

Numéro du rôle : 289

Arrêt n° 43/92  
du 13 mai 1992

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat par arrêt du 29 mai 1991 en cause de la commune de Nassogne contre la Région wallonne.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents I. Pétry et J. Delva, et des juges J. Wathelet, D. André, F. Debaedts, L. De Grève, L.P. Suetens, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président I. Pétry,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*

\*

## I. *Objet de la demande*

Par son arrêt n° 37.119 du 29 mai 1991 en cause de la commune de Nassogne contre la Région wallonne, représentée par son Exécutif, le Conseil d'Etat, section d'administration, VIème chambre, a posé la question préjudicielle suivante : " L'article 25, § 1er, du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne est-il compatible avec les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat et des Régions, et plus précisément avec l'article 108, alinéa 2, de la Constitution et l'article 7, alinéa 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988, en tant qu'il réserve à l'autorité communale dont la décision est annulée par la députation permanente, le droit d'introduire auprès de l'Exécutif un recours contre l'arrêté d'annulation ? " .

## II. *Les faits et la procédure devant la juridiction du renvoi*

La question posée par le Conseil d'Etat s'inscrit dans le cadre d'un recours en annulation introduit devant le Conseil d'Etat par la commune de Nassogne, recours par lequel celle-ci sollicite l'annulation de l'arrêté du Ministre des Pouvoirs locaux, des Travaux subsidiés et de l'Eau pour la Région wallonne du 8 mai 1990, rejetant le recours introduit par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Nassogne contre l'arrêté du 1er mars 1990 par lequel la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg avait annulé une délibération du conseil communal du 21 décembre 1989 établissant, pour les exercices 1991 à 1994, une taxe sur la capture des oiseaux ou tenderie.

C'est à l'initiative et sur avis conforme de l'auditeur que le Conseil d'Etat a décidé de saisir la Cour de la question précitée. Il considère en effet que bien que la partie requérante ait d'abord placé son argumentation sur le plan de l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 25 du décret du 20 juillet 1989 -question dont en soi le Conseil d'Etat est compétent pour connaître-, la partie requérante a convenu à l'audience que la question qu'elle soulève porte en réalité sur la violation par ledit décret de l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988, et de l'article 108, alinéa 2, de la Constitution.

### III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée reçue au greffe le 19 juin 1991.

Par ordonnance du 19 juin 1991, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs D. André et F. Debaedts ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 11 juillet 1991 remises aux destinataires les 12, 13 et 16 juillet 1991.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 19 juillet 1991.

La commune de Nassogne dont les bureaux sont établis à 6950 Nassogne, à l'Hôtel de Ville, et l'Exécutif de la Région wallonne, représenté par son Ministre-Président, dont le cabinet est établi à 5000 Namur, rue de Fer 42, ont chacun introduit un mémoire par lettres recommandées à la poste, respectivement le 23 juillet 1991 et le 26 août 1991, reçues au greffe respectivement le 24 juillet 1991 et le 27 août 1991.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 17 septembre 1991 et remises aux destinataires le 18 septembre 1991.

Il n'a pas été déposé de mémoire en réponse.

Par ordonnance du 21 novembre 1991, la Cour a prorogé jusqu'au 19 juin 1992 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance présidentielle du 31 mars 1992, le juge L. De Grève a été désigné comme membre du siège en remplacement du juge K. Blanckaert, empêché.

Par ordonnance du 31 mars 1992, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 30 avril 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 1er avril 1992 remises aux destinataires les 2 et 3 avril 1992.

A l'audience du 30 avril 1992 :

- ont comparu :

. Me D. Brusselmans, avocat du barreau de Nivelles, loco Me A. Lebrun, avocat du barreau de Liège, pour la commune de Nassogne;

. Me E. Gillet, avocat du barreau de Bruxelles, loco Me P. Lambert et Me M. Verdussen, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Région wallonne;

- les juges D. André et F. Debaedts ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *La norme litigieuse*

a. Le décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (*Moniteur belge*, 8 septembre 1989) a été adopté sur la base de l'article 7, alinéa 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

En son titre Ier, il contient un certain nombre de dispositions générales (articles 1 à 12), applicables à la tutelle sur les communes, sur les provinces et sur les intercommunales.

Le titre II est consacré plus spécifiquement à la tutelle sur les communes (articles 13 à 27), tandis que les titres III et IV sont relatifs respectivement à la tutelle sur les provinces (articles 28 à 36) et à la tutelle sur les intercommunales (articles 37 à 39). Quant au titre V, il renferme un certain nombre de dispositions abrogatoires et transitoires (articles 40 à 43).

b. L'article 25, § 1er, du décret du 20 juillet 1989, qui fait l'objet de la question préjudicielle, dispose ce qui suit :

" L'autorité communale dont la décision est annulée par la députation permanente peut, dans les trente jours de la notification qui lui en est faite, introduire un recours auprès de l'Exécutif contre l'arrêté d'annulation ".

#### V. *En droit*

A.1. Dans son mémoire, la commune de Nassogne informe la Cour qu'elle entend se référer entièrement aux pièces qui font l'objet de la procédure devant le Conseil d'Etat, lesquelles ont par ailleurs été jointes par la juridiction du renvoi avec sa décision.

A.2.a. L'Exécutif de la Région wallonne rappelle d'abord l'interprétation qu'il convient de donner, selon lui, aux normes par rapport auxquelles la Cour doit exercer son contrôle. Après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour relative aux matières réservées, il fait remarquer qu'en l'espèce, l'article 108, alinéa 2, de la Constitution réservait à la loi nationale le soin d'organiser les communes; les Communautés et les Régions ne peuvent intervenir dans cette matière réservée que moyennant une habilitation spéciale et expresse donnée par les lois de réformes institutionnelles. Selon le mémoire examiné, l'article 7, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 modifié par la loi spéciale du 8 août 1988 donne pareille habilitation aux Régions. Et de préciser que l'article 7, alinéa 1er, précité, prend appui sur l'article 108, alinéa 3, de la Constitution, lequel énonce qu'" en exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Conseils de la Communauté ou de la Région ". Avant sa modification en 1988, l'article 7, alinéa 1er, limitait la

compétence régionale, en matière de tutelle, à l'exercice de cette tutelle, ainsi qu'à l'" organisation des procédures ". Désormais, les Régions sont

donc " intégralement compétentes pour la tutelle administrative ordinaire tant pour son organisation que pour son exercice " (Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 23).

b. Passant ensuite à l'analyse de la norme contrôlée, l'Exécutif souligne que c'est bien un recours de tutelle tel qu'il est visé par l'article 7, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 que l'article 25, § 1er, du décret organise.

c. Selon le mémoire examiné, la question qui est posée en l'espèce est celle de savoir si la détermination de l'organe communal compétent pour former un recours en réformation d'une décision prise au premier degré par une autorité de tutelle, peut être considéré comme un élément inclus dans l'organisation de la tutelle administrative sur les communes, au sens de l'article 7, alinéa 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

S'appuyant sur divers extraits des travaux préparatoires à la loi spéciale du 8 août 1988, l'Exécutif entend montrer que l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être interprété comme incluant implicitement la détermination de l'auteur du recours en réformation parmi les éléments inhérents à l'organisation de la procédure de tutelle et, plus généralement, à l'organisation générale de la tutelle.

Indépendamment de cet argument tiré des travaux préparatoires, cette conclusion est d'ailleurs la seule qui soit conforme au principe de l'interprétation large des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions, telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour.

Dès le moment où l'on tient pour acquis que la réformation sur recours doit être rangée parmi les procédés de la tutelle administrative, il faut en tirer les conséquences qui s'imposent et admettre que ce recours puisse être aménagé dans tous ses aspects, y compris quant à l'auteur du recours. En effet, l'organisation de la procédure de tutelle suppose que celle-ci soit organisée à tous les stades de la procédure. On voit mal, dès lors, ce qui permettrait d'affirmer que la compétence régionale en matière de tutelle sur les communes doit être amputée de telle sorte que les Régions seraient privées de la possibilité d'organiser des recours de tutelle de manière globale et complète. Enfin, en tout état de cause, force est de constater que l'article 25, paragraphe 1er, du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 ne désigne pas nommément un organe communal en particulier. En conséquence, il n'interfère pas directement dans l'organisation de l'institution communale.

En d'autres termes, poursuit l'Exécutif, l'article 25, paragraphe 1er, du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 se limite à faire application du principe rappelé ci-dessus, tout en respectant la répartition des

compétences que la législation communale opère entre les organes de la commune.

Dans l'espèce qui a conduit à la présente question préjudicielle, si le recours à la députation permanente devait être introduit par le conseil communal, c'est avant tout parce qu'en vertu de la législation communale, l'adoption d'un règlement établissant une taxe relève des attributions de ce dernier; l'article 110, alinéa 4, de la Constitution exige même le consentement du conseil communal pour les impositions communales. On le voit, le législateur régional s'est borné à tirer les conséquences d'une distribution des pouvoirs conçus à un autre niveau, celui du législateur national.

Et le mémoire de conclure qu'en somme, la disposition attaquée réalise la conjugaison de deux principes : le premier principe veut que les recours de tutelle soient introduits par l'intéressé; le second principe est celui de la répartition des compétences entre les organes communaux, telle qu'elle est posée par le législateur national, répartition qui permet précisément de déterminer qui - quel organe - est intéressé.

B.1. L'article 108, alinéa 2, de la Constitution réserve au pouvoir législatif national la compétence d'organiser les institutions communales et, plus particulièrement, de consacrer l'application des principes suivants :

" 1° l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux;

2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;

3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales;

4° la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi;

5° la publicité des budgets et des comptes;

6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé. "

B.2. L'article 108, alinéa 3, de la Constitution permet au législateur statuant à la majorité spéciale de donner aux

Conseils de la Communauté ou de la Région la compétence de régler l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative.

B.3. Faisant usage de la faculté accordée par cette disposition, le législateur spécial a procédé à diverses attributions de compétence en matière de tutelle.

L'article 7, alinéa 1er, a, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, attribue à la Région la compétence d'organiser et d'exercer la tutelle sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes, notamment en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire.

B.4. La Cour constate que le recours institué par l'article 25, § 1er, du décret du 20 juillet 1989 n'est pas un recours juridictionnel. La réformation administrative sur recours que la disposition décrétole litigieuse institue doit être qualifiée de recours de tutelle au sens de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980. Le recours ouvert près de l'Exécutif à l'autorité communale dont la décision est annulée par la députation permanente n'entre donc pas dans le champ d'application des articles 123, 8°, et 270 de la loi communale, aux termes desquels les actions judiciaires, d'une part, et les recours portés devant le Conseil d'Etat, d'autre part, ne peuvent être intentés que par le collège des bourgmestre et échevins.

B.5. La question est alors de savoir si la détermination de l'organe communal compétent pour former un recours en réformation d'une décision prise par une autorité de tutelle au premier degré peut être considérée comme un élément inclus dans l'organisation de la tutelle administrative ordinaire sur les communes, au sens de l'article 7, alinéa 1er, a, de la loi spéciale de réformes

institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988.

B.6. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

Une organisation efficace de la tutelle administrative ordinaire suppose que celle-ci soit réglée à tous les stades. Ceci implique, notamment, que la Région, compétente pour instituer un recours de tutelle, puisse déterminer l'organe auquel revient l'exercice de ce recours, même si cette détermination peut avoir une répercussion sur l'organisation des institutions communales.

B.7. L'article 25, § 1er, du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne est compatible avec les règles constitutionnelles et légales qui répartissent les compétences respectives entre l'Etat et les Régions.

Par ces motifs,

La Cour

dit pour droit :

l'article 25, paragraphe 1er, du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat et des Régions.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 mai 1992.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

I. Pétry