

Numéro du rôle : 664

Arrêt n° 11/95  
du 7 février 1995

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 13 et 16 à 19 du décret de la Région flamande du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes, introduit par le Conseil des ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, G. De Baets et E. Cerexhe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours*

Par lettre recommandée à la poste le 2 février 1994, le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 13 et 16 à 19 du décret de la Région flamande du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes (*Moniteur Belge* du 3 août 1993).

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 3 février 1994, 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 ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 mars 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 24 mars 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- D. Vastenavondt, receveur communal à Genk, Vogelkersstraat 13, Genk, par lettre recommandée à la poste le 21 avril 1994;

- l'a.s.b.l. Fédération nationale des receveurs communaux et des receveurs des centres publics d'aide sociale de Belgique, dont le siège social est établi à Zellik, Brusselsesteenweg 619, par lettre recommandée à la poste le 21 avril 1994;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 6 mai 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 24 mai 1994 et 16 juin 1994.

Un mémoire en réponse a été introduit par le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 23 juin 1994.

Par ordonnances du 28 juin 1994 et du 31 janvier 1995, la Cour a prorogé respectivement jusqu'au 2 février 1995 et 2 août 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 17 novembre 1994, le président en exercice, vu la mise à la retraite du juge K. Blanckaert, a complété le siège par le juge H. Boel, qui est devenu rapporteur, et a constaté que le juge Y. de Wasseige était légitimement empêché et remplacé comme membre du siège par le juge J. Delruelle.

Par ordonnance du 17 novembre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 8 décembre 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 18 novembre 1994.

A l'audience publique du 8 décembre 1994 :

- ont comparu :

. Me D. D'Hooghe, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. D. Vastenavondt en son nom propre et pour l'a.s.b.l. Fédération nationale des receveurs communaux et des receveurs des centres publics d'aide sociale de Belgique, et W. Van Elsen pour la même a.s.b.l.;

- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;

- les parties ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet des dispositions attaquées*

L'article 13 du décret de la Région flamande du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes est ainsi conçu :

« Le conseil communal peut exercer, auprès du Gouvernement, un recours contre l'arrêté de la députation permanente portant ventilation des dépenses obligatoires au prorata de l'intérêt que pourraient y avoir les différentes communes, ce dans les trente jours de la notification de l'arrêté à l'autorité communale.

Le Gouvernement statue sur le recours dans les cinquante jours de la réception de celui-ci et envoie sa décision à la députation permanente et à l'autorité communale au plus tard le dernier jour de ce délai.

A défaut de notification de l'arrêté aux autorités communales dans le délai imparti, l'arrêté de la députation permanente est exécutoire. »

L'arrêté de la députation permanente auquel se réfère l'article 13 litigieux est pris sur la base de l'article 256, § 1er, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale, qui énonce :

« Lorsqu'une des dépenses obligatoires intéresse plusieurs communes, elles y concourent toutes proportionnellement à l'intérêt qu'elles peuvent y avoir; en cas de refus ou de désaccord sur la proportion de cet intérêt et des charges à supporter, il y est statué par la députation permanente du conseil provincial. »

Les articles 16 à 19 du décret précité sont ainsi conçus :

« Art. 16. Les délibérations du conseil communal relatives aux comptes sont soumises à l'approbation du gouverneur de province, qui statue sur leur approbation et arrête les montants dans les trois cents jours de la réception des comptes au gouvernement provincial. Au plus tard le dernier jour de ce délai, il adresse son arrêté à l'autorité communale, au receveur communal et au Gouvernement.

Lorsqu'aucun arrêté n'est notifié à l'autorité communale dans ce délai, le gouverneur de province est censé avoir approuvé le budget.

L'arrêté du gouverneur de province est notifié au conseil communal lors de sa prochaine séance.

Art. 17. Le conseil communal et le receveur communal peuvent exercer un recours auprès du Gouvernement contre l'arrêté du gouverneur de province [relatif aux comptes], dans un délai de trente jours de la notification de l'arrêté à l'autorité communale.

Copie du recours est adressée le même jour au gouverneur de province et au receveur communal, respectivement aux autorités communales. (Lire : Copie du recours est adressée le même jour respectivement au gouverneur de province, au receveur communal et aux autorités communales.)

Art. 18. En cas de recours, le compte est établi par le Gouvernement dans un délai de cinquante jours de la réception du recours. En cas de recours émanant à la fois du conseil communal et du receveur communal, les deux recours sont regroupés. Le Gouvernement établit le compte dans un délai de cinquante jours de la réception du recours du conseil communal.

Au plus tard le dernier jour du délai visé à l'alinéa précédent, le Gouvernement transmet son arrêté relatif au recours au gouverneur de province, aux autorités communales et au receveur communal.

Lorsqu'aucun arrêté n'est notifié aux autorités communales dans le délai précité, le recours du conseil communal est accueilli; en cas du recours (lire : en cas de recours) du receveur communal seul, le recours est rejeté.

Art. 19. Les articles 16 à 18 sont également applicables au décompte final du receveur communal. »

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Requête*

A.1.1. Dans la requête, deux moyens sont développés, qui invoquent à chaque fois la violation des articles 93, 94, 107<sup>quater</sup> et 108 de la Constitution (actuellement les articles 145, 146, 39 et 162) et des articles 7, 10 et 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988. Le premier moyen est dirigé contre l'article 13 du décret attaqué, et le second contre les articles 16 à 19 de ce décret.

### *Premier moyen*

A.1.2. L'article 256, § 1er, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale prévoit que lorsqu'une des dépenses obligatoires intéresse plusieurs communes, elles y concourent toutes « proportionnellement à l'intérêt qu'elles peuvent y avoir ». En cas de refus ou de désaccord sur la proportion de cet intérêt et des charges à supporter, c'est la députation permanente du conseil provincial qui décide.

L'article 13 du décret du 28 avril 1993 dispose que le conseil communal peut exercer, auprès du Gouvernement flamand, un recours contre l'arrêté de la députation permanente portant ventilation des dépenses obligatoires. L'article litigieux règle certaines modalités de ce recours. Le législateur décréte prévoit donc la possibilité d'un recours administratif contre la décision de la députation permanente.

La compétence de décision de la députation permanente revêt toutefois un caractère juridictionnel. Il s'agit de contestations qui ont pour objet des droits politiques et qui, en vertu de l'article 145 de la Constitution, sont du ressort des tribunaux. Selon l'article 146 de la Constitution, c'est le législateur qui est compétent pour établir les tribunaux. Aux termes de l'article 19, § 1er, modifié, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11 de cette loi spéciale, « sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi ».

La compétence que les régions détiennent en matière de tutelle administrative sur la base de l'article 162 de la Constitution et de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'autorise pas les Conseils à déroger au caractère juridictionnel de la décision de la députation permanente. Par conséquent, l'article 13 du décret du 28 avril 1993 viole les dispositions indiquées au moyen.

### *Second moyen*

A.1.3. L'article 131, § 1er, de la nouvelle loi communale dispose que le collège des bourgmestre et échevins vérifie ou fait vérifier l'encaisse du receveur local au moins une fois par trimestre. Lorsque la vérification fait apparaître un déficit, le collège invite le receveur, conformément à l'article 131, § 3, à verser une somme équivalente. En vertu de l'article 131, § 4, le receveur peut saisir la députation permanente d'un recours dirigé contre la décision l'invitant à solder le déficit. L'article 138bis, § 5, de la nouvelle loi communale prévoit que le comptable peut également introduire un recours auprès de la députation permanente contre l'invitation à solder le débet lors de l'établissement du compte de fin de gestion.

Ici aussi, il échet d'observer que la décision de la députation permanente revêt un caractère juridictionnel et qu'il faut tenir compte de la compétence fédérale fondée sur les articles 145 et 146 de la Constitution et sur l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Les articles 16 et 19 du décret du 28 avril 1993 soumettent à l'approbation du gouverneur de province les délibérations du conseil communal relatives aux comptes et aux comptes de fin de gestion du receveur communal. En vertu de l'article 17 du décret, le conseil communal et le receveur communal peuvent exercer un recours contre la décision du gouverneur. L'article 18 du décret règle certains aspects de ce recours.

Les dispositions décrétales litigieuses ont pour effet de contrecarrer la compétence juridictionnelle de la députation permanente. Elles violent ainsi les dispositions mentionnées au moyen.

*Mémoire du Gouvernement flamand*

A.2.1. Le législateur décrétoal n'a pas organisé une juridiction. Le Conseil des ministres donne aux dispositions entreprises une portée qu'elles n'ont pas. Les moyens sont donc irrecevables ou manquent en fait.

A.2.2. L'article 13 du décret du 28 avril 1993 prévoit qu'il peut être introduit un recours contre l'arrêté de la députation permanente portant ventilation des dépenses obligatoires qu'une série de communes doivent supporter conjointement. Ainsi qu'il sera démontré, un tel arrêté ne revêt pas un caractère juridictionnel.

L'article 16 soumet les délibérations du conseil communal relatives aux comptes à l'approbation du gouverneur de province. En vertu de l'article 240, § 1er, de la nouvelle loi communale, le règlement des comptes relève des conseils communaux. L'article 19 du décret, qui rend les articles 16 à 18 également applicables au compte de fin de gestion, vise uniquement la clôture, par le conseil communal, du compte de fin de gestion du receveur local. L'article 19 ne concerne pas la vérification, par le collège des bourgmestre et échevins, de l'encaisse du receveur dont il est question à l'article 131 de la nouvelle loi communale, étant donné qu'à cette occasion, il n'est en effet pas établi de compte de fin de gestion.

Les dispositions décrétoales attaquées soumettent certaines décisions des autorités communales au contrôle d'autorités administratives ou organisent contre ces décisions un recours auprès de l'autorité supérieure.

Ce contrôle porte tant sur la légalité que sur l'opportunité et ne saurait donc recevoir d'autre qualification que celle d'une tutelle administrative. Il s'agit plus précisément de la tutelle administrative ordinaire puisqu'elle porte sur des actes accomplis dans le cadre de l'autonomie communale.

En vertu de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative. Cette compétence comprend nécessairement la détermination des actes qui sont soumis à tutelle, la forme de la tutelle, la désignation de l'autorité tutélaire et l'organisation de recours administratifs éventuels contre la décision de cette autorité.

Étant donné que les dispositions litigieuses ont trait à une tutelle administrative, il est exclu qu'une juridiction ait été organisée.

A.2.3. Le fait qu'aucune juridiction n'a été organisée ressort aussi d'une confrontation des dispositions litigieuses aux caractéristiques essentielles d'une décision judiciaire.

Les dispositions attaquées prescrivent l'intervention d'office de l'autorité tutélaire et ne requièrent pas l'existence d'un litige juridique entre les intéressés. Il s'y ajoute que les décisions à prendre impliquent essentiellement un contrôle d'opportunité et n'ont pas autorité de chose jugée. Enfin, les situations réglées par les dispositions décrétoales incriminées entraînent, en cas d'inaction de l'autorité tutélaire après un délai déterminé, une décision implicite d'approbation ou de rejet, ce dont il ressort que l'autorité en question n'est pas obligée de décider explicitement, ni *a fortiori* de fournir une motivation, alors qu'un juge sera soumis à l'interdiction du déni de justice et à l'obligation de motivation.

A.2.4. C'est à tort que le Conseil des ministres compare les dispositions attaquées à des dispositions fédérales analogues et en conclut - erronément, du reste - que la réglementation litigieuse se rapporte à l'exercice de la fonction juridictionnelle. En effet, les réglementations fédérales similaires n'organisent pas non plus une juridiction.

Une analyse de dispositions fédérales similaires relatives aux communes situées dans la région de langue allemande, aux communes périphériques et aux communes de Comines-Warneton et de Fourons, et notamment des articles 256, § 2, 244, 264 et 265 de la nouvelle loi communale, fait apparaître qu'il a été organisé dans ce cadre une tutelle administrative quasiment identique. La limitation territoriale est d'ailleurs la conséquence de la compétence réservée qui est reconnue à l'autorité fédérale en matière de tutelle administrative par l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2.5. La confrontation aux caractéristiques essentielles d'une décision juridictionnelle révèle à son tour que les dispositions fédérales similaires n'organisent pas plus que les dispositions décrétales attaquées une juridiction. Si les normes fédérales visées organisaient une juridiction, elles seraient du reste inconstitutionnelles puisque discriminatoires. En effet, il n'y aurait aucune raison de limiter la compétence juridictionnelle fédérale, qui vaut pour l'ensemble de la Belgique, à celles des communes pour lesquelles l'autorité fédérale est demeurée compétente en matière de tutelle administrative.

A.2.6. Une juridiction est effectivement organisée, en revanche, par les articles 131, § 4, et 138*bis*, § 5, de la nouvelle loi communale. Indépendamment de la tutelle administrative sur les délibérations du conseil communal relatives au compte de fin de gestion du receveur communal, il y a effectivement un contrôle juridictionnel spécifique de la députation permanente si le receveur introduit un recours contre la décision l'invitant à solder un débet. Cette circonstance ne permet cependant pas de conclure que la tutelle administrative spécifique instituée par l'article 19 du décret du 28 avril 1993 serait également une tutelle juridique. Cet article n'a pas davantage mis à néant la compétence juridictionnelle de la députation permanente.

A.2.7. Enfin, les dispositions entreprises ne dérogent à la compétence réservée du législateur fédéral que si on les interprète dans un sens inconstitutionnel en les considérant comme une réglementation de caractère juridictionnel. En l'espèce, une interprétation conforme à la Constitution est cependant possible.

#### *Mémoires des parties intervenantes*

A.3.1. Les mémoires en intervention introduits, d'une part, par Daniël Vastenavondt et, d'autre part, par l'a.s.b.l. Fédération nationale des receveurs communaux et des receveurs des centres publics d'aide sociale de Belgique sont quasiment identiques et peuvent être examinés conjointement.

A.3.2. D. Vastenavondt souhaite intervenir en tant que receveur communal de Genk au motif qu'il aurait intérêt à la question de la compétence des autorités fédérales et régionales relativement à l'approbation des comptes annuels et des comptes de fin de gestion sur laquelle le législateur décretaal institue une tutelle administrative. L'article 138*bis*, § 4, de la nouvelle loi communale prévoit que la décision du conseil communal qui donne quittance emporte de plein droit la restitution du cautionnement que le receveur a dû fournir. L'institution d'une tutelle administrative a pour conséquence que la libération du cautionnement ne peut intervenir tant que le gouverneur n'a pas donné son approbation. L'article 19 du décret modifie donc une règle de responsabilité du receveur communal.

A.3.3. La seconde partie intervenante agit en vue de la défense des intérêts professionnels de ses membres. La décision de la Cour sera déterminante pour la situation de la partie intervenante et/ou d'un ou plusieurs receveurs communaux en Région flamande. C'est ainsi que la situation des receveurs pourrait être défavorablement affectée par l'article 19 litigieux, étant donné que celui-ci bloque la restitution du cautionnement après établissement du compte de fin de gestion jusqu'au moment où le gouverneur de province donne son approbation.

A.3.4. Les deux parties intervenantes affirment en des termes similaires que le recours en annulation est recevable et fondé.

L'article 19 du décret du 28 avril 1993 énonce que le régime de tutelle institué par les articles 16 à 18 est également applicable au compte de fin de gestion. Concrètement, cela signifie que le compte de fin de gestion doit être approuvé par le gouverneur, qui en détermine les montants. L'article 19 va à l'encontre de l'article 138bis de la nouvelle loi communale, qui confie au conseil communal le pouvoir d'établir le compte de fin de gestion et qui dispose en son paragraphe 4 que la quittance donnée par le conseil communal emporte de plein droit la restitution au receveur de son cautionnement. Il s'y ajoute qu'en vertu de l'article 138bis, § 5, de la loi communale, le receveur peut introduire un recours auprès de la députation permanente, qui statue alors en tant que juridiction administrative. Il est permis de se demander si l'organisation de la tutelle administrative sur le compte de fin de gestion complète cette procédure juridique, ou prive au contraire de son caractère juridictionnel la décision de la députation permanente.

A.3.5. S'agissant de l'article 18 entrepris, qui en raison de l'article 19 est également applicable aux comptes de fin de gestion, il échet de souligner tout particulièrement que son alinéa 3 prévoit qu'en l'absence d'une décision du Gouvernement flamand dans le délai fixé, le recours du conseil communal est accueilli, alors qu'un recours introduit par le receveur communal serait en pareil cas rejeté. Cette dernière disposition est discriminatoire pour le receveur communal, tandis que l'inaction du Gouvernement flamand est constitutive d'un déni de justice vis-à-vis de ce receveur. Pour des raisons analogues, l'article 20, § 2, du décret est également susceptible d'annulation. Dans l'avant-projet de décret, il n'y avait pas de différence de traitement en ce qui concerne les effets des recours. Selon la justification de l'amendement visant à ajouter un alinéa 3 à l'article 18, seule une précision technique était recherchée.

#### *Mémoire en réponse du Conseil des ministres*

##### *Premier moyen*

A.4.1. Le Gouvernement flamand a raison de dire que l'article 13 du décret du 28 avril 1993 n'institue pas une juridiction, mais cette observation est sans pertinence pour l'appréciation du premier moyen. La question est de savoir si la compétence de la députation permanente fondée sur l'article 256, § 1er, de la nouvelle loi communale revêt un caractère juridictionnel. La doctrine est partagée à ce sujet.

A.4.2. Le propre d'une décision juridictionnelle est de mettre fin à un litige. La notion de « litige » doit être conçue au sens large. Elle englobe aussi, en définitive, les litiges administratifs, c'est-à-dire le règlement de recours administratifs.

Il faut partir du texte de l'article 132 de l'ancienne loi communale, qui prévoyait que la députation permanente « statue », sauf recours au Roi. La députation permanente est compétente lorsqu'une commune refuse de payer sa part dans une dépense collective ou en cas de désaccord sur la proportion de l'intérêt de cette commune à ladite dépense et des charges à supporter. Pour que la députation permanente soit « saisie », il faut donc bien qu'il y ait un « litige ».

La députation permanente ne peut pas fonder sa décision y relative sur des considérations d'intérêt général. Elle doit uniquement vérifier dans quelle mesure une commune est concernée par une dépense obligatoire et, le cas échéant, dans quelle mesure elle peut avoir intérêt à ladite dépense. La décision peut uniquement avoir un rapport avec l'application de la loi aux circonstances de fait. La conclusion est que la compétence de la députation permanente fondée sur l'article 256, § 1er, de la nouvelle loi communale revêt un caractère juridictionnel.

Cette constatation n'est pas étonnée par le fait que la loi ne détermine pas par qui et de quelle façon la procédure doit être engagée. Même le jugement déclarant la faillite d'office a été qualifié par la Cour de cassation d'acte juridictionnel.

A.4.3. Le Gouvernement flamand ne saurait puiser des arguments dans la constatation que, sur la base de l'article 256, § 2, de la nouvelle loi communale, les communes de la région de langue allemande et les communes à statut linguistique spécial disposent d'un recours au Roi. L'article 48, § 1er, de l'arrêté royal du 30 mai 1989 a, dans le cadre d'une mission de codification, supprimé les mots « sauf recours au Roi » à l'alinéa 1er de l'article 256, § 1er, de la nouvelle loi communale et inséré dans l'alinéa 2 les mots « communes de régions linguistiques différentes ». Dans le nouveau paragraphe 2, le recours au Roi a été réinstauré pour les communes précitées. Un arrêté réglementaire ne saurait toutefois modifier la nature et la portée d'une loi formelle.

#### *Second moyen*

A.4.4. La thèse du Gouvernement flamand selon laquelle les articles 16 à 19 du décret du 28 avril 1993 n'instaurent pas un recours juridictionnel peut être suivie, mais elle est sans pertinence pour l'examen du moyen. Le moyen dénonce le fait que les dispositions précitées contrecarrent le recours juridictionnel existant et vident ainsi de sa substance, de manière inadmissible, la législation fédérale. On examine d'abord l'article 19, qui se rapporte au compte de fin de gestion établi par suite de la cessation de fonction du receveur, et en second lieu les articles 16 à 18, qui concernent les comptes annuels.

A.4.5. La nouvelle loi communale ne prévoit pas une tutelle administrative spécifique sur l'établissement du compte de fin de gestion du receveur communal. La législation fédérale part du principe que le receveur ne peut pas introduire un recours administratif contre cet acte. Il peut certes, dans un délai de soixante jours, introduire un recours juridictionnel auprès de la députation permanente lorsqu'il lui est demandé, à l'occasion de l'établissement du compte de fin de gestion, de solder un débet pour lequel il ne s'estime pas responsable. La responsabilité du receveur sera appréciée par la députation permanente sur la base des données du compte de fin de gestion qui a été établi.

Il est exact que le décret du 28 avril 1993 ne préjudicie pas à la compétence juridictionnelle de la députation permanente, mais le recours administratif qui peut être introduit conformément aux dispositions attaquées concerne l'établissement du compte de fin de gestion. L'exactitude des données du compte de fin de gestion et le débet qui est constaté à cette occasion sont toutefois déterminants pour la question de la responsabilité du receveur, qui sera tranchée dans le cadre du recours juridictionnel.

Pour diverses raisons, le recours administratif contrecarre la procédure juridictionnelle :

- il est possible que le recours juridictionnel doive être introduit à un moment où les procédures se déroulant conformément à la réglementation décrétole ne sont pas encore clôturées et où le compte de fin de gestion n'a donc pas encore été définitivement établi;
- il est même possible que la députation permanente doive statuer avant que ce compte de fin de gestion soit établi;
- le gouverneur de province, qui en vertu des dispositions entreprises doit donner son approbation à l'établissement du compte de fin de gestion, est le président de la députation permanente, laquelle doit statuer sur la base des éléments du compte de fin de gestion. Certes, le gouverneur de province devrait se récuser, mais une telle cause de récusation structurelle déroge à la procédure juridictionnelle.

Par son arrêt n° 18/94 du 3 mars 1994, la Cour a considéré que, dans l'exercice de sa compétence de coordination de la politique en matière de police, le législateur fédéral ne peut entraver la mise en oeuvre par les régions de leur compétence en matière de tutelle administrative. A leur tour, les régions ne peuvent pas, en exerçant leur compétence en matière de tutelle administrative, entraver les procédures juridictionnelles instituées par le législateur fédéral.

A.4.6. Alors que l'établissement du compte de fin de gestion et la répétition du débet constaté à cette occasion se suivent automatiquement, le lien entre l'établissement des comptes annuels et la demande de solder un débet constaté lors de la vérification de l'encaisse est moins direct. Reste que, tout comme dans le cadre du compte de fin de gestion, la question de la responsabilité du receveur est liée à l'exactitude matérielle des comptes.

Le Gouvernement flamand observe à juste titre que le législateur fédéral a lui aussi prévu une procédure de tutelle administrative et un recours administratif en ce qui concerne les décisions du conseil communal relatives aux comptes annuels. Toutefois, dans la réglementation fédérale, le receveur ne dispose pas de la possibilité de recours organisée par les articles 17 et 18 incriminés. La principale objection contre l'interférence de la réglementation décrétole continue donc d'exister. En tant que la procédure administrative peut également être engagée par le receveur, le recours juridictionnel instauré par le législateur fédéral se trouve sérieusement contrecarré. Le Conseil des ministres persiste dans sa demande d'annulation des dispositions litigieuses.

- B -

#### *Quant à la recevabilité des interventions*

B.1.1. L'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage énonce : « Lorsque la Cour d'arbitrage statue sur les recours en annulation visés à l'article 1er, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser ses observations dans un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

Les première et seconde parties intervenantes, en leur qualité respective de receveur communal et d'association sans but lucratif agissant en vue de défendre les intérêts professionnels des receveurs communaux, justifient d'un intérêt pour intervenir dans le recours en annulation des articles 16 à 19 du décret du 28 avril 1993. Ce recours soulève la question de savoir si le législateur décrétole est compétent ou non pour instaurer une tutelle administrative et un recours administratif en ce qui concerne des matières où, s'agissant des receveurs communaux, il existe déjà aussi une procédure juridictionnelle. Les parties intervenantes ne justifient cependant d'aucun intérêt pour intervenir en ce qui concerne l'article 13 du décret du 28 avril 1993, lequel article n'intéresse en rien les receveurs communaux.

La seconde partie intervenante satisfait aux conditions requises pour invoquer un intérêt collectif et aux exigences formelles inscrites à l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.1.2. Le grief soulevé par les parties intervenantes, relatif au « caractère discriminatoire » de l'article 18, alinéa 3, du décret du 28 avril 1993 vis-à-vis des receveurs communaux (voy. A.4.5), qui dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, est irrecevable : les moyens ne peuvent être invoqués que dans la requête et dans les mémoires introduits sur la base de l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, c'est-à-dire des mémoires émanant de parties auxquelles une notification particulière doit être faite en vertu de la loi.

B.1.3. L'article 20, également mis en cause par les parties intervenantes, n'est pas attaqué dans la requête. Une intervention fondée sur l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage ne peut ni modifier ni étendre le recours initial. Cette disposition n'est pas comprise dans l'objet du recours.

### *Quant au fond*

#### *Premier moyen*

B.2.1. Le premier moyen est dirigé contre l'article 13 du décret du 28 avril 1993, qui dispose que le conseil communal peut exercer, auprès du Gouvernement flamand, un recours contre l'arrêté que doit prendre la députation permanente en cas de litige relatif à la ventilation des dépenses obligatoires intéressant plusieurs communes.

Le Conseil des ministres estime que le fait de permettre un recours administratif contre la décision susvisée de la députation permanente porte atteinte à son caractère juridictionnel et viole les articles 93, 94, 107<sup>quater</sup> et 108 de la Constitution (actuellement les articles 145, 146, 39 et 162), de même que les articles 7, 10 et 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988.

B.2.2. Si une ou plusieurs communes refusent de concourir à une dépense à laquelle elles sont collectivement tenues ou en cas de désaccord sur l'intérêt respectif que peuvent avoir ces communes à une dépense commune et sur la proportion des charges à supporter, la députation permanente est tenue, conformément à l'article 256, § 1er, de la nouvelle loi communale, de prendre une décision.

Lorsqu'elle agit sur la base de l'article 256, § 1er, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale, la députation permanente ne statue pas en tant que juridiction administrative mais en tant qu'autorité administrative chargée d'une tutelle de substitution d'action. La députation permanente intervient d'office et porte une appréciation non seulement sur la proportion des charges à supporter mais également sur « l'intérêt » que les communes « peuvent » avoir aux dépenses communes. Lors de cette appréciation, il n'est donc pas tenu exclusivement compte de ce que prévoit la loi mais également de ce qu'exige l'intérêt général; cette décision n'est pas de nature juridictionnelle. Le législateur a donc pu, dans l'article 132 de la loi communale de 1836, organiser contre une telle décision de la députation permanente un recours administratif qu'il appartient aux législateurs fédéral ou régional, selon le cas, de régler. C'est ce qu'a fait le législateur décrétoal en adoptant l'article 13 du décret.

Le moyen n'est pas fondé.

### *Second moyen*

B.3.1. Le second moyen dénonce encore la violation des articles 93, 94, 107<sup>quater</sup> et 108 de la Constitution (actuellement les articles 145, 146, 39 et 162) ainsi que des articles 7, 10 et 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988. Selon le Conseil des ministres, les articles 16 à 19 du décret du 28 avril 1993 n'instaurent pas un recours juridictionnel, mais interfèrent néanmoins dans la compétence juridictionnelle que détient la députation permanente, en vertu des articles 131, § 4, et 138<sup>bis</sup>, § 5, de la nouvelle loi communale, quant au recours du receveur communal dirigé contre une invitation à solder un déficit.

B.3.2. L'article 16 du décret du 28 avril 1993 soumet les délibérations du conseil communal relatives aux comptes du receveur communal à une tutelle d'approbation exercée par le gouverneur de province. Les articles 17 et 18 règlent le recours qui peut être introduit auprès du Gouvernement flamand contre la décision du gouverneur. L'article 19 rend les dispositions précitées également applicables au compte de fin de gestion du receveur qui cesse ses fonctions.

B.3.3. Les régions sont compétentes, en vertu de l'article 108, alinéa 3, de la Constitution (actuellement l'article 162, alinéa 3) et de l'article 7, alinéa 1er, a), *in fine*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, pour l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur les communes, « en ce qui concerne notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel; ».

Une organisation efficace de la tutelle administrative ordinaire suppose que celle-ci puisse être réglée sous tous ses aspects. Ceci implique, notamment, que la région est compétente, dans le cadre de cette tutelle, pour organiser un recours administratif et pour déterminer par qui ce recours peut être introduit.

Il résulte de ce qui précède que les régions sont compétentes pour soumettre à l'approbation du gouverneur de province les décisions du conseil communal relatives aux comptes annuels (articles 99, § 1er, et 240, § 1er, de la nouvelle loi communale) et au compte de fin de gestion du receveur communal (article 138*bis*, § 2, de la nouvelle loi communale) et pour organiser le recours qui peut être introduit contre la décision de l'autorité de tutelle, en ce compris la désignation des instances ou personnes susceptibles d'introduire ce recours.

B.3.4. En vertu de l'article 131, § 4, de la nouvelle loi communale, le receveur peut saisir la députation permanente d'un recours contre une invitation à solder un déficit. La députation permanente statue alors « en tant que juridiction administrative sur la responsabilité incombant au receveur et fixe le montant du déficit qui doit en conséquence être mis à sa charge ».

L'article 138*bis*, § 5, de la nouvelle loi communale énonce que le susdit article 131, § 4, est également applicable lorsque le comptable est invité à solder un débet constaté lors de la clôture du compte de fin de gestion.

Le recours dont le receveur peut saisir la députation permanente en vertu de l'article 131, § 4, de la nouvelle loi communale est dirigé contre la décision du collège des bourgmestre et échevins invitant l'intéressé à solder un déficit. Les délibérations du conseil communal relatives aux comptes et soumises à l'approbation du gouverneur de province en vertu des articles 16 et 19 du décret du 28 avril 1993 ne font pas, en tant que telles, l'objet du litige tranché par la députation permanente.

Il est vrai qu'une invitation à solder un déficit peut être la conséquence d'un rejet définitif de certaines dépenses de comptes définitivement arrêtés (article 131 de la nouvelle loi communale) ou de la constatation du déficit lors de l'établissement du compte de fin de gestion (article 138*bis* de la nouvelle loi communale), mais le simple fait qu'il puisse exister un lien entre le déficit et l'acte administratif soumis à

approbation n'affecte pas en soi le pouvoir de la députation permanente de statuer en qualité de juridiction administrative sur la responsabilité finale du receveur communal.

Les dispositions litigieuses ne portent pas atteinte à la compétence de la députation permanente en tant que juridiction administrative ou à l'autorité de chose jugée des décisions rendues dans le cadre de cette compétence puisque les décisions prises dans le cadre de la tutelle administrative conformément aux dispositions entreprises sont dénuées de cette autorité.

Il n'apparaît donc pas que le législateur décréto ait porté atteinte, en l'espèce, à la compétence du législateur fédéral.

Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 7 février 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève