

## Fiche 2 - La tutelle administrative ordinaire en Région wallonne

### 1. La tutelle ordinaire en Région wallonne sous l'empire du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999

Sous l'empire de ce décret, la tutelle ordinaire était organisée comme suit: elle frappait les actes des autorités communales et des intercommunales en Région wallonne - à l'exception des communes de la Région de langue allemande et de la Ville de Comines-Warneton -, ainsi que les actes des zones de police uncommunales et pluricommunales en Région wallonne, à l'exception de la zone de police constituée de la Ville de Comines-Warneton.

Les textes organisaient deux mécanismes de tutelle: l'annulation et l'approbation.

L'une des principales caractéristiques du mécanisme de fonctionnement de la tutelle résidait dans la tutelle d'annulation: elle devait s'exercer au travers d'une liste d'actes "appelables", à arrêter par le Gouvernement wallon. Cette liste n'ayant jamais été établie, la tutelle générale d'annulation s'est exercée principalement sur base de recours individuels. Ce mécanisme a été fortement critiqué; il a donc été modifié par le décret du 22 novembre 2007, modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, publié au *Moniteur belge* du 21 décembre 2007, et entré en vigueur le trentième jour qui suit cette publication (cf. ci-après).

Examinons rapidement ces deux mécanismes de tutelle - annulation et approbation - sous l'empire du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999.

#### A. La tutelle générale d'annulation

1. Tous les actes autres que ceux soumis à tutelle spéciale d'approbation étaient soumis à tutelle générale d'annulation.
2. C'est le Gouvernement wallon qui était compétent pour annuler l'acte communal qui "*viole la loi, blesse l'intérêt général ou régional*".
3. A défaut de décision du Gouvernement dans un délai de 30 jours à compter de la réception de l'acte, celui-ci n'était plus susceptible d'annulation.
4. Quant à la procédure, les textes précisait que le Gouvernement pouvait réclamer à la commune la transmission des actes suivant une liste à déterminer.
5. Tout membre du personnel ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'autorité de tutelle (à savoir le Gouvernement) pouvait introduire un recours auprès du Gouvernement contre cette décision, suivant certaines modalités précises.

#### B. La tutelle spéciale d'approbation

1. Huit types de décisions communales étaient soumis à cette tutelle spéciale. Nous les citons au point 6 ci-après.
2. Le collège provincial était la première autorité de tutelle en tutelle spéciale d'approbation.

3. Toutefois, le Gouvernement disposait d'un droit d'évocation, lui permettant de réformer une décision dudit collège, et ce, pour les actes communaux portant sur le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses, le cadre et les statuts administratif et pécuniaire des agents de la commune, à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et le régime de pensions des agents de la commune, ainsi que les règlements relatifs aux impositions communales.

Le Gouvernement recevait ainsi transmission de ces actes en même temps que le collège provincial. Il pouvait alors se réserver le droit de statuer définitivement.

Pour ce faire, le Gouvernement wallon en informait dans les 20 jours de la réception de l'acte, et le collège provincial et l'autorité communale concernée.

Lorsque le Gouvernement s'était réservé ce droit, il notifiait sa décision définitive (relative à l'approbation de l'acte communal) dans les 20 jours suivant l'expiration du délai imparti à l'autorité communale pour introduire son recours (soit 10 jours) et pour autant que l'autorité communale n'ait pas introduit ledit recours.

4. Le Gouvernement était également autorité de recours des organes communaux face à une décision de refus d'approbation (ou d'approbation partielle) par le collège provincial. Le conseil communal ou le collège communal de la commune dont l'acte avait fait l'objet d'un arrêté d'improbation ou d'approbation partielle pouvait introduire un recours auprès du Gouvernement dans les 10 jours de l'arrêté du collège provincial.

Il était tenu de notifier son recours au collège provincial et, le cas échéant, aux intéressés au plus tard le dernier jour du délai de recours.

Le Gouvernement pouvait approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte dans les 30 jours de la réception du recours; à défaut de décision dans ce délai, la décision du collège provincial était réputée confirmée.

5. Le gouverneur demeurait gardien de légalité, étant tenu de prendre son recours auprès du Gouvernement lorsque le collège provincial violait la loi en approuvant ou refusant d'approuver une décision communale ou lorsque le collège provincial ne s'était pas prononcé sur une de ces mêmes décisions qui viole la loi.
6. Pour les actes des autorités communales portant sur:
- le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses,
  - le cadre et les statuts administratif et pécuniaire des agents de la commune, à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et le régime de pensions des agents de la commune,
  - les règlements relatifs aux impositions communales,
  - le rééchelonnement d'emprunts souscrits,
  - les garanties d'emprunts,
  - l'approbation pouvait être refusée pour violation de la loi, lésion de l'intérêt général ou lésion de l'intérêt régional.

Pour les actes des autorités communales portant sur:

- les comptes annuels de la commune et des régies communales,
- la mise en régie communale, la création de régies communales autonomes et la délégation de gestion à une association ou société de droit public ou de droit privé,
- la prise de participation à une association ou société de droit public ou de droit privé susceptible d'engager les dépenses communales,

- l'approbation ne pouvait être refusée que pour violation de la loi.
7. En ce qui concerne la procédure: les actes soumis à approbation étaient transmis, accompagnés de toutes leurs pièces justificatives, au collège provincial, dans les 15 jours de leur adoption, un transmis simultanément étant organisé à l'égard du Gouvernement pour les actes pour lesquels celui-ci pouvait, le cas échéant, exercer son droit d'évocation.

L'autorité de tutelle était tenue de prendre sa décision dans les 30 jours de la réception de l'acte avec ses pièces justificatives, ce délai pouvant, le cas échéant, être prorogé d'une durée maximale égale à la moitié du délai (soit un délai maximal de 45 jours).

A défaut de décision dans le délai, l'acte était exécutoire, sous réserve des règles relatives aux recours et au droit d'évocation.

## **2. La tutelle ordinaire en Région wallonne aujourd'hui**

Nous brosserons ici les grandes lignes des modifications apportées au régime de tutelle ordinaire en Région wallonne par le décret du 22 novembre 2007, modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie et de la décentralisation.

### *A. Champ d'application quant aux personnes*

Sont désormais expressément visées par l'article L3111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment<sup>1</sup>:

- les communes de la Région wallonne, à l'exception des communes de la Région de langue allemande et la Ville de Comines-Warнетon;
- les intercommunales et les associations de projet dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne;
- les zones de police uncommunales et pluricommunales en Région wallonne à l'exception de la zone de police constituée de la Ville de Comines-Warнетon;
- les régies communales autonomes.

On relèvera notamment l'extension du contrôle de tutelle aux décisions des associations de projet ainsi qu'à celles des régies communales autonomes.

Par ailleurs, pour permettre à la Région d'avoir une vision d'ensemble sur les entités paralocales communales, la compétence de contrôle sur certaines décisions communales a été transférée du collège provincial au Gouvernement wallon.

Sont notamment soumises au contrôle du Gouvernement:

- la décision de création d'une régie communale,
- la prise de participation dans des associations ou des sociétés de droit privé ou de droit public, - ... .

### *B. Les mécanismes de tutelle*

Dans leur principe, les deux mécanismes de tutelle existant sous l'empire du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 restent identiques. Il s'agit de la tutelle générale d'annulation et de la tutelle spéciale d'approbation.

---

1 Nous n'abordons pas ici le cas des provinces, également visées par ces textes.

## 1. La tutelle d'annulation

Sont soumis à tutelle d'annulation tous les actes autres que ceux soumis à tutelle spéciale d'approbation.

L'annulation peut avoir lieu pour cause de violation de la loi ou lésion de l'intérêt général (la notion d'intérêt régional est supprimée des textes).

Pour certains actes particuliers, les autorités communales sont tenues de les transmettre au Gouvernement wallon, accompagnés de leurs pièces justificatives, dans les 15 jours de leur adoption, lesdits actes ne pouvant être mis à exécution avant d'avoir été ainsi transmis.

Il s'agit des actes suivants:

- 1° le règlement d'ordre intérieur du conseil communal, ainsi que ses modifications;
- 2° l'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres du conseil et du collège communal;
- 3° l'octroi de rémunérations ou d'avantages de toute nature accordés aux membres du personnel des secrétariats des membres des collèges communaux;
- 4° a. le choix du mode de passation et l'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services d'un montant excédant ceux repris au tableau ci-dessous;
- b. l'avenant apporté à ces marchés de travaux, de fournitures et de services qui porte au minimum sur 10 % du montant initial du marché;
- c. l'avenant apporté à ces marchés de travaux, de fournitures et de services dont le montant cumulé aux montants des avenants successifs atteint au minimum 10 % du montant initial du marché.

	<i>Adjudication publique / appel d'offres général</i>  <i>HTVA</i>	<i>Adjudication restreinte / appel d'offres restreint / procédure négociée avec publicité</i>	<i>Procédure négociée sans publicité</i>
<i>Travaux</i>	250.000 euros	125.000 euros	62.000 euros
<i>Fournitures et services</i>	200.000 euros	62.000 euros	31.000 euros

- 5° les subventions au sens de l'article L3331-2 du présent code ayant pour effet d'accorder au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500 euros indexés au 1<sup>er</sup> février de chaque année sur base de l'indice santé du mois de janvier de l'année en cours rapporté à l'indice santé du mois de janvier 2008 au cours du même exercice budgétaire, à moins qu'elles ne soient accordées en vertu des dispositions d'une loi ou d'un décret;
- 6° les garanties d'emprunts;
- 7° les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et les centimes additionnels au précompte immobilier.

Nombreux actes des intercommunales sont également visés, dont notamment:

- le plan stratégique;
- les marchés publics (idem communes);
- les subventions (idem communes).

Concernant les régies communales autonomes notamment, ce sont les actes portant sur les objets suivants qui doivent ainsi être communiqués au Gouvernement:

- 1° la composition physique des organes de gestion;

- 2° la désignation des membres du collège des commissaires et/ou du réviseur membre de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises;
- 3° l'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature aux membres des organes de gestion.

Le Gouvernement wallon est tenu de prendre sa décision dans les 30 jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives, mais il peut proroger ce délai d'une durée maximale égale à sa moitié (soit 45 jours). La décision n'est plus susceptible d'annulation si le Gouvernement n'a pas notifié sa décision dans ce délai.

Outre ces actes obligatoirement transmissibles, le Gouvernement conserve la faculté d'appeler un acte à propos duquel il aurait reçu plainte, par exemple.

## 2. La tutelle d'approbation

Cinq types d'actes communaux demeurent soumis à la tutelle spéciale d'approbation du *collège provincial*:

- 1° le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses;
- 2° les dispositions générales en matière de personnel occupé au sein de l'administration à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et au régime de pension des agents de la commune;
- 3° les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes au précompte immobilier;
- 4° le rééchelonnement des emprunts souscrits;
- 5° les comptes annuels de la commune et des régies communales.

Les quatre premiers types d'actes peuvent se voir opposer un refus d'approbation pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général; le cinquième uniquement pour violation de la loi.

On relèvera notamment le fait que les redevances communales sont désormais expressément visées et le basculement des taxes additionnelles - et d'elles seulement - en tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire.

La procédure reste identique à celle connue sous l'empire du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999, le collège provincial étant tenu de prendre sa décision dans un délai de 30 jours, prorogeable de moitié, délai porté à 40 jours (également prorogeable de moitié) pour l'approbation des comptes annuels.

Le droit d'évocation du Gouvernement wallon se maintient (pour les trois premiers types d'actes).

Sont par ailleurs soumis à la tutelle d'approbation du Gouvernement wallon - pour assurer une vue d'ensemble sur les réalités paralocales - les actes suivants:

- 1° les actes des autorités communales ayant pour objet la création et la prise de participation dans les intercommunales, les régies communales autonomes et les associations de projet;
- 2° les actes des autorités communales ayant pour objet la mise en régie communale, la délégation de gestion à une intercommunale, association de projet, régie communale autonome, à toute autre association ou société de droit public ou de droit privé ou à une personne physique;
- 3° les actes des autorités communales ayant pour objet la création et la prise de participation à une association ou société de droit public ou de droit privé, autre qu'intercommunale ou association de projet, susceptible d'engager les finances communales;

- 4° les actes des autorités communales ayant pour objet l'adoption des statuts et des modifications de ceux-ci, des régies communales autonomes et des associations de projet;
- 5° les actes des organes des intercommunales ayant pour objet l'adoption de leurs statuts et des modifications de ceux-ci.

Par circulaire du 14 février 2008<sup>2</sup>, le Ministre Courard a rappelé les buts poursuivis par la réforme, expliqué ses grandes lignes et, pour éviter la transmission de documents volumineux non significatifs et, afin de rencontrer l'objectif d'optimalisation de l'exercice de la tutelle, a repris dans cette circulaire "*... les pièces justificatives qui doivent accompagner les actes soumis à une transmission obligatoire pour assurer la complétude des dossiers à instruire par l'autorité de tutelle, dans le champ tant de la tutelle spéciale d'approbation que de la tutelle générale d'annulation. ...*".

Relevons que la tutelle sur les zones de police n'a pas été modifiée par ce décret.

Rappelons enfin qu'en vertu de l'article 4 du Règlement général de la comptabilité communale, toute décision de l'autorité de tutelle est communiquée par le collège communal au conseil communal et au receveur communal. Cette exigence a été rappelée aux autorités communales par circulaire de la DGO5 en date du 22 juin 2010.

---

<sup>2</sup> Circ. 14.2.2008 rel. aux pièces justificatives (M.B. 18.3.2008).