

La tutelle administrative

Sylvie BOLLEN

Union des Villes et Communes de Wallonie

Fiche 1 – Le cadre institutionnel et les principales notions en matière de tutelle administrative

1. Le cadre constitutionnel et réglementaire

Aux termes de l'article 162, al. 2, 6°, de la Constitution, "*La loi consacre l'application des principes suivants: (...) 6° 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*".

La commune est une entité décentralisée, c'est-à-dire qu'elle règle en toute indépendance ce qui est d'intérêt communal, la Constitution ayant toutefois limité cette liberté à l'interdiction pour les communes de violer la loi ou de blesser l'intérêt général. L'autorité de tutelle est chargée d'empêcher les communes d'enfreindre ces limitations.

L'on peut donc, de manière générale, définir les moyens de tutelle comme étant l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi ou en vertu de celle-ci à une autorité supérieure, aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général par les autorités décentralisées.

Alors qu'au départ, la matière de la tutelle relevait du législateur fédéral, elle a, depuis, été régionalisée, à tout le moins en ce qui concerne la tutelle ordinaire (cf. ci-après). C'est désormais le législateur régional qui est compétent tant pour l'organisation que pour l'exercice de la tutelle ordinaire.

Ainsi que nous le verrons plus loin, le siège de la matière figure actuellement, pour les communes et les intercommunales de la Région wallonne - à l'exception des communes de la région de langue allemande et de la Ville de Comines-Warneton¹ - sous les articles L3111-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

2. Les principales notions

A. La tutelle ordinaire et la tutelle spécifique

C'est en fonction de la matière dans le cadre de laquelle une tutelle est organisée que l'on détermine si ladite tutelle est ordinaire ou spécifique.

La tutelle spécifique est organisée par une loi autre que la loi organique communale et émane de l'autorité compétente pour la matière à laquelle elle se rapporte.

B. Les mécanismes de tutelle préalable et les mécanismes de tutelle a posteriori

La tutelle préalable va en quelque sorte "donner vie" aux actes que l'autorité décentralisée se propose de prendre et qui n'existent encore qu'à l'état de projet. L'on peut citer, parmi ces mécanismes, l'avis et l'autorisation (aucun de ces deux mécanismes n'existe dans le système de tutelle ordinaire organisé en Région wallonne).

La tutelle a posteriori vise, quant à elle, des actes déjà pris. Elle comprend les mécanismes de l'approbation, de la suspension et de l'annulation.

¹ La tutelle sur les premières ayant été transférée au Gouvernement de la Communauté germanophone (cf. décr. 20.12.2004, M.B. 18.3.2005), la seconde demeurant de la compétence du législateur fédéral

C. La tutelle obligatoire et la tutelle facultative

Quand la tutelle est facultative, l'autorité de tutelle peut apprécier de l'opportunité d'exercer son contrôle. Constitue notamment un mécanisme de tutelle facultative, l'annulation.

Par contre, la tutelle obligatoire contraint - comme son nom l'indique - l'autorité de tutelle à exercer son contrôle. L'approbation est un mécanisme de tutelle obligatoire.

D. La tutelle générale et la tutelle spéciale

La tutelle est dite générale en ce sens qu'elle frappe tous les actes qui ne sont pas soumis à un mécanisme de tutelle spéciale. L'annulation constitue un mécanisme de tutelle générale.

Par contre, les actes soumis à tutelle spéciale - tels que l'approbation - sont limitativement énumérés par la loi ou le décret. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs encore rappelé dans un arrêt récent (25.7.2006), après avoir développé son raisonnement sur les bases suivantes: '(...) *L'analyse du Conseil d'Etat est imparable. Les dispositions relatives à la tutelle sont d'ordre public et la tutelle spéciale est une exception au principe de base, à savoir la tutelle générale facultative sur toutes les délibérations. Elles sont donc bien de stricte interprétation et il appartient au législateur d'être plus précis s'il souhaite éventuellement élargir les compétences de l'autorité désignée en la matière. (...)*'².

² Cf. T. Materne, *Tutelle – Jurisprudence du Conseil d'Etat*, Réponses n° 23, 4/2007, p. 8 (commentaires sur l'arrêt n°161.459 du Conseil d'Etat, du 25.7.2006).