'objet d'une communication par simple liste, comprenant un bref exposé de ces actes (art. 7).

#### a) *Actes à communiquer in extenso*

9. C'est le Gouvernement lui-même qui fixe la liste des actes qui doivent lui être transmis *in extenso* dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de tutelle d'annulation, la communication des actes soumis à tutelle d'approbation et à l'avis de l'Observatoire des prix de référence dans les marchés publics étant prescrite par l'article 6 de l'ordonnance elle-même. Cette liste est établie par l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative<sup>36</sup>.

À l'époque de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, B. Cadranet et R. Witmeur s'exprimaient en ces termes concernant ce mécanisme : « il est surprenant de constater

<sup>34</sup> Sur cette question spécifique, voy. *infra*.

<sup>35</sup> Il en résulte donc qu'une série de décisions du collège des bourgmestre et échevins, qui ne doivent pas faire l'objet d'une transmission *in extenso*, ne sont donc purement et simplement pas portées à la connaissance de l'autorité de tutelle. Ceci n'exclut pas, toutefois, que certaines de ces décisions – mais pas toutes, loin s'en faut – doivent malgré tout être communiquées au Gouvernement sur la base d'hypothèses de tutelle spécifique ou de voies de recours administratif organisées contre celles-ci. Voy., à cet égard, C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, pp. 81 et 82.

<sup>36</sup> À cet égard, l'article 1<sup>er</sup> dudit arrêté soumet à transmission :

- 1° les actes qui sont soumis à la tutelle d'approbation ;
- 2° les actes portant retrait ou justification d'un acte suspendu ;
- 3° les règlements communaux, y compris les règlements de police, les règlements-taxes et les règlements-redevances ;
- 4° les actes impliquant une dépense non prévue au budget ;
- 5° la conclusion d'emprunts de trésoreries ou d'assainissement ;
- 6° l'acquisition ou l'aliénation d'un droit de propriété ou de droits réels relatifs aux biens immeubles ;
- 7° les contrats de location d'une durée supérieure à neuf ans, quand ils concernent des biens immobiliers ;
- 8° les conventions concernant l'utilisation de l'infrastructure communale, y compris les concessions, d'une durée supérieure à neuf ans ;

que l'article 6 de l'ordonnance du 14 mai 1998 ne fixe aucun critère sur base desquels le Gouvernement régional est habilité à déterminer les actes qui doivent lui être transmis intégralement. [...] Le degré d'autonomie dont jouissent les pouvoirs locaux pourrait ainsi varier de manière substantielle sur la seule décision de l'Exécutif bruxellois », potentiellement d'une législature à l'autre, donc<sup>37</sup>.

Si l'on peut rejoindre la critique d'un point de vue théorique, on relèvera toutefois qu'en pratique, ladite liste bénéficie plutôt d'une grande stabilité, n'ayant fait l'objet de modifications de fond qu'à deux reprises<sup>38</sup>.

10. Cette transmission<sup>39</sup> doit intervenir dans les vingt jours de la date d'adoption des actes susmentionnés, dans les conditions fixées par le même arrêté<sup>40</sup>. Le

9° le choix du mode de passation et la fixation des conditions des marchés publics dont le montant hors taxe sur la valeur ajoutée est égal ou supérieur à 125.000 euros, ainsi que l'attribution, y compris la sélection, de ces mêmes marchés ;

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

11° la création d'une intercommunale ou l'adhésion à une intercommunale ;

12° la fixation du montant des jetons de présence des conseillers communaux ;

13° les recrutements, les promotions, les mises à la pension et les démissions du personnel statutaire, à l'exception du personnel d'enseignement subventionné ;

14° les engagements et les licenciements du personnel contractuel ;

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

16° les avis, les communications, les informations, ainsi que les formulaires destinés au public.

Sur les éventuelles incohérences et les doubles emplois contenus dans cette liste, voy. C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, pp. 79 et 80.

<sup>37</sup> B. CADRANEL et R. WITMEUR, « La tutelle sur les communes en Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*, p. 142 et 143.

<sup>38</sup> L'une, en vue de l'élargissement de l'exemption de transmission *in extenso* pour tous les actes relatifs au personnel d'enseignement subventionné (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 novembre 1999 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative), aux motifs suivants, repris au préambule de l'arrêté : « Considérant qu'il est nécessaire de libérer les communes de l'obligation de transmettre au ministre chargé des Pouvoirs locaux, les délibérations relatives aux recrutements, promotions, mises à la pension et démissions du personnel d'enseignement statutaire subventionné ; que depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté susmentionné du 16 juillet 1998, la pratique journalière a révélé que ces délibérations font rarement, voire jamais, l'objet de mesure de tutelle administrative ; que l'envoi obligatoire de ces délibérations, de par leur quantité, rend plus difficile le travail des administrations communale et régionale ; que le début de l'année scolaire rend nécessaire la modification immédiate de l'arrêté », *M.B.*, 5 février 2000, p. 3727. L'autre, afin d'ajouter à la liste les avis, les communications, les informations, ainsi que les formulaires destinés au public (arrêté du 26 octobre 2006 portant modification de l'arrêté du 16 juillet 1998 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative, *M.B.*, 14 mars 2007, p. 13697). Cette deuxième modification laisse plus songeur, dans la mesure où elle semble s'écarter de la ligne de conduite régionale ayant présidé à l'élaboration de l'ordonnance du 14 mai 1998 en alourdissant le contrôle exercé sur les communes, qui plus est à l'égard de documents qui ne constituent en principe pas des actes administratifs.

<sup>39</sup> Par la voie des modes de transmission prévus par l'article 3 de l'ordonnance.

<sup>40</sup> Les actes sont transmis en deux exemplaires, accompagnés de toutes les pièces nécessaires au contrôle de leur conformité à la loi et à l'intérêt général. Les actes qui, en vertu de la loi, doivent être rédigés

respect de ces règles n'a pas d'influence sur la légalité de l'acte en cause : une transmission tardive, incomplète ou erronée n'emporte pas la nullité de l'acte transmis. En revanche, seule une transmission correctement effectuée fait courir les délais dont dispose le Gouvernement afin d'exercer son contrôle<sup>41</sup>.

La possibilité de transmission par voie électronique a été insérée dans le dispositif législatif par une ordonnance du 26 mars 2009 (modification de l'art. 4, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 14 mai 1998). Cette possibilité, qui était prévue dans le projet originnaire de l'ordonnance, avait été omise de son texte original à l'invitation de la section de législation du Conseil d'État, qui estimait alors :

« Pour commode qu'il soit, le procédé consistant à transmettre des documents par voie électronique n'offre pas, en cas de contestation, les mêmes garanties que présente la transmission de documents sur lesquels est apposée la signature manuscrite du fonctionnaire public compétent.

Il est rappelé, à ce sujet, que l'acte revêtu de la signature manuscrite d'un fonctionnaire public agissant dans les limites de ses attributions est, conformément aux articles 1317 et suivants du Code civil, un acte authentique dont l'exactitude ne peut être contestée que par la voie de l'inscription de faux. Tel n'est pas le cas d'un document transmis par un procédé électronique.

En l'état actuel des règles du droit commun de la preuve – lesquelles sont contenues dans le Code civil et échappent à la compétence des Régions –, les difficultés de preuve qui surgiraient, en cas de litige, du fait du recours au mode envisagé de transmission de documents sont telles qu'il est certainement préférable d'y renoncer ».

La section de législation n'a pas pris la peine de réitérer la moindre objection à ce propos dans le cadre de son avis sur l'avant-projet d'ordonnance ayant donné lieu à la modification précitée<sup>42</sup>.

## b) *Des listes de délibérations*

11. Concernant les actes dont l'existence est communiquée par liste au Gouvernement, les travaux préparatoires sont laconiques quant à la description de ce qu'il faut entendre par « bref exposé » des actes des autorités communales<sup>43</sup>.

dans les deux langues, sont transmis dans les deux langues (art. 3 de l'arrêté du Gouvernement du 16 juillet 1998).

<sup>41</sup> Comp. C.E., 2 mars 1992, n° 38.894. On relèvera par ailleurs que le Gouvernement est également habilité à recueillir, même sur les lieux, tous renseignements et éléments utiles (art. 8 de l'ordonnance du 14 mai 1998).

<sup>42</sup> Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2008-2009, n° 543/1. Le cadre législatif avait, en tout état de cause, évolué depuis la première formulation de ces objections, eu égard aux dispositifs européens et internes adoptés en matière de signature électronique (voy. not. la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification).

<sup>43</sup> Les travaux préparatoires se contentent d'indiquer qu'il s'agirait d'une « description concise mais claire de l'objet de la décision » et donnent les exemples suivants :  
« 1<sup>o</sup> emprunt de 1.000.000 F auprès du Crédit communal de Belgique. Financement de l'achat de photocopieuses, décidé en conseil communal du 1<sup>er</sup> janvier 1998 ;

Cette obligation apparaît pourtant fondamentale dans l'esprit de l'ordonnance, dans la mesure où, pratiquement, ce n'est qu'au vu de ce « bref exposé » que le Gouvernement régional pourra décider d'exercer ou non son pouvoir de contrôle sur de tels actes<sup>44</sup> ou, à défaut, d'exiger la production des actes *ad exhibendum*.

À défaut, par ailleurs, de la communication d'un « bref exposé » répondant à la *ratio legis* de l'ordonnance de tutelle, il convient de considérer que le délai dont dispose le Gouvernement régional afin de réclamer la transmission de l'acte ne peut commencer à courir qu'à partir du moment où l'autorité communale lui a correctement communiqué l'information qu'elle était tenue de communiquer.

12. Quoique l'article 2 de l'arrêté du 16 juillet 1998 prévoit que « La transmission des actes non visés par (la liste de l'art. 1<sup>er</sup>) peut être demandée à tout moment par le ministre en charge des Pouvoirs locaux ou par les fonctionnaires qu'il délègue à cette fin », on soulignera que la transmission demandée *en vue de l'exercice de la tutelle* doit, elle, être sollicitée dans un délai précis.

En effet, selon l'article 11, alinéa 2, de l'ordonnance du 14 mai 1998, les actes du conseil communal qui doivent être transmis par liste « ne sont plus susceptibles d'être suspendus ou annulés si le Gouvernement n'a pas réclamé ces actes, par lettre recommandée avec accusé de réception, dans les vingt jours de la réception de la liste ».

Une transmission réclamée ultérieurement ne peut dès lors avoir qu'un objectif d'*information* du ministre en charge des Pouvoirs locaux ou de ses fonctionnaires délégués, mais ne fera pas renaître les délais impartis au Gouvernement pour se prononcer sur l'annulation ou la suspension de tels actes<sup>45</sup>.

## II. La tutelle générale

13. La tutelle générale sur les actes des communes est organisée par les articles 9 et suivants de l'ordonnance du 14 mai 1998. Conformément à ces dispositions, le Gouvernement peut suspendre l'exécution ou annuler par arrêté l'acte par lequel une autorité communale viole la loi ou blesse l'intérêt général. Les actes soumis à la tutelle générale d'annulation sont tous les actes qui ne sont pas soumis à d'autres mécanismes de tutelle par d'autres dispositions de l'ordonnance.

<sup>2</sup> location pour trois ans de l'immeuble sis rue de l'Église, 1 à l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Loyer mensuel : 10.000 F ;

<sup>3</sup> Sanction disciplinaire – Avertissement – Monsieur X, agent de police » (Projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 1996-1997, Projet n° 179/1, pp. 6 et 7).

<sup>44</sup> Pour une critique de cette disposition, voy. B. CADRANEL et R. WITMEUR, « La tutelle sur les communes en Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*, pp. 144 et s.

<sup>45</sup> Comp. A. VANDENDRIESSCHE, « Het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest : de Ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », *T. Gem.*, 1999, I. 2, p. 112. Voy. égal. C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, p. 86.

a) *Suspension des actes de l'autorité communale*

14. Le Gouvernement dispose d'un délai de quarante jours<sup>46</sup> à partir de la réception de l'acte afin de décider de son éventuelle suspension ; ce délai est ramené à trente jours en ce qui concerne le choix du mode de passation, la fixation des conditions et l'attribution des marchés publics de travaux, de fourniture et de services subsidiés dans le cadre de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers.

La suspension vise à permettre à l'autorité communale de retirer l'acte suspendu ou de le justifier (art. 9, al. 4). Sous peine de nullité de l'acte suspendu, elle transmet au Gouvernement l'acte par lequel elle justifie l'acte suspendu, dans un délai de quarante jours à dater de la réception de l'arrêté de suspension<sup>47</sup>. En revanche, l'ordonnance du 14 mai 1998 ne permet pas de modifier de la sorte une décision suspendue afin de répondre aux objections énoncées dans l'arrêté de suspension : « La commune doit se limiter soit à retirer l'acte suspendu, soit à le justifier. Si la commune désire adapter sa décision en fonction de l'arrêté de suspension, elle doit d'abord retirer la décision suspendue pour ensuite prendre un nouvel acte »<sup>48</sup>.

L'exercice du pouvoir de suspension est discrétionnaire dans le chef de l'autorité de tutelle et ne constitue pas un préalable nécessaire à l'exercice de son pouvoir d'annulation<sup>49</sup>.

b) *Annulation*

15. Le délai dans lequel le Gouvernement peut exercer sa tutelle d'annulation est de quarante jours à partir de la réception de l'acte ou, le cas échéant, de la réception de l'acte par lequel l'autorité communale justifie un acte suspendu<sup>50</sup>. Ce délai est ramené à trente jours en ce qui concerne le choix du mode de passation, la fixation des conditions et l'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de

<sup>46</sup> L'article 4 de l'ordonnance fixe les règles de computation des délais qui s'imposent au Gouvernement dans le cadre de l'application de celle-ci. Ces règles sont calquées sur celles applicables, notamment, à la computation des délais de recours au Conseil d'État.

<sup>47</sup> Suivant la circulaire du 24 mai 2002 relative à l'ordonnance du 18 avril 2002 ayant raccourci les délais de tutelle et de justification des actes suspendus (voy. *supra*), « L'attente passive de l'expiration du délai de quarante jours – ayant pour conséquence la nullité de l'acte suspendu – est contraire à la bonne administration de la commune et porterait atteinte à la sécurité juridique. Lors du contrôle des comptes, l'autorité de tutelle fera particulièrement attention aux conséquences financières de ces actes. Les communes sont donc priées avec insistance de transmettre dans les quarante jours à l'autorité de tutelle l'acte par lequel elles justifient ou retirent la décision suspendue », *M.B.*, 26 juin 2002, p. 29076.

<sup>48</sup> Circulaire du 24 mai 2002 précitée, *ibidem*.

<sup>49</sup> Voy. à cet égard Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'État fédéral », *op. cit.*, p. 74.

<sup>50</sup> À défaut d'une autre décision prise par le Gouvernement, la suspension est levée après l'expiration d'un délai de quarante jours à partir de la réception de l'acte par lequel l'autorité communale justifie l'acte suspendu.

services subsidiés dans le cadre de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers.

Par ailleurs, selon l'article 11, alinéa 2, de l'ordonnance, le délai dont dispose le Gouvernement afin de prononcer la suspension ou l'annulation d'un acte communal par liste et réclamé par le Gouvernement dans le délai prescrit au premier alinéa est de *vingt jours* à partir de la réception de l'acte.

### III. Le cas particulier de la tutelle d'annulation suspensive des décisions d'attribution de marchés publics

16. Bien qu'il soit inscrit sous le titre de « tutelle générale » au sein de l'ordonnance du 14 mai 1998, l'article 12 de celle-ci maintient un mécanisme particulier de tutelle d'annulation, déjà prévu par l'article 82*bis*, § 4, de la loi communale de 1836<sup>51</sup> :

« Les actes par lesquels le collège des bourgmestre et échevins attribue les marchés de travaux, de fournitures et de services, *ne sont exécutoires qu'à partir du jour où ils ne sont plus susceptibles d'être suspendus ou annulés*, ou le cas échéant, à partir du jour où le Gouvernement notifie à la commune que l'acte peut être exécuté immédiatement. [...] »<sup>52</sup>.

Il en résulte qu'aucune exécution ne peut être donnée à la décision d'attribution de marché public soumise à cette disposition avant l'expiration du délai de tutelle. Ainsi, même en l'absence d'introduction d'un recours pendant la période de *standstill*, le marché ne pourra être conclu dans l'attente d'une décision du Gouvernement<sup>53</sup>, qui peut toutefois communiquer à la commune, sans attendre l'expiration du délai de tutelle d'annulation, que la décision peut être immédiatement exécutée<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Voy. à ce sujet C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, p. 87.

<sup>52</sup> L'article poursuit en prévoyant :  
« L'alinéa 1<sup>er</sup> n'est pas applicable :  
1° aux actes attribuant les marchés visés à l'article 26, § 1<sup>er</sup>, 1°, c, de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;  
2° aux actes attribuant des marchés qui ne doivent pas être transmis au Gouvernement en application de l'article 6 ».

<sup>53</sup> Il nous semble toutefois que le seul non-respect du délai suspensif de tutelle par l'autorité communale dans le cadre de la conclusion de l'un de ses marchés ne pourrait donner lieu à invocation, par un soumissionnaire évincé, des mesures nouvelles prévues par les articles 17 et suivants de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services : ce dispositif (déclaration d'absence d'effet) est expressément lié au respect des règles de procédure et de délai contenues par cette législation et ne peut se voir étendu à la sanction d'autres dispositifs législatifs ou réglementaires.

<sup>54</sup> Cette précision est, elle, inédite par comparaison au régime antérieur : voy. C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, p. 87, et A. VANDENDRIESSCHE, « Het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest : de Ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten

## IV. La tutelle d'approbation

17. En vertu de l'article 13 de l'ordonnance, sont soumis à l'approbation du Gouvernement, les actes de l'autorité communale portant sur les objets suivants<sup>55</sup> :

- 1° le cadre du personnel communal ;
- 2° les conditions de recrutement et d'avancement du personnel communal<sup>56</sup> ;
- 3° le statut pécuniaire et les échelles de traitements, les indemnités et les allocations du personnel communal – statutaire et contractuel<sup>57</sup> ;
- 4° les règlements des pensions du personnel communal, ainsi que le mode de financement des pensions ;
- 5° les démissions d'office et les révocations du personnel communal : elles sont exécutées provisoirement<sup>58</sup> ;
- 6° le budget communal, le budget des régies communales et leurs modifications ;
- 7° les comptes communaux, les comptes et les états des recettes et des dépenses des régies communales et le compte de fin de gestion du receveur local ou de l'agent spécial visé à l'article 138, § 1<sup>er</sup>, de la Nouvelle loi communale et du trésorier des régies communales ;
- 8° la décision de pourvoir à des dépenses réclamées par des circonstances impérieuses et imprévues visée à l'article 249, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Nouvelle loi communale ;
- 9° la consolidation et le rééchelonnement des charges financières des emprunts souscrits ;

---

van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest », *op. cit.*, p. 112, qui souligne que cette tutelle s'apparente donc, de ce fait, plus à une tutelle d'approbation.

<sup>55</sup> Sur l'appréciation de la réduction *concrète* du champ de la tutelle d'approbation par la sélection de catégories d'actes retenue par le législateur, voy. C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, pp. 87 et 88. Voy. les mêmes auteurs, pp. 89 à 94, sur la description des différentes catégories d'actes concernés.

<sup>56</sup> Un amendement en vue d'étendre cette tutelle d'approbation au « statut administratif du personnel », en vue de pouvoir insuffler une certaine uniformité entre les statuts des communes, a été rejeté en Commission (voy. à cet égard A. VANDENDRIESSCHE, « Het administratief toezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest : de Ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest », *op. cit.*, p. 113).

<sup>57</sup> Projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 1997-1998, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires intérieures, n° 179/2, p. 29.

<sup>58</sup> Cette tutelle ne s'accompagne pas d'un pouvoir de réformation desdites décisions infligeant au personnel statutaire les sanctions disciplinaires maximales (A. VANDENDRIESSCHE, « Het administratief toezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest : de Ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest », *op. cit.*, p. 114). Sur les modifications apportées à la tutelle sur le régime disciplinaire du personnel communal par l'ordonnance du 14 mai 1998, voy. C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, pp. 83 et 85.

- 10° l'organisation des établissements et services communaux en régie communale et le bilan de départ de ces régies ;
- 11° la création de régies communales autonomes et les apports de la commune dans ces régies<sup>59</sup> ;
- 12° le choix du mode de passation et la fixation des conditions des marchés de travaux, de fournitures et de services (...) <sup>60</sup>.

**18.** Les arrêtés de tutelle relatifs aux points 1° à 6° et 8° à 12° doivent être notifiés dans un délai de quarante jours suivant la réception de l'acte. Ce délai peut être prorogé une fois par le gouvernement pour un délai ne pouvant pas dépasser le délai initial. La décision de proroger le délai doit également être notifiée à la commune avant l'expiration du délai initial.

Les arrêtés de tutelle relatifs aux comptes communaux, aux comptes et aux états des recettes et des dépenses des régies communales, ainsi qu'au compte de fin de gestion du receveur communal ou du trésorier des régies communales doivent être notifiés dans un délai de quatre-vingts jours, prorogeable une fois dans les mêmes conditions.

Les arrêtés de tutelle concernant le choix du mode de passation, la fixation des conditions et l'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services subsidiés dans le cadre de l'ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, doivent être notifiés dans un délai de trente jours. Ce délai ne peut être prorogé.

Si les délais visés au point b ne sont pas respectés, l'acte est réputé approuvé (art. 14, al. 3).

<sup>59</sup> A. VANDENDRIESSCHE, « Het administratief toezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest : de Ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest », *op. cit.*, p. 115, précise : « Een amendement om ook de toetreding van de gemeente tot intercommunale verenigingen en de oprichting van of de toetreding tot gemeentelijke v.z.w.'s aan het goedkeuringstoezicht te onderwerpen, is verworpen. Er is ook opgemerkt dat de 'akte tot oprichting van een vereniging van gemeenten door de toezichhoudende overheid goedgekeurd moet worden' en dat het algemeen toezicht op de beslissing van de gemeenteraden – waarvoor trouwens de mededelingsplicht geldt – dienaangaande volstaat. Ook dat de toetreding tot een v.z.w. niet betekent dat de gemeente een deel van haar patrimonium overdraagt zodat ook op dat vlak het algemeen toezicht volstaat ».

<sup>60</sup> L'approbation n'est pas requise :

a) lorsque la valeur globale du marché est égale ou inférieure à 249.600 euros, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise pour les marchés de fournitures et de services et à 500.000 euros, la taxe sur la valeur ajoutée non comprise ; pour les marchés de travaux.

Le Gouvernement peut modifier le montant pour les marchés de travaux, de fournitures et de services pour l'adapter à la suite des révisions biennales prévues par l'article 78 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Le montant pour les marchés de fournitures et de services ne peut être supérieur à 407.000 euros ou inférieur à 102.000 euros la taxe sur la valeur ajoutée non comprise ;

b) pour les marchés visés à l'article 26, § 1<sup>er</sup>, 1°, c), de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

## V. Autres mesures de tutelle spéciale

19. Les articles 15 à 18 de l'ordonnance prévoient diverses mesures de tutelle spéciale, telle que la réformation des budgets et des modifications budgétaires des communes et des régies communales (art. 15, § 1<sup>er</sup>), des comptes budgétaires des communes et des états des recettes et des dépenses des régies communales (art. 15, § 2), des comptes de résultat et des bilans des communes et des régies communales (art. 15, § 3), ainsi que des comptes de fin de gestion des receveurs locaux, des agents spéciaux visés à l'article 138, § 1<sup>er</sup>, de la Nouvelle loi communale et des trésoriers des régies communales (art. 15, § 4)<sup>61</sup>.

Le Gouvernement est également compétent pour déterminer la répartition entre deux ou plusieurs communes des charges d'une dépense obligatoire qui les intéresse toutes, en cas de désaccord entre elles sur ce point (art. 16), après avoir entendu les collègues des bourgmestre et échevins concernés.

Par ailleurs, il peut ordonner le paiement d'une dépense obligatoire en cas de retard ou de refus d'ordonnancer celle-ci (art. 17). Sa décision tient lieu de mandat régulier que le receveur est tenu d'exécuter d'office.

Enfin, l'article 18 de l'ordonnance permet l'envoi d'un commissaire spécial en ces termes :

« Après deux avertissements consécutifs et transmis par lettre recommandée avec accusé de réception ou remis par porteur contre récépissé, le Gouvernement peut charger un ou plusieurs commissaires de se rendre sur place aux fins de recueillir les informations ou les observations demandées ou d'exécuter une obligation qui s'impose à l'autorité communale ».

Il convient de relever que cette disposition, très vague quant à son champ d'application, dénote par rapport au reste de l'ordonnance et aux objectifs d'allègement des contrôles de tutelle à l'égard des communes : l'exercice de la tutelle coercitive pourrait être justifié par le défaut de respecter *n'importe quelle obligation* qui s'impose à l'autorité communale. Il semble toutefois qu'en pratique, cette disposition ne reçoive pas d'application courante.

## VI. Délai de notification et motivation formelle des arrêtés de tutelle

20. L'ordonnance marque un point positif, par comparaison à d'autres régimes de tutelle, en fixant le délai dans lequel l'autorité de tutelle doit faire savoir à l'autorité communale qu'elle a effectivement fait usage de sa compétence.

<sup>61</sup> Pour une description détaillée de ces procédés de tutelle et du « dialogue » entre le Gouvernement et la commune prévu dans ces hypothèses, voy. A. VANDENDRIESSCHE, « Het administratief toezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest : de Ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest », *op. cit.*, pp. 116 et 117.

En effet, l'article 4, 3°, dispose que « tout arrêté du Gouvernement doit être notifié par écrit à l'autorité communale et à peine de nullité de cet arrêté, son envoi doit se faire au plus tard le jour de l'échéance du délai » (voy. également l'article 14 de l'ordonnance en matière de tutelle d'approbation).

Cette règle garantit donc l'autorité subordonnée de recevoir, en principe, au plus tard le lendemain de l'échéance du délai de tutelle auquel son acte est soumis, l'arrêté éventuellement adopté par le Gouvernement à l'égard de cet acte.

La sanction de ce délai est, en outre, la *nullité* de l'arrêté pris par l'autorité de tutelle : il en résulte que tout acte d'une commune dont l'arrêté d'annulation – ou d'improbation – du Gouvernement régional n'est pas notifié dans le délai prévu devra être considéré comme définitif.

21. Enfin, l'article 5 de l'ordonnance du 14 mai 1998 dispose que « Tout arrêté qui porte annulation, suspension, improbation, qui comporte une mesure de substitution d'action ou qui proroge un délai doit faire l'objet d'une motivation formelle ».

Sur ce point, même en 1998, l'ordonnance n'apportait guère d'innovation, eu égard aux obligations de motivation déjà contenues dans la loi communale et à l'application générale de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

## E. Principales circulaires prises au titre de l'organisation et de l'exercice de la tutelle administrative

22. Outre les circulaires en matière de budgets et de comptes communaux, déjà commentées dans la contribution de D. Yernault, on peut relever plusieurs circulaires visant à expliciter les modalités du contrôle de tutelle exercé par le Gouvernement, et en particulier :

- à la veille de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 14 mai 1998, la circulaire du ministre-président du 24 août 1998 (non publiée, mais disponible sur le site de l'Administration des Pouvoirs locaux<sup>62</sup>) : cette circulaire rappelle les objectifs de la réforme, son champ d'application, les notions de tutelle ordinaire et spécifique, les règles de transmission des actes, l'exemplification des listes d'actes soumis à transmission *in extenso* et à tutelle d'approbation, les modalités d'exercice des différentes tutelles prévues par l'ordonnance, ainsi que, enfin, une comparaison de l'organisation de la tutelle d'approbation avant et après le 1<sup>er</sup> septembre 1998 ;
- la circulaire du 24 mai 2002 relative à l'ordonnance du 18 avril 2002, évoquée plus haut.

<sup>62</sup> <http://www.pouvoirslocaux.irisnet.be/fr/legislation/doclegis/circulaire-relative-a-lordonnance-du-14-mai-1998-organisant-la-tutelle-administrative-sur-les-communes-de-la-region-de-bruxelles-capitale>.

Il est sans doute superflu de rappeler que de telles circulaires ne peuvent elles-mêmes organiser des processus de tutelle à l'égard des communes, mais uniquement expliquer le fonctionnement des normes législatives établissant ceux-ci<sup>63</sup>.

## § 2. De quelques tutelles régionales spécifiques<sup>64</sup> sur les communes bruxelloises

23. En Région de Bruxelles-Capitale même, on l'a dit, des régimes de tutelle spécifique peuvent être établis par des législations particulières attribuant certaines compétences aux autorités subordonnées.

Ainsi, différentes législations « sectorielles », portant sur d'autres compétences matérielles régionales, peuvent confier des missions aux autorités communales et, par voie de conséquence, assortir l'exercice de celles-ci d'un contrôle de tutelle.

Sans entrer dans le détail – et sans aucunement prétendre à l'exhaustivité –, on peut notamment citer à cet égard :

- les différents mécanismes de tutelle établis en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire<sup>65</sup> et de conservation du patrimoine immobilier<sup>66</sup> ;
- la tutelle d'approbation visée à l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance du 8 avril 1993 portant création du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales ;
- ou encore l'article 23 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, aujourd'hui remplacé par l'article 135 du Code bruxellois du Logement refondu par l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement<sup>67</sup>, prévoyant une tutelle de substitution du Gouvernement à l'égard des autorités communales – et de C.P.A.S. – défaillantes pour l'accomplissement des missions qui leur sont confiées par le Code.

24. Il convient également d'envisager ici la tutelle d'approbation découlant de l'ordonnance du 12 janvier 2006 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois<sup>68</sup> (art. 4, § 2), concernant la décision adoptée

---

<sup>63</sup> Voy. à cet égard C.E., 7 novembre 1998, n° 76.815, *Ville de Bruxelles* ; égal. Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'État fédéral », *op. cit.*, p. 61.

<sup>64</sup> Pour des exemples de tutelles spécifiques exercées par d'autres niveaux de pouvoirs, ne faisant pas l'objet des présentes contributions, voy. not. la circulaire du ministre-président du 24 août 1998 relative à la mise en œuvre de l'ordonnance du 14 mai 1998, visée ci-dessus.

<sup>65</sup> Voy. not. les cas d'avis conformes prescrits par l'article 153 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire, les cas de réformation prévus par les articles 165 et s., ou encore l'autorisation visée à l'article 37 du même Code.

<sup>66</sup> Voy. les tutelles d'autorisation des décisions de démolition de biens classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde prévues par les articles 215 et 234 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire.

<sup>67</sup> *M.B.*, 18 juillet 2013, p. 45239.

<sup>68</sup> *M.B.*, 1<sup>er</sup> février 2006, p. 5475.

pour chaque législature par le conseil communal quant aux avantages de toute nature, frais de représentation et outils de travail dont bénéficient ou disposent les bourgmestres, échevins et conseillers communaux, ainsi que le montant de leurs jetons de présence.

Selon la circulaire du 23 mars 2006 concernant l'application de l'ordonnance dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>69</sup>, il s'agit en l'occurrence également d'une tutelle spécifique<sup>70</sup>, organisée « parallèlement à la tutelle administrative ordinaire. Les procédures et les délais de tutelle de l'ordonnance qui régissent la tutelle administrative ordinaire sur les pouvoirs locaux ne sont donc pas applicables » ; il en résulte que cette tutelle n'est pas subordonnée à un délai d'exercice strict, ce qui pose question en termes de respect de l'autonomie communale.

La circulaire s'en justifie par référence aux travaux préparatoires de l'ordonnance<sup>71</sup> : « la non-fixation d'un délai de tutelle donne à l'autorité de tutelle un délai suffisant pour comparer toutes les décisions entre elles et « veiller à ce qu'il existe un lien logique entre la rétribution et les coûts d'une part et les prestations fournies d'autre part » ».

Il semble toutefois que le Gouvernement ait ultérieurement perçu l'insécurité juridique créée par une telle situation, dès lors qu'il a prévu, à l'article 5 de son arrêté du 6 mars 2008 exécutant les articles 4, §§ 1<sup>er</sup> à 3, et 8 de l'ordonnance du 12 janvier 2006 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois, les modalités suivantes pour l'exercice de ce pouvoir de tutelle :

« Les décisions générales [...] sont communiquées dans un délais de trente jours suivant leur adoption, à l'autorité de tutelle.

La décision de l'autorité de tutelle doit être notifiée selon les cas au conseil communal ou au conseil de police concerné dans un délai de trente jours suivant la réception des documents.

Ce délai peut être prorogé une fois par l'autorité de tutelle pour un délai ne pouvant pas dépasser le délai initial. La décision de proroger le délai doit également être notifiée au conseil communal ou au conseil de police concerné avant l'expiration du délai initial.

Si ces délais ne sont pas respectés, l'acte est réputé approuvé ».

25. Enfin, on relèvera que l'ordonnance du 14 mai 1998 n'abroge pas, en ce qu'il contient des dispositions relatives à la tutelle sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 28 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux

<sup>69</sup> M.B., 20 juin 2006, p. 31266.

<sup>70</sup> Coordonnée dans son exercice par la Cellule « Transparence des rémunérations » créée au sein du Ministère de la Région de Bruxelles capitale sous l'autorité du Secrétaire Général (art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 exécutant les articles 4, §§ 1<sup>er</sup> à 3 et 8, de l'ordonnance du 12 janvier 2006 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois, M.B., 1<sup>er</sup> avril 2008, p. 17812).

<sup>71</sup> Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2005-2006, Compte-rendu intégral n° 11, séance du 16 décembre 2005, p. 26.

intercommunales<sup>72</sup>, qui maintient donc une tutelle (spécifique ?) d'approbation sur les conventions conclues entre communes, pour une durée déterminée, relatives à des fournitures et à des services d'intérêt communal bien déterminés.

### Section 3

## La tutelle sur les intercommunales

26. Par la loi spéciale du 16 juillet 1993, la compétence relative aux intercommunales a été complètement transférée aux Régions. Les Conseils régionaux ont dès lors la compétence normative pour toute question concernant les intercommunales, et les gouvernements régionaux ont la compétence d'exécution qui en découle, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie.

Avant l'intervention du législateur régional, la tutelle administrative ordinaire sur les intercommunales de la Région de Bruxelles-Capitale était organisée par les dispositions de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales.

La matière est désormais régie par l'ordonnance du 19 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les intercommunales de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>73</sup>. L'objectif du législateur était exprimé de façon très explicite dans les travaux préparatoires de celle-ci :

« Vu que les règles relatives à l'exercice de la tutelle administrative dans la loi du 22 décembre 1986 sont très sommaires et ne comportent pas de dispositions d'exécution ou de délais, il est opportun de régler l'organisation de la tutelle administrative par ordonnance »<sup>74</sup>.

27. La méthodologie suivie a été, pour le surplus, d'assurer une uniformité avec le régime de tutelle applicable aux communes exposé plus haut<sup>75</sup>.

L'ordonnance reproduit donc les mêmes règles de communication des actes, de computation des délais et de motivation formelle (art. 3 à 5 de l'ordonnance). Le

<sup>72</sup> Qui n'est abrogé, par l'ordonnance du 19 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les intercommunales de la Région de Bruxelles-Capitale (voy. ci-dessous), qu'en ce qu'il contient des dispositions relatives à la tutelle sur les intercommunales de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>73</sup> *M.B.*, 29 septembre 2001, p. 33124. Les deux seules modifications à ce jour concernent, à l'article 6 de l'ordonnance, le remplacement de la mention du collège des commissaires par celle des « réviseurs et commissaires aux comptes », en suite de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2012 modifiant la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales et l'ordonnance du 19 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les intercommunales de la Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 14 mars 2012, p. 15648) et la mention du transfert à l'Observatoire des prix de référence dans les marchés publics des actes des intercommunales soumis à ces avis, en suite de l'ordonnance précitée du 3 avril 2014.

<sup>74</sup> Projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative sur les intercommunales de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2000-2001, n° 173/1, p. 2.

<sup>75</sup> *Ibid.*

principe est la transmission *in extenso* des actes de l'assemblée générale, du conseil d'administration et des réviseurs et commissaires aux comptes dans les vingt jours de leur adoption (art. 6). Les travaux préparatoires précisent que : « À côté des organes prévus par la loi, certaines intercommunales créent par exemple des organes comme les comités de direction, les collèges d'experts, etc. Les actes de ces organes spécifiques peuvent être demandés à tout moment par le Gouvernement »<sup>76</sup> ; l'article 6, alinéa 2, traduit cette faculté.

Les mêmes principes valent en matière de tutelle de suspension et d'annulation (délai de quarante jours, *non prorogable*, justification de l'acte suspendu, art. 7 et 8).

En revanche, l'ordonnance ne reproduit pas le mécanisme de tutelle suspensive d'annulation en matière d'attribution de marchés publics<sup>77</sup>.

Sont soumis à tutelle d'approbation (art. 9) :

- l'acte de constitution, les statuts et les annexes éventuelles qui, en vertu des statuts, en font intégralement partie de même que toute modification y apportée ;
- les conventions relatives à des fournitures et à des services d'intérêt communal entre les intercommunales entre elles ou entre les intercommunales et les communes ;
- les règles organiques relatives au statut du personnel.

Le délai de tutelle d'approbation, de quarante jours, peut être prorogé une seule fois d'autant par le Gouvernement, moyennant notification avant l'expiration du premier délai. Si ces délais ne sont pas respectés, l'acte est réputé approuvé.

Enfin, l'ordonnance prévoit la figure du commissaire spécial, qui peut être désigné par le Gouvernement lorsque l'intercommunale reste en défaut, après avertissement motivé et accompagné d'un délai de réponse, de fournir les renseignements et éléments demandés, ou de mettre en exécution les mesures prescrites par les lois, ordonnances, arrêtés, règlements ou statuts ou par une décision de justice coulée en force de chose jugée (art. 11). À la différence de l'ordonnance du 14 mai 1998, l'article 11, § 3, prévoit expressément que « Les frais, honoraires ou traitements inhérents à l'accomplissement de la mission du commissaire spécial sont à charge des personnes défailtantes dans l'exercice de leur fonction ou de leur mandat [...] ».

<sup>76</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>77</sup> Bien que ce mécanisme fût prévu par le projet d'ordonnance, il a ensuite été supprimé par suite d'un amendement du Gouvernement. La justification de cette suppression laisse toutefois perplexe, le ministre-président ayant exposé en Commission : « En outre, l'examen de tutelle ayant un caractère suspensif, il va de soi que la délibération concernée ne devient exécutoire qu'avec l'accord de l'autorité de tutelle ou à l'expiration du délai imparti à cette autorité pour se prononcer. [...] réflexion faite, le Gouvernement estime que cet article est superfluetoire, pour les raisons évoquées dans la justification. Il s'agit de l'application d'un principe général de la tutelle. Cet article n'a, à la limite, qu'une portée didactique. Mais il ne sert à rien ». *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2000-2001, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires intérieures, chargée des pouvoirs locaux et des compétences d'agglomération, n° 173/2, p. 11. Comme exposé ci-dessus dans le cadre de l'examen de la tutelle sur les communes, ces affirmations sont, en réalité, juridiquement inexactes.

L'ordonnance s'applique aux actes des intercommunales adoptés à compter de son entrée en vigueur le 9 octobre 2001 (art. 13).

28. Il est par ailleurs renvoyé à l'arrêté ministériel du 21 mars 2011 portant délégation à certains fonctionnaires de l'administration des pouvoirs locaux dans le cadre de la tutelle administrative sur les communes, les intercommunales et les zones de police, déjà cité (*M.B.*, 19 avril 2011).

29. Cette ordonnance s'appliquait jusqu'il y a peu uniquement aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région de Bruxelles-Capitale (art. 2).

Eu égard à la conclusion, le 13 février 2014, d'un accord de coopération entre les trois Régions concernant le droit applicable aux intercommunales interrégionales, elle a vocation, désormais à s'appliquer également aux intercommunales interrégionales qui relèveront de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu des critères établis par cet accord de coopération<sup>78</sup>.

30. Il est renvoyé à la contribution relative aux intercommunales en ce qui concerne les tutelles spécifiques qui peuvent s'appliquer à celles-ci, d'un point de vue transversal (quel que soit l'objet de l'intercommunale) ou sectoriel (en fonction de l'objet et des missions exercées par celle-ci) ; ainsi qu'à l'examen de la circulaire du 11 juillet 2006 « portant sur les relations contractuelles entre pouvoirs adjudicateurs »<sup>79</sup>.

## Section 4

### La tutelle sur les Centres publics d'action sociale<sup>80</sup>

31. Concernant l'action des centres publics d'action sociale bruxellois, c'est la Commission communautaire commune qui est compétente pour organiser la tutelle ordinaire sur les C.P.A.S. bruxellois, au titre de sa compétence, dans les matières bipersonnalisables, d'établir leur législation organique. Ces règles sont contenues dans diverses dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Avant l'intervention législative bruxelloise, plusieurs dispositions de la loi du 8 juillet 1976 attribuaient des compétences, notamment en matière de tutelle

<sup>78</sup> Ordonnance du 8 mai 2014 portant assentiment à l'Accord de Coopération conclu le 13 février 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales, *M.B.*, 17 juin 2014, p. 45704 ; sur cet accord et les critères qu'il énonce, voy. la contribution relative au droit organique des intercommunales.

<sup>79</sup> *M.B.*, 13 octobre 2006, p. 54834.

<sup>80</sup> En ce qui concerne la tutelle exercée sur les associations « Chapitre XIIbis », il est renvoyé aux contributions spécifiques relatives à la législation organique des C.P.A.S. et aux hôpitaux du réseau IRIS.

administrative, aux organes provinciaux et, plus particulièrement, à la députation permanente et au gouverneur. Eu égard à l'extra-provincialisation de Bruxelles, il devenait nécessaire d'adapter ces textes, dans le respect des articles 163<sup>81</sup> de la Constitution et 83<sup>quinquies</sup> de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises<sup>82</sup>, qui déterminent le sort des compétences provinciales sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Il s'en déduit, selon les travaux parlementaires de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, que seules les compétences des organes provinciaux élus sont transférées aux institutions bruxelloises, à l'exclusion des compétences du gouverneur. La fonction de gouverneur subsiste, en effet, à Bruxelles en application de l'article 5 de la loi provinciale, de sorte que celui-ci conserverait, par

<sup>81</sup> « Les compétences exercées dans la Région wallonne et flamande par des organes provinciaux élus sont exercées, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, par les Communautés française et flamande et par la Commission communautaire commune, chacune en ce qui concerne les matières relevant de leurs compétences en vertu des articles 127 et 128 et, en ce qui concerne les autres matières, par la Région de Bruxelles-Capitale.

Toutefois, une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, règle les modalités selon lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale ou toute institution dont les membres sont désignés par celle-ci exercent les compétences visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> qui ne relèvent pas des matières visées à l'article 39. Une loi adoptée à la même majorité règle l'attribution aux institutions prévues à l'article 136 de tout ou partie des compétences visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> qui relèvent des matières visées aux articles 127 et 128 ».

<sup>82</sup> Inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, M.B., 20 juillet 1993, p. 16774, et qui dispose :

« § 1. Les missions d'administration générale qui sont exercées dans les provinces par la députation permanente et qui ne relèvent pas de la compétence des Communautés ou des institutions visées à l'article 60, sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les missions d'administration générale qui sont exercées dans les provinces par les conseils provinciaux et qui ne relèvent pas de la compétence des Communautés ou des institutions visées à l'article 60, sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 2. Les missions juridictionnelles qui sont exercées dans les provinces par la députation permanente sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, par un collège de neuf membres désignés par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, sur proposition de son gouvernement. Au moins trois membres appartiennent au groupe linguistique le moins nombreux. Les membres de ce collège sont soumis aux mêmes incompatibilités que les membres de la députation permanente dans les provinces.

Dans la procédure devant le collège, les mêmes règles doivent être respectées que celles qui s'appliquent lorsque la députation permanente exerce une mission juridictionnelle dans les provinces.

§ 3. Les missions qui sont attribuées, par ou en vertu de la loi ou du décret, au conseil provincial sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, par les groupes linguistiques visés à l'article 60, alinéas 2, 3 et 4, et l'assemblée réunie visée à l'article 60, alinéa 4, chaque fois qu'il s'agit d'une matière relevant de la compétence de ces derniers.

Les missions qui sont attribuées, par ou en vertu de la loi ou du décret, à la députation permanente sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, par les collèges visés à l'article 60, alinéas 2, 3 et 4, chaque fois qu'il s'agit d'une matière relevant de la compétence de ces derniers.

§ 4. Le Roi met, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les lois existantes en concordance avec les règles contenues dans les §§ 1<sup>er</sup>, 2 et 3 ».

conséquent, les compétences qui lui sont attribuées par les législations particulières et, notamment, par la loi du 8 juillet 1976<sup>83</sup>. De même, les compétences exercées antérieurement par la députation permanente s'apparentant à un contrôle juridictionnel ne relèvent pas de la tutelle ordinaire et ne sont donc pas transférables aux organes de la Commission communautaire commune, mais bien au collège visé par l'article 83quinquies, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989<sup>84</sup>.

Par ailleurs, comme en matière communale, des tutelles spécifiques peuvent être exercées par d'autres niveaux de pouvoirs qui entendraient confier aux C.P.A.S. certaines missions liées aux matières qu'ils ont le pouvoir de régler<sup>85</sup>.

32. L'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune a donc revu partiellement, dans les limites de ses compétences, les règles comprises dans cette loi par une ordonnance du 3 juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale<sup>86</sup>, avec pour double objectif, d'une part, d'adapter la

<sup>83</sup> Doc., Ass. réunie COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet d'ordonnance relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, n° 84/1, pp. 3 et 4.

<sup>84</sup> Selon les mêmes travaux parlementaires (pp. 5 et 6, et les réf. citées), ces compétences juridictionnelles, dans le cadre de la loi du 8 juillet 1976, seraient les suivantes, au regard de la jurisprudence et de la doctrine connues à l'époque à cet égard :

- la compétence attribuée à la députation permanente par l'article 18 de la loi du 8 juillet 1976 en matière de validation de l'élection des conseillers de l'aide sociale ;
- la compétence attribuée à la députation permanente par l'article 21 de la loi du 8 juillet 1976 lorsqu'un conseiller de l'aide sociale perd une des conditions d'éligibilité ou vient à se trouver dans une situation d'incompatibilité ;
- la compétence attribuée à la députation permanente par l'article 22 de la loi du 8 juillet 1976 en matière de suspension et de révocation des membres du Conseil de l'Aide sociale en cas de négligence grave ou d'inconduite notoire ;
- la compétence dévolue au collège juridictionnel visé au § 2 de l'article 83quinquies précité, en matière de règlement de conflit en rapport avec le quitus de gestion du receveur.

<sup>85</sup> Voy. toutefois l'article 20quindecies de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 26 avril 2004, p. 34281 : « Les missions attribuées aux C.P.A.S. par et en vertu de la présente ordonnance s'entendent et s'exercent sans préjudice de l'article 109 de la loi du 8 juillet 1976, organique des centres publics d'action sociale et à l'exclusion de toute forme de tutelle administrative sur les décisions d'octroi d'aide individuelle et de récupération ») et l'article 25octiesdecies de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (*M.B.*, 17 novembre 2001, p. 39135, qui prévoit une disposition identique).

<sup>86</sup> *M.B.*, 18 juin 2003, p. 32505 ; l'exposé des motifs indique qu'un premier avant-projet d'ordonnance portant modification en matière de tutelle administrative et de règles financières, budgétaires et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale avait été soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation, troisième chambre (numéro de rôle L. 27.319/3) le 15 janvier 1998, mais que vu les remarques du Conseil d'État et vu les adaptations faites dans quelques articles ainsi que dans le titre il a été décidé de soumettre un nouvel avant-projet à l'avis du Conseil d'État (Doc., Ass. réunie COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet n° 84/1, p. 1). En ce qui concerne l'organisation financière et budgétaire des C.P.A.S., il est renvoyé à la contribution spécifique à la législation organique de ces institutions.

tutelle aux modifications organiques évoquées ci-dessus et, d'autre part, de simplifier et d'alléger la tutelle administrative<sup>87</sup>.

Cet allègement se traduit essentiellement de la manière suivante :

- réduction de l'obligation qui incombait aux C.P.A.S. de transmettre l'ensemble de leurs décisions aux autorités de tutelle, pour la remplacer par une liste limitative de décisions à transmettre *in extenso* et une communication par bref exposé pour le surplus (voy. plus haut concernant la tutelle sur les communes) ;
- centralisation de la plupart des compétences de tutelle entre les mains du Collège réuni (transfert, notamment, de la compétence d'approbation des délibérations relatives au cadre du personnel au Collège réuni – art. 42 de la loi du 8 juillet 1976) ;
- suppression de certaines tutelles d'approbation (notamment sur le règlement d'ordre intérieur – ancien art. 40 de la loi du 8 juillet 1976) ;
- réduction et clarification de la computation des délais de tutelle.

Les règles de tutelle ainsi refondues s'appliquent également aux « associations – Chapitre XII », en vertu de l'article 126, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 juillet 1976, tel que remplacé par l'article 46 de l'ordonnance du 3 juin 2003, et qui dispose :

« Sans préjudice de l'application de dispositions statutaires particulières en sens contraire, les associations visées par le présent chapitre sont administrées suivant les mêmes règles que les centres publics d'aide sociale. Elles sont soumises au même contrôle et à la même tutelle administrative ».

Les décisions des C.P.A.S. et desdites associations, prises avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, sont soumises aux règles et aux contrôles de tutelle qui étaient en vigueur à ce moment (art. 51 de l'ordonnance du 3 juin 2003).

## § 1. Autorités compétentes en matière de tutelle ordinaire sur les C.P.A.S.

33. La loi du 8 juillet 1976, telle qu'applicable aux C.P.A.S. bruxellois, désigne comme autorités compétentes pour exercer la tutelle :

- le Collège réuni, dans la plupart des cas ;
- le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal dans certaines hypothèses particulières.

On notera par ailleurs l'existence d'un arrêté du 27 janvier 2005 du Collège réuni relatif à la délégation de signature au directeur de la direction de la tutelle sur les centres publics d'action sociale<sup>88</sup>, ne portant donc aucune délégation d'adopter des actes administratifs en matière de tutelle, mais bien de signer et notifier ceux adoptés

<sup>87</sup> Doc., Ass. réunie COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet n° 84/1, p. 3.

<sup>88</sup> M.B., 20 avril 2005, p. 18000.

par le Collège réuni lui-même, ainsi que le reste de la correspondance afférente à l'exercice du contrôle tutélaire.

## § 2. Procédés de surveillance et de tutelle prévus par la loi de 1976

### A. Mesures de surveillance et de contrôle du fonctionnement des C.P.A.S.

34. Les articles 108 et 109 de la loi du 8 juillet 1976 confèrent un pouvoir de surveillance et de contrôle du fonctionnement des C.P.A.S. et des divers services et établissements qui en relèvent, d'une part, au ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions, par l'intermédiaire d'un service d'inspection et, d'autre part, au collège des bourgmestre et échevins et au Collège réuni (comportant le droit de consulter tous documents du centre, sans déplacement et sous réserve de confidentialité).

35. L'article 111, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 juillet 1976 impose que : « Copie de toute décision du centre public d'action sociale, à l'exclusion des décisions d'octroi d'aide individuelle et de récupération, est transmise dans les vingt jours à compter du lendemain de la réunion au collège des bourgmestre et échevins et au Collège réuni ».

### B. Tutelle générale d'annulation et de suspension exercée par le Collège réuni

36. L'article 111, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 confère au Collège réuni le pouvoir de suspendre la décision par laquelle un C.P.A.S. viole la loi ou blesse l'intérêt général. L'arrêté de suspension motivé doit être notifié dans un délai de quarante jours, à compter de la réception de la décision concernée (soixante jours en ce qui concerne les budgets et comptes annuels).

Le conseil de l'action sociale peut retirer ou maintenir la décision suspendue, auquel cas il notifie sa décision de maintien et de justification dans un délai de cent cinquante jours, prenant effet le lendemain de la réception de la suspension de la décision, au Collège réuni. À défaut, la décision est annulée automatiquement. Le Collège réuni peut également annuler, par arrêté motivé, la décision maintenue. L'arrêté d'annulation doit être notifié au centre dans un délai de quarante jours, prenant effet le lendemain de la réception de la décision de maintien et au plus tard le dernier jour du délai susmentionné. Après l'expiration de ce délai, la suspension est levée.

Les actes soumis à cette tutelle générale d'annulation et de suspension sont donc tous les actes adoptés par un C.P.A.S., qui ne sont pas soumis à un mécanisme de tutelle spéciale relevant du Collège réuni.

## C. Tutelle de suspension exercée par le collège des bourgmestre et échevins

37. L'article 111, §§ 2 et 3, de la loi du 8 juillet 1976 établit une compétence de tutelle de suspension dans le chef du collège des bourgmestre et échevins, en vue de préserver l'intérêt communal et, en particulier, les intérêts financiers de la commune.

Le droit de suspension du collège des bourgmestre et échevins ne peut cependant être exercé dans les cas où, en application de la même loi, les décisions sont soumises à l'approbation ou l'autorisation des autorités de tutelle<sup>89</sup>. Dans ces cas, le collège des bourgmestre et échevins peut communiquer son avis dans un délai de vingt jours aux autorités de tutelle.

Le collège doit notifier l'arrêté de suspension au centre et au Collège réuni dans un délai de trente jours, prenant effet le lendemain de la réception de la décision concernée. Le conseil de l'action sociale peut retirer la décision suspendue ou la maintenir. Cette dernière décision doit être transmise dans un délai de cent jours, prenant effet le lendemain de la réception de la suspension de la décision, au collège des bourgmestre et échevins ainsi qu'au Collège réuni. À défaut, la décision est annulée automatiquement.

Pour le surplus, c'est le Collège réuni qui peut annuler, par arrêté motivé, la décision maintenue. L'arrêté d'annulation doit être notifié au centre dans un délai de quarante jours, prenant effet le lendemain de la réception de la décision de maintien et au plus tard le dernier jour du délai susmentionné. Après expiration de ce délai, la suspension est levée.

On relèvera que le § 3 de cette disposition exempte de ce contrôle de tutelle les décisions des hôpitaux qui dépendent d'un centre public d'action sociale, tant que les comptes, approuvés conformément à l'article 89, démontrent que leur exploitation est en équilibre.

## D. Tutelle d'approbation

38. Diverses délibérations du conseil de l'action sociale sont soumises, au fil de la loi du 8 juillet 1976, à l'approbation d'une autorité de tutelle. Il en va ainsi, notamment, de :

- la décision d'un C.P.A.S. d'adhérer ou de former une association avec un ou plusieurs autres centres publics d'action sociale, avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif, soumise à l'approbation des conseils communaux concernés et du Collège réuni (art. 119) ;

<sup>89</sup> Voy. ci-dessous.

- les décisions du conseil de l'action sociale relatives au cadre et au statut du personnel, ainsi qu'au mouvement de celui-ci, soumises à l'approbation du Collège réuni (art. 42) ;
- les décisions infligeant les sanctions disciplinaires les plus graves, soumises à l'approbation du Collège réuni (art. 53) ; comme en matière communale, ces décisions sont toutefois provisoirement exécutoires ;
- la décision de créer ou d'étendre un établissement ou un service, dès qu'elle est de nature à entraîner une intervention à charge du budget communal ou à majorer celle-ci, soumise à l'approbation du conseil communal (art. 60, § 6) ;
- les budgets et comptes annuels soumis à l'approbation du conseil communal et du Collège réuni (art. 88 et 89).

L'article 110 de la loi énonce un principe général de motivation des actes émis par les autorités de tutelle, de notification de ces actes endéans les délais d'exercice du contrôle, et établit un délai supplétif de quarante jours, lorsqu'un délai spécifique n'est pas fixé par la disposition organisant le mécanisme de tutelle.

## E. Autres mesures de tutelle spéciale

39. L'article 113 de la loi du 8 juillet 1976 prévoit, à l'instar des régimes de tutelle sur les communes, l'envoi d'un ou plusieurs commissaires après deux avertissements consécutifs du Collège réuni en cas de retard à satisfaire aux avertissements. Un tel champ d'action est donc défini de façon encore plus large qu'en ce qui concerne les communes et les intercommunales. L'intervention du commissaire se fait aux frais personnels des membres du conseil ou des agents du centre public d'action sociale en retard de satisfaire aux avertissements.

40. Par ailleurs, certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 prévoient une tutelle d'autorisation de certaines décisions du conseil de l'action sociale (art. 55 et 78, en matière de recrutement contractuel et d'expropriation pour cause d'utilité publique), non substantiellement modifiées par la législation bruxelloise (si ce n'est quant à leur exercice par les instances de la Commission communautaire commune).

### § 3. Transmission des actes du C.P.A.S. et des décisions de tutelle par voie électronique

41. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 octobre 2008 concernant l'envoi électronique des actes soumis à la tutelle administrative en vertu de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'action sociale :

« Les actes des organes délibérants qui sont soumis à la tutelle administrative en vertu de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'action sociale,

ainsi que les arrêtés pris dans ce cadre par le Collège réuni, peuvent être envoyés par courrier électronique.

Ces actes doivent être authentifiés par une signature électronique avancée, réalisée sur la base d'un certificat qualifié et conçue au moyen d'un dispositif sécurisé de création de signature, tel que défini à l'article 4 de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification ».

Un arrêté ministériel du 21 juin 2012 fixe les modalités pratiques de l'envoi électronique des actes des autorités des centres publics d'action sociale dans le cadre de la tutelle administrative<sup>90</sup>.

## Section 5

### **Tutelle générale sur la police locale et tutelle ordinaire sur les zones de police pluricommunales**

42. Comme l'expose de manière parfaitement limpide l'exposé des motifs du Projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative sur les zones de police pluricommunales de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>91</sup>, la police communale relevait, traditionnellement, de l'organisation des *institutions communales* et était soumise, à ce titre, à la tutelle ordinaire sur les communes, confiée aux régions par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (voy. ci-dessus).

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, organise et structure les services de police au niveau fédéral et au niveau local, lesquels assurent ensemble la fonction de police intégrée.

Le territoire des provinces et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale est divisé en zones de police. Une zone de police est constituée par une ou plusieurs communes, et la zone pluricommunale est dotée de la personnalité juridique.

Dans une zone uncommunale, il n'y a aucun changement en ce qui concerne les organes compétents en matière d'organisation et de gestion du corps de police local : le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins et le bourgmestre continuent à exercer leurs compétences.

Dans une zone pluricommunale, les compétences du conseil communal en matière d'organisation et de gestion du corps de police local sont exercées par le conseil de police et les compétences respectives du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre sont exercées par le collège de police.

<sup>90</sup> M.B., 6 juillet 2012, p. 36996.

<sup>91</sup> Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2000-2001, Projet n° 195/1, pp. 1 et s.

Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 1998 que celle-ci rompt véritablement avec la conception traditionnelle selon laquelle la police communale fait partie des matières qui relèvent exclusivement de l'intérêt local<sup>92</sup>.

Sur la base de l'article 7, premier alinéa, b, de la loi spéciale du 8 août 1980, la loi susmentionnée du 7 décembre 1998 crée donc une tutelle spécifique sur les actes relatifs à la police, adoptés par les autorités communales ou par les autorités prévues par cette loi, à savoir le conseil de police et le collège de police.

Cette tutelle spécifique se limite toutefois aux matières pour lesquelles le législateur fédéral est compétent, *in concreto*, à savoir le contrôle du respect des dispositions de la loi précitée du 7 décembre 1998 et ses arrêtés d'exécution et les aspects de l'intérêt général pour lesquels cette tutelle spécifique a été créée.

Sur la base de l'article 7 de la loi spéciale précitée, la Région reste compétente pour organiser et exercer la tutelle administrative ordinaire sur les actes qui ne tombent pas sous la tutelle spécifique ; pour ce qui est des actes qui tombent sous la tutelle spécifique, la Région reste également, dans le cadre de la tutelle administrative ordinaire, compétente pour empêcher que d'autres lois ne soient violées ou que des aspects de l'intérêt général, autres que ceux pour lesquels la tutelle spécifique précitée a été instaurée, ne soient blessés, afin de respecter l'obligation d'organiser une telle tutelle sur tous les actes pris par les *institutions communales*, au sens de l'article 162 de la Constitution (voy. ci-dessus).

Aussi, en Région de Bruxelles-Capitale, depuis la loi du 7 décembre 1998, le Gouverneur de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale exerce la tutelle spécifique sur les décisions que le collège et le Conseil de police prennent quant à l'organisation et la gestion de la police locale. En revanche, c'est l'administration régionale qui exerce la tutelle administrative générale sur les actes qui ne relèvent pas de la tutelle du Gouverneur.

Par ailleurs, l'article 7, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles exclut toute tutelle administrative sur les décisions prises en matière disciplinaire à l'égard de la police locale<sup>93</sup>.

43. L'ordonnance du 19 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les zones de police pluricommunales de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>94</sup> concerne donc les zones de police ayant requis la constitution d'autorités décentralisées spécifiques ; les zones de police unicomunales demeurent, en principe, dans le giron communal,

<sup>92</sup> *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1997-1998, n° 1676/1, pp. 41 et s.

<sup>93</sup> Voy. sur les critiques du Conseil d'État à cet égard : C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, p. 84.

<sup>94</sup> *M.B.*, 29 septembre 2001, p. 33127, et « Erratum », pour ajouter le terme « pluricommunales », publié au *M.B.*, 18 septembre 2003, p. 46437. Le projet d'ordonnance origininaire comportait effectivement ce terme, suite aux remarques de la section de législation du Conseil d'État, évoquées aux notes suivantes, mais il avait disparu à la publication.

ne disposant pas d'une personnalité juridique distincte de la commune<sup>95</sup> et, à ce titre, seraient soumises en termes de tutelle ordinaire à l'ordonnance du 14 mai 1998.

Il existe, en réalité, en Région de Bruxelles-Capitale six zones de police pluricommunales, couvrant les dix-neuf communes et l'intégralité du territoire de la Région<sup>96</sup> :

- zone de police 5339 Bruxelles-Ville et Ixelles ;
- zone de police 5340 Molenbeek-saint-Jean-Koekelberg-Jette-Ganshoren-Berchem-Sainte-Agathe ;
- zone de police 5341 Anderlecht-Saint-Gilles-Forest ;
- zone de police 5342 Uccle-Watermael-Boitsfort-Auderghem ;
- zone de police 5343 Etterbeek-Woluwe-Saint-Pierre-Woluwe-Saint-Lambert ;
- zone de police 5344 Schaerbeek-Saint-Josse-ten-Noode-Evere.

L'ordonnance prévoit un régime fortement comparable à celui applicable aux communes, tant en termes formalistes (transmission, computation des délais, obligation de motivation formelle) qu'en termes de procédure.

Certains actes adoptés par les organes des zones de police doivent être transmis *in extenso* sur la base d'une liste établie par le Gouvernement<sup>97</sup>, les autres par liste accompagnée d'un bref exposé du contenu de ces décisions.

<sup>95</sup> Comme le rappelle la section de législation du Conseil d'État concernant l'avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 19 juillet 2001, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 2000-2001, Projet n° 195/1, p. 15.

<sup>96</sup> Voy. à cet égard l'avis précité de la section de législation du Conseil d'État, p. 16, qui précise : « comme il résulte de l'arrêté royal du 28 avril 2000 déterminant la délimitation du territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en zones de police, que toutes les zones de police de la Région de Bruxelles-Capitale seront pluricommunales, on peut actuellement, sans inconvénient, organiser dans un texte autonome, la tutelle administrative ordinaire sur les zones de police pluricommunales. Cette méthode législative présenterait l'avantage de ne pas alourdir le texte de l'ordonnance du 14 mai 1998.

En conclusion, si l'auteur du projet souhaite organiser des mécanismes de tutelle spéciale pour les actes pris par les communes en matière d'organisation et de gestion du corps de police locale, afin de rencontrer dès à présent l'hypothèse où l'arrêté royal du 28 avril 2000, précité, serait modifié dans le sens d'une division de certaines des zones de police pluricommunales, il optera pour une modification de l'ordonnance du 14 mai 1998 ».

<sup>97</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités des zones pluricommunales de police en vue de l'exercice de la tutelle administrative, *M.B.*, 29 septembre 2001, p. 33122, dont la liste a, comme en matière communale, très peu été modifiée depuis lors (uniquement par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 février 2002, *rapportant* le point 11° visant les suspensions préventives et les sanctions disciplinaires, à l'exception des avertissements et des réprimandes, *M.B.*, 5 avril 2002, p. 14168) :

- 1° les actes qui sont soumis à la tutelle d'approbation ;
- 2° les actes portant retrait ou justification d'un acte suspendu ;
- 3° les actes impliquant une dépense non prévue au budget ;
- 4° la conclusion d'emprunts de trésorerie ou d'assainissement ;
- 5° l'acquisition ou l'aliénation d'un droit de propriété ou de droits réels relatifs aux biens immeubles ;
- 6° les contrats de location d'une durée supérieure à neuf ans, quand ils concernent des biens immobiliers ;

L'ordonnance prévoit également les mêmes délais de transmission des actes et d'exercice des pouvoirs de tutelle<sup>98</sup> que pour les communes et les intercommunales. Elle reproduit également, ici, le mécanisme de tutelle suspensive d'annulation propre aux marchés publics des communes, appliqué aux décisions d'attribution des marchés passés par le collège de police (art. 12).

Sont soumis à l'approbation du Gouvernement (art. 13) :

- 1° le cadre du personnel opérationnel et le cadre du personnel administratif et logistique de la police locale ;
- 2° le budget de la police locale et les modifications y apportées ;
- 3° le compte de la police et le compte de fin de gestion du comptable spécial ;
- 4° la consolidation et le rééchelonnement des charges financières des emprunts souscrits pour le financement de la police locale ;
- 5° le choix du mode de passation et la fixation des conditions des marchés de travaux, de fournitures et de services<sup>99</sup>.

Une tutelle coercitive de substitution s'applique également en des termes équivalents quant aux « obligation(s) qui s'impose(nt) à une autorité d'une zone pluricommunale » (art. 15).

44. Un accord de coopération a par ailleurs été conclu le 16 mars 2002 entre l'État fédéral et les Régions concernant l'exercice de la tutelle spécifique instaurée par la loi du 7 décembre 1998<sup>100</sup>.

Cet accord vise à instaurer des mécanismes de coopération concernant la tutelle exercée sur les actes suivants des autorités de police locale (art. 2) :

- les décisions relatives au cadre organique opérationnel et à celui du personnel administratif et logistique de la police locale ;
- le budget et les modifications y apportées ;
- dans une zone pluricommunale, la contribution au conseil de police et les modifications y apportées ;
- le compte et le décompte final de gestion du receveur ;
- les délibérations concernant le rééchelonnement des charges financières des emprunts souscrits pour le financement de la police locale.

---

7° le choix du mode de passation et la fixation des conditions des marchés publics dont le montant hors taxe sur la valeur ajoutée est égal ou supérieur à 125.000 euros, ainsi que l'attribution, y compris la sélection, de ces mêmes marchés ;

8° la fixation du montant des jetons de présence des membres du conseil de police ;

9° les recrutements, les promotions, les mises à la pension et les démissions du personnel statutaire ;

10° les engagements et les licenciements du personnel contractuel.

<sup>98</sup> Harmonisation réalisée par l'ordonnance du 20 décembre 2002, *M.B.*, 29 janvier 2003, p. 3714.

<sup>99</sup> L'approbation n'étant pas requise, pour les mêmes catégories de marchés publics qu'en matière communale.

<sup>100</sup> *M.B.*, 19 avril 2002, p. 15832.

Ces mécanismes de coopération couvrent l'échange d'informations entre autorités de tutelle concernant les décisions prises par elles et un effort de concordance de leurs décisions respectives sur une même décision, assuré au sein de comités de coordination organisés par l'accord. Il semblerait toutefois que ces comités de coordination n'aient pas encore d'existence pratique à ce jour.

45. En termes de tutelle spécifique *régionale* sur les zones de police pluricommunales, on citera encore l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 12 janvier 2006 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois<sup>101</sup> sur la décision générale prise par chaque conseil de police, dans le mois de son installation, quant aux rémunérations, avantages de toute nature, frais de représentation et outils de travail dont bénéficient/disposent les membres du conseil et du collège de police pour l'exercice de leur mandat.

Cette décision est soumise à tutelle d'approbation dans les mêmes termes que la décision analogue adoptée en cette matière par les conseils communaux ; il est donc renvoyé aux observations formulées ci-dessus à cet égard.

## Section 6

### De la tutelle spécifique exercée par le vice-gouverneur pour l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale<sup>102</sup>

46. S'il convient de considérer que le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale n'exerce aucune compétence en matière de tutelle ordinaire sur les pouvoirs locaux bruxellois, il en va différemment du vice-gouverneur, en matière linguistique.

En effet, l'article 347 de la loi ordinaire visant à achever la structure fédérale de l'État du 16 juillet 1993 a transféré sans équivoque possible la compétence de tutelle suspensive qu'exerçait antérieurement le vice-gouverneur de la Province de Brabant, prévue par l'article 65 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, à ce commissaire du Gouvernement fédéral<sup>103</sup>.

Le vice-gouverneur est chargé de veiller à l'application des lois et règlements relatifs à l'emploi des langues en matière administrative dans l'arrondissement

<sup>101</sup> M.B., 1<sup>er</sup> février 2006, p. 5475.

<sup>102</sup> Pour un examen de l'articulation entre ce contrôle et la tutelle administrative ordinaire sur l'action communale, voy. K. VAN HOEYMISSSEN, « Het gewoon administratief toezicht op de Brusselse gemeenten in samenloop met het specifiek administratief toezicht van de vice-gouverneur », *T.B.P.*, 2000, I. 4, pp. 273 et s.

<sup>103</sup> Voy. à cet égard C. MOLITOR et A. FALYS, « La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998 », *op. cit.*, p. 76.

administratif de Bruxelles-Capitale (art. 65, § 1<sup>er</sup>). Il peut, dans les quarante jours de la réception de l'acte au gouvernement, suspendre par arrêté motivé l'exécution de l'acte par lequel une autorité communale ou un C.P.A.S. bruxellois violerait la législation linguistique. Cet arrêté de suspension est *immédiatement*<sup>104</sup> notifié à l'autorité concernée qui peut le justifier ou le retirer, mais, en tout état de cause, la suspension est levée dans les quarante jours de la réception de l'acte par lequel ladite autorité a pris connaissance de la suspension. Cette tutelle spécifique de suspension ne s'exerce pas en ce qui concerne la réglementation sur l'emploi des langues en matière scolaire.

Le vice-gouverneur examine les plaintes relatives au non-respect des lois coordonnées, déposées par une personne physique ou morale, concernant les matières localisées ou localisables dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Seules les personnes physiques ou morales domiciliées dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale justifiant d'un intérêt peuvent déposer plainte auprès de la Commission, ce qui exclut l'un ou l'autre touriste qui découvrirait une erreur dans un avis rédigé dans sa langue.

Dans ce contexte, le vice-gouverneur peut faire toutes constatations sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements utiles, entendre les personnes intéressées, et imposer un délai de réponse contraignant aux autorités incriminées.

Il essaie de concilier les positions du plaignant et de l'autorité, éventuellement en les confrontant, et si leurs positions sont inconciliables, il peut transmettre la plainte à la Commission permanente de contrôle linguistique qui, en application de l'article 61, §§ 4 et 8, des lois coordonnées, « émettra un avis éventuellement accompagné d'une mise en demeure, et prendra, le cas échéant, en lieu et place de l'autorité défaillante toutes les mesures nécessaires ou demandera aux autorités ou juridictions compétentes de constater la nullité des actes concernés » (art. 65, § 4, al. 4).

Le vice-gouverneur ne disposant que d'un pouvoir de suspension, la question de l'articulation de sa compétence avec la compétence de suspension *et d'annulation* du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, au titre de l'ordonnance du 14 mai 1998, des ordonnances du 19 juillet 2001 ou du Collège réuni, en ce qui concerne les C.P.A.S., au titre de la loi du 8 juillet 1976, s'est évidemment posée.

L'article 65 n'a pas pour objet de régler la tutelle ordinaire, dont l'organisation revient exclusivement au législateur régional<sup>105</sup>. Dès lors, la justification de la décision suspendue doit être transmise au Gouvernement régional bruxellois ou au Collège réuni, seuls compétents, au titre de la tutelle ordinaire, pour procéder à l'annulation de la décision.

<sup>104</sup> Contrairement au texte de l'ordonnance du 14 mai 1998, l'article 65 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative n'englobe pas, dans le délai de quarante jours qu'il énonce, tant l'exercice du pouvoir de tutelle que la notification de la décision adoptée ; le retard mis à la transmission de l'acte de suspension n'est assorti d'aucune sanction.

<sup>105</sup> Voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet d'ordonnance « organisant la tutelle administrative des communes de la Région de Bruxelles-Capitale » (*Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. ord. 1996-1997, Projet n° 179/1, pp. 22 à 26*).

D'aucuns estiment toutefois qu'en pareille hypothèse, la compétence d'annulation de l'autorité de tutelle, de discrétionnaire en principe<sup>106</sup>, en devient liée : l'autorité de tutelle doit exercer son contrôle et annuler, à moins d'une justification convaincante fournie par l'entité subordonnée, son acte contraire à la législation relative à l'emploi des langues<sup>107</sup>. Cette position ne convainc guère, juridiquement, dès lors qu'une compétence liée ne se présume pas...

---

<sup>106</sup> Voy. à cet égard Y. HOUYET, « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'État fédéral », *op. cit.*, p. 76.

<sup>107</sup> Voy. à cet égard, K. VAN HOEYMISSEN, « Het gewoon administratief toezicht op de Brusselse gemeenten in samenloop met het specifiek administratief toezicht van de vice-gouverneur », *op. cit.*, pp. 279 et s.