

Dès lors, quand un dommage survient, gardant son pouvoir de l'apprécier, le tribunal a également celui d'ordonner les mesures aptes à le faire cesser, vis-à-vis du voisinage; entre l'exploitant et son voisin, il n'est question que d'intérêts privés que l'Administration n'avait pas pu trancher (voyez: Bruxelles, 1^{er} mars 1909, *Pas.*, II, 117 qui ordonne la cessation d'une exploitation autorisée car l'exploitant s'était engagé lors de l'acquisition du terrain, à ne pas ouvrir d'établissement dangereux, incommode ou insalubre; Brux., 29 mars 1933, *Pas.* II, 189; Brux., 10 juin 1971, *Pas.* II, 307).

(A suivre.)

Alain BERENBOOM.

JURISPRUDENCE

Cons. d'Etat (sect. adm., 6^e ch.), 28 décembre 1973.

Siég.: MM. MOUREAU, prés., TAPIE et GREGOIRE, cons.

Aud.: M. BOLAND, 1^{er} aud.

Plaid.: MM^{ss} PUTZEYS et HOUTEKIER.

(Agglomération bruxelloise et Ville de Bruxelles c. Etat belge, ministre de l'Intérieur.)

AGGLOMERATIONS DE COMMUNES ET COMMUNES QUI LES COMPOSENT.

Intérêt. — Disposition concernant également les commissions de la culture, les fédérations de communes et les communes fédérées. — **TUTELLE ADMINISTRATIVE.** — Arrêté royal du 6 juin 1972, articles 1^{er}, 3, 4, 5 et 7. — **TUTELLE DE SUSPENSION.** — Confiée par le Roi au gouverneur. — Légalité. — **TUTELLE D'APPROBATION.** — Délai. — Pouvoir de prorogation confié par le Roi au gouverneur de la province ou au vice-gouverneur du Brabant, selon le cas. — Excès de pouvoir.

I. — *Les agglomérations et les communes qui les composent ne justifient d'aucun intérêt à l'annulation des dispositions qu'elles attaquent, en tant que ces mesures concernent les fédérations et les communes « fédérées ».*

II. — *La tutelle de suspension étant une modalité de l'exercice de la tutelle d'annulation, il n'est pas interdit au Roi qui, aux termes de l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, exerce seul la tutelle sur les agglomérations, sur les trois commissions de la culture et sur les communes composant les agglomérations, de confier ce pouvoir de suspension au gouverneur (A.R. 6 juin 1972, art. 1^{er} et 3).*

Le Roi étant fondé à déléguer cette forme de tutelle au gouverneur, le délai dans lequel doit intervenir l'éventuel arrêté d'annulation peut légalement courir à partir de la réception au gouvernement provincial de l'acte par lequel l'autorité a pris connaissance de la suspension.

III. — *Les termes « autorité de tutelle » utilisés à l'article 56, § 4 de la loi du 26 juillet 1971, ne peuvent désigner que le Roi et la députation permanente, et le Roi seulement lorsqu'il s'agit d'approbation à l'égard des agglomérations, des communes qui les composent ou des commissions de la culture.*

Sont illégales et doivent être annulées les dispositions de l'arrêté royal du 6 juin 1972 qui transfèrent cette faculté de prorogation au gouverneur de la province (A.R., art. 5, al. 2 et 3) et au vice-gouverneur de Brabant dans les matières citées à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 13 janvier 1964 (A.R., 6 juin 1972, art. 7).

Considérant, quant à la requête de l'Agglomération bruxelloise, que la date du cachet de la poste sur l'enveloppe ayant contenu cette requête est illisible; que cette requête a été enregistrée au greffe du Conseil d'Etat le 7 août 1972, donc le soixante et unième jour après la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal attaqué: que le soixantième jour

étant un dimanche, le jour de l'échéance du délai de soixante jours est reporté au lundi, en application de l'article 88 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, modifié par l'article 9 de l'arrêté royal du 31 décembre 1968; que les recours sont recevables quant au délai;

Considérant que la partie adverse fait valoir qu'en vertu de l'article 148 de la loi communale et de l'article 42, 10^e, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, le collège ne peut introduire un recours qu'après autorisation du conseil, que les deux recours ont été introduits respectivement par le collège exécutif d'agglomération et par le collège des bourgmestre et échevins, sans qu'il résulte des pièces de la procédure que ceux-ci avaient obtenu les autorisations requises, que les recours émanant d'une autorité qui n'a pas par elle-même, sans autorisation, le pouvoir de les introduire, ne sont pas recevables;

Considérant que ces autorisations ont été accordées respectivement le 18 et le 22 septembre 1972 par le conseil communal et le conseil d'agglomération; que pareille autorisation peut être donnée par ces conseils après l'introduction de la requête, même s'il s'est écoulé plus de soixante jours après la publication de l'acte attaqué; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être retenue;

Considérant que les requérantes ne justifient d'aucun intérêt à l'annulation des dispositions qu'elles attaquent, en tant que ces dispositions concernent les fédérations et les communes fédérées; qu'en aucun de leurs moyens il n'est fait, d'ailleurs, allusion à la tutelle sur ces personnes de droit public;

Considérant que le premier moyen des requérantes est dirigé contre l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 6 juin 1972, selon lequel le gouverneur peut, par arrêté motivé, suspendre l'exécution de l'acte par lequel une autorité d'agglomération, de fédération, de communes qui les composent, et des commissions de la culture, sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général; que ce moyen est dirigé aussi contre les articles 3 et 4, alinéa 2, qui organisent cette tutelle administrative de suspension conférée aux gouverneurs; que ce moyen est pris de la violation de l'article 56, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1971, ainsi libellé: « Le Roi exerce seul la tutelle administrative sur les agglomérations, sur les trois commissions visées à l'article 72, § 1^{er}, ainsi que sur les communes composant les agglomérations », de la violation des articles 25 et 78 de la Constitution et de l'excès de pouvoir; que les requérantes font valoir que les pouvoirs étant d'attribution, il incombe au Roi de les exercer lui-même dans leur entier, sans qu'il lui soit permis d'en déléguer quelque partie que ce soit, qu'en outre, la loi du 26 juillet 1971 a réservé au Roi seul l'exercice de la tutelle administrative

TABLE DE LA PREMIERE PARTIE.

CHAPITRE I^{er}. LA PROPRIETE.

Section I. CLASSIFICATION DES BIENS.

I. — Immeubles par nature.

1. — La loi fiscale.
2. — La loi sur l'aménagement du territoire.

II. — Immeubles par destination.

3. — Acquisition par deux conventions.
4. — Tapis plain.

III. — Meuble par anticipation.

5. — L'intention.

Section II. MODES D'ACQUISITION DE LA PROPRIETE.

I. L'occupation.

6. — Le gibier.

II. L'accession.

7. — Utilisation par la commune de la conduite d'eau privative.

Section III. ETENDUE MATERIELLE DE LA PROPRIETE.

I. Bornage.

8. — Bornage tacite.
9. — Compétence.

II. Le dessus et le dessous.

10. — Présomption *juris tantum*.

Section IV. TROUBLES DE VOISINAGE.

11. — Le droit de causer un trouble.
12. — L'abus de droit.
13. — Nature du trouble anormal ouvrant droit à réparation.
14. — Trouble momentané.
15. — La prédisposition au trouble du fonds lésé.
16. — Trouble de voisinage et intervention d'un tiers.
17. — Responsabilité sans faute du constructeur et de l'acquéreur.
18. — Faute de l'entrepreneur.
19. — Clauses contractuelles de garantie dans le contrat d'entreprise.
20. — Champ d'application de la théorie.
21. — Réparation: cas des établissements dangereux autorisés.

sous toutes ses formes, y compris celle de la suspension qui empêche qu'un acte revêtu de la force exécutoire reçoive son exécution immédiate, que, par l'effet de la suspension par le gouverneur, l'exercice de la tutelle générale d'annulation se trouve différé, ce qui retarde l'attribution de l'autorité définitive à l'acte soumis à tutelle, de sorte qu'en déléguant aux gouverneurs une tutelle de suspension ayant des effets de doit immédiats à l'égard des actes des requérantes, le Roi a excédé ses pouvoirs;

Considérant que le deuxième moyen est dirigé contre l'article 5, alinéas 2 et 3, du même arrêté du 6 juin 1972; que ce moyen est pris de la violation de l'article 56, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 4, de la loi susdite du 26 juillet 1971, des articles 25 et 78 de la Constitution et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte entrepris, en son article 5, alinéa 2, confère aux gouverneurs le pouvoir de proroger indéfiniment le délai fixé à l'autorité de tutelle par l'article 56, § 4, de la loi du 26 juillet 1971 pour approuver les décisions soumises à approbation, en ce que, par cette disposition, l'arrêté attaqué confère aux gouverneurs le pouvoir de suspendre indéfiniment l'exécution d'actes réguliers, mais ne rencontrant pas, pour des motifs d'opportunité, leur agrément, en ce qu'ainsi est reconnue aux gouverneurs une tutelle générale, s'exerçant sans limite et sans unité de jurisprudence, alors que la loi du 26 juillet 1971 a réservé au Roi seul toutes formes de tutelle administrative et qu'il appartient au Roi seul de les exercer directement ou indirectement, alors que la décision motivée de l'autorité de tutelle prorogeant le délai pour l'approbation implicite des décisions soumises à l'approbation doit nécessairement être prise par l'autorité de tutelle elle-même, sans que ce pouvoir de décision puisse être délégué, de sorte qu'en permettant aux gouverneurs de suspendre de fait l'exécution des décisions des requérantes soumises à l'approbation du Roi, la partie adverse a excédé ses pouvoirs;

Considérant que la partie adverse répond, en substance :

1^o que l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 a réservé au Roi, c'est-à-dire au pouvoir exécutif, la tutelle sur les agglomérations et sur les communes qui les composent, ce qui exclut toute intervention de la députation permanente, notamment dans les cas prévus aux articles 76 et 77 de la loi communale, mais non toute intervention des organes du pouvoir exécutif autres que le Roi; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir, comme un principe commandant la solution du litige, que le gouverneur est un agent du gouvernement soumis hiérarchiquement au Roi : « Il s'ensuit que le Roi qui exerce seul la tutelle administrative mais qui a également le pouvoir de l'organiser, comme en matière communale, peut légalement faire intervenir un de ses agents directement subordonnés, sur lequel il exerce le pouvoir hiérarchique, dans cette organisation. Le Roi peut déconcentrer cette tutelle et, comme en l'espèce, déléguer au gouverneur un pouvoir de suspension ou de prorogation, la véritable décision appartenant évidemment au Roi »;

2^o que l'article 56, § 6, de la loi du 26 juillet 1971 charge le Roi de déterminer les modalités d'exercice de la tutelle administrative, ce qui lui permet certainement de confier les actes préparatoires (suspension pour la tutelle d'annulation, prorogation du délai pour la tutelle d'approbation) aux gouverneurs de province, entre lesquels le gouvernement assurera l'unité d'action et de jurisprudence;

Considérant que la partie adverse fait valoir encore que cet article 56, § 6, donne au Roi la plus grande latitude pour régler, suivant les principes généraux de la tutelle administrative, toutes les modalités de l'exercice de son pouvoir de tutelle, que, selon la législation à laquelle cet article se réfère, législation que le Roi doit respecter, « le gouverneur est ... l'un des rouages essentiels », investi du pouvoir purement préparatoire de suspension, que, certes, la limitation du pouvoir de tutelle à un échelon unique s'inscrit dans les principes généraux de la loi de 1971, mais que cette limitation ne fait pas obstacle à des mesures d'instruction et des mesures préparatoires du gouverneur, que, bien mieux, ces mesures hâtent l'exercice de la tutelle qui serait encombrée si tous les actes préparatoires remontaient au Roi, que l'article 56 n'institue pas un régime centralisateur à l'excès, qu'en confiant aux gouverneurs et aux gouvernements provinciaux, relais du gouvernement, et donc de tous les ministères, dans la province, et intermédiaires normaux entre le gouvernement et les autorités locales dont ils sont beaucoup plus proches, la charge de recevoir les actes en vue de constituer et d'instruire les dossiers conformément aux directives du ministre compétent auquel ils seront transmis pour décision finale, et celle de les suspendre lorsque ce préalable s'impose, l'arrêté royal attaqué assure le déroulement normal et régulier de la procédure aux différents niveaux du pouvoir exécutif, sans encombrement du niveau le plus élevé, évite tout trouble résultant de transmissions erronées ou de doubles transmissions, toute erreur dans la computation des délais, toutes difficultés lorsque plusieurs ministères sont compétents, avec tous les avantages d'efficacité et de rapidité d'exécution qui en résultent », qu'en réalité, les dispositions critiquées sont basées sur le pouvoir de réglementation que l'exécutif tient de l'article 56, § 6, et constituent une application, non une violation dudit article 56, que ni l'article 25, ni l'article 78 de la Constitution, qui énoncent des principes généraux, n'ont été violés, « le pouvoir exécutif n'excédant pas ses pouvoirs quand il en règle régulièrement l'exercice »;

Considérant que les requérantes répliquent d'abord, quant à la suspension par le gouverneur :

1^o que la suspension, loin de constituer une formalité préalable à l'annulation, est un procédé de tutelle administrative qui a ses effets propres, distincts de ceux de l'annulation, qu'elle paralyse un acte exécutoire de l'autorité inférieure, ce qui est particulièrement grave lorsque l'acte suspendu n'est pas annulé;

2^o que le texte actuel ne prévoit plus de manière expresse la délégation du pouvoir de tutelle, ceci contrairement au projet n° 868 qui permettait au ministre de

suspendre l'acte d'une autorité d'agglomération, que les dispositions qui établissent les tutelles sont de stricte interprétation, que l'application des principes constitutionnels de l'article 108 et la stricte interprétation du texte légal existant (article 56, § 1^{er}) conduisent à dire qu'en l'absence d'une habilitation formelle de la loi, le Roi ne pouvait pas déléguer une partie du pouvoir qui lui avait été dévolu en la matière, que, d'ailleurs, l'amendement Piron, tendant à déléguer une partie du pouvoir de tutelle de l'agglomération au gouverneur, a été rejeté, le ministre ayant fait observer que de la sorte « le gouverneur pourrait prendre un arrêté qui aurait la même force qu'un arrêté royal » et ayant demandé que l'on s'en tienne à l'unité de procédure;

3^o qu'à supposer qu'une délégation ait été permise (*quod non*), elle ne pourrait intervenir au profit des gouverneurs, qu'en effet non seulement la suspension est par sa nature un acte de tutelle administrative, mais la fonction de gouverneur revêt deux aspects : représentant du pouvoir exécutif, il est aussi agent provincial, que l'idée, maintes fois rappelée au cours des travaux préparatoires, d'assurer une unité de procédure en instituant un seul organe de contrôle veut que le Roi, c'est-à-dire le gouvernement central, exerce seul la tutelle sur les agglomérations et les communes qui les composent, tandis que la députation permanente constitue le niveau unique de tutelle pour les fédérations et les communes qui les composent, qu'en obligeant les administrations locales à transmettre leurs décisions aux gouverneurs au lieu de les transmettre aux ministres, comme le veut l'article 56, § 3, l'arrêté royal attaqué tend à modifier la loi, alors que la loi du 26 juillet 1971 n'accorde pas ce pouvoir au Roi;

4^o qu'enfin, la suspension par le gouverneur doublera en fait le délai imparti à l'autorité exerçant le pouvoir d'annulation pour statuer, et que l'intervention du gouverneur ne supprimera pas l'instruction qui devra être faite nécessairement au niveau de l'autorité de tutelle;

Considérant que les requérantes répliquent, quant à la faculté donnée par le Roi au gouverneur de proroger le délai d'approbation, qu'en application de cette disposition, le gouverneur du Brabant a porté la plupart du temps à six mois le délai de quarante jours imparti à l'autorité de tutelle pour approuver ou improuver des décisions relatives à l'acquisition d'immeubles à réaliser par actes authentiques, et que cette prorogation risque de nuire gravement aux intérêts de la Ville, le délai de validité de l'offre faite par le propriétaire pouvant être dépassé, de sorte que de nouvelles négociations, menant à l'octroi d'intérêts supplémentaires ou même à des procédures judiciaires coûteuses, pourraient s'avérer nécessaires;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur ce que la loi du 26 juillet 1971 est une loi-cadre, et écrit : « Les articles 86 et 87 de la loi communale — dont l'article 56, § 6, impose expressément au Roi de faire application — prévoient la suspension par le gouverneur et l'annulation par le Roi »; qu'elle ajoute que « cette loi-cadre qui confie la tutelle au Roi et habilite le Roi

à l'organiser... doit s'entendre dans un sens qui permet au Roi d'organiser rationnellement la tutelle avec autant d'efficacité qu'en matière communale et non dans un sens qui entraverait systématiquement l'exercice normal de la tutelle par l'engorgement des affaires dans les services des administrations centrales», que le gouverneur dispose d'ailleurs de services spécialisés et est beaucoup plus proche des affaires à traiter et des personnes que ces affaires concernent;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse fait valoir encore que les travaux préparatoires ne s'opposent nullement à la légalité de cette délégation, que c'était le projet n° 868-1 (*Doc. parl.*, 1970-1971, Ch., 868-1, p. 58) qui portait que le Roi exerce seul la tutelle sur les agglomérations et ajoutait que le ministre peut suspendre leurs actes, mais que ce projet de deux cent quarante-huit articles n'a abouti, qu'il a été remplacé par un projet n° 973, qui est plus souple et qui, en se référant à l'article 86 de la loi communale, confère, en la matière, un pouvoir de suspension au gouverneur, qu'ainsi, la *ratio legis* — l'unité de conception et l'attribution de la tutelle à un pouvoir pouvant résister aux grandes agglomérations — est néanmoins maintenue, car la suspension est une simple mesure d'instruction ne préjugant en rien la décision du Roi, que, d'ailleurs, à l'intervention d'un député qui exposait « qu'il faut prévoir que le gouverneur puisse par délégation exercer « la tutelle », le ministre a répondu textuellement ce qui suit : « Le gouverneur fait partie du pouvoir » de tutelle et (il) demande qu'on ne sorte pas du système prévu », que cette réponse ne figure pas, il est vrai, dans le rapport à la Chambre, mais dans le procès-verbal de la séance du mardi matin, 6 juillet 1971, de la commission spéciale de la Chambre, procès-verbal que la partie adverse demande au Conseil d'Etat de pouvoir produire, au besoin à huis clos pour sauvegarder l'anonymat des membres; que la partie adverse ajoute encore, dans le dernier mémoire, que les discussions concernant l'amendement de M. Piron ne démontrent nullement que le Roi ne pourrait pas déléguer le pouvoir de suspension, ni que cette possibilité aurait été rejetée, le ministre ayant dans ses réponses entendu qu'il s'agissait uniquement du pouvoir d'annulation, qu'en outre, le fait que la suspension, non suivie d'annulation, pourrait avoir des conséquences dommageables pour les tiers est sans relevance car il reste que la suspension ne porte aucune décision définitive sur l'acte même de l'agglomération et qu'il ne faut pas confondre la validité de l'acte lui-même et ses conséquences;

Considérant que la partie adverse déclare, quant au second moyen, que les motifs indiqués pour réfuter le premier moyen valent pour le second, que l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 6 juin 1972, qui permet au gouverneur de proroger le délai de quarante jours dans lequel le Roi doit se prononcer, constitue une modalité de l'exercice de la tutelle, préparatoire à l'approbation ou à l'improbation, que le Roi peut déléguer cette mesure simplement préparatoire à un de ses agents directs, que cette faculté de prorogation attribuée au gou-

verneur rentre donc bien dans le cadre de l'article 56, § 6, précité, de la loi du 26 juillet 1971;

Considérant que, quant à l'intervention du vice-gouverneur en matière de tutelle, la partie adverse rappelle d'abord que le texte de l'article 7 de l'arrêté royal du 6 juin 1972 dispose : « Dans les matières citées à l'article 1^{er} de Notre arrêté du 13 janvier 1964, le commissaire du gouvernement pour la capitale du royaume, vice-gouverneur de la province de Brabant, dispose des compétences prévues aux articles 1^{er}, 2, 3 et 5 du présent arrêté à l'égard des autorités de l'agglomération bruxelloise, des communes qui la composent et des commissions de la culture » et que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 13 janvier 1964 déterminant les attributions du vice-gouverneur de la province de Brabant dispose qu'à l'égard des communes constituant l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale, le vice-gouverneur exerce, dans le seul but d'assurer l'application des lois et règlements relatifs à l'emploi des langues en matière administrative et scolaire ainsi qu'à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, tous les pouvoirs attribués au gouverneur de la province par, entre autres, les lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative et scolaire; qu'elle fait valoir ensuite que l'article 87 de la loi du 26 juillet 1971 rend la législation sur l'emploi des langues en matière administrative applicable à l'agglomération bruxelloise et que l'arrêté royal du 6 juin 1972 pouvait, dès lors, conférer les pouvoirs litigieux au vice-gouverneur « dans la même mesure qu'il les attribuait au gouverneur »;

Sur la demande d'annulation des articles 1^{er}, 3 et 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 6 juin 1972 :

Considérant que, selon l'article 108 de la Constitution, auquel l'article 108bis se réfère, la tutelle sur les institutions décentralisées doit être réglée par la loi et non par le Roi; que, cependant, la Constitution, en son nouvel article 108, 6^e, n'emploie plus les mots « l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif » pour désigner les autorités dépositaires du pouvoir de tutelle, mais bien « l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif »; que le principe ainsi énoncé a une plus grande souplesse; qu'il permet au législateur d'attribuer des pouvoirs de tutelle à des autorités autres que le Roi, soit notamment au gouverneur ou à la députation permanente;

Considérant qu'aux termes de l'article 56, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1971, « le Roi exerce seul la tutelle administrative sur les agglomérations, sur les trois commissions visées à l'article 72, § 1^{er}, ainsi que sur les communes composant les agglomérations »; que ce texte, pris isolément, paraît exclure qu'une autre autorité que le Roi, assisté, bien entendu, d'un ministre, exerce le moindre pouvoir de tutelle sur les institutions citées; que, cependant, le § 6 du même article permet au Roi « de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, — donc de réglementer — les modalités d'exercice de la tutelle administrative en consacrant, en tout cas, l'application des prin-

cipes énoncés aux articles 86, 87 et 88 de la loi communale »;

Considérant que le pouvoir de suspension traditionnellement conféré au gouverneur par l'article 86 de la loi communale a pour but d'empêcher l'exécution prématurée de tout acte par lequel une autorité communale sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général, en attendant l'annulation de cet acte par le Roi; que l'article 86 a été généralement interprété d'après l'article 87, et quant aux actes qu'il concerne et quant aux motifs susceptibles de justifier la suspension, malgré la différence de terminologie existant entre ces deux articles avant leur modification par la loi du 27 juin 1962; que la suspension apparaît de la sorte comme un élément de la procédure d'annulation dont elle est, sur le plan du droit, sinon du fait, un préliminaire, d'ailleurs facultatif et ne pouvant intervenir que si l'acte de l'autorité décentralisée apparaît comme entaché d'un des vices justifiant l'annulation; qu'à cet égard, la suspension est totalement différente d'un droit de veto qui obligerait, par lui-même, l'autorité contrôlée à reprendre une autre décision ou à retirer l'acte; que, sans doute, la suspension a un effet propre : obliger l'autorité sous tutelle à surseoir à l'exécution de son acte, mais que cet effet est totalement absorbé par celui de l'annulation qui agit *ex tunc*; que si celle-ci n'intervient pas dans les quarante jours, la suspension est levée, laissant intacte la situation juridique des intéressés et n'ayant donc eu qu'un effet provisoire de peu de durée; qu'en égard à cette portée limitée de la suspension, et compte tenu de ce que l'article 56, § 6, oblige le Roi à faire application des principes desdits articles 86 et 87, il y a lieu d'admettre que la suspension est une modalité de l'exercice de la tutelle administrative, plus précisément de la tutelle d'annulation, et qu'il n'est pas interdit au Roi de confier ce pouvoir de suspension au gouverneur;

Considérant, certes, que le but de l'article 56, § 1^{er}, conforme d'ailleurs à sa lettre et notamment à l'emploi du mot « seul », est de simplifier la tutelle administrative, de supprimer l'échelon intermédiaire, de la ramener à un seul échelon, le gouvernement, en ce qui concerne les agglomérations, les communes qui les composent et les commissions culturelles; que ce but a été souvent affirmé au cours des travaux préparatoires; qu'il est vrai que les amendements de M. Piron, tendant à insérer, dans l'article 55 (devenu l'article 56), la possibilité d'une délégation au gouverneur du pouvoir de tutelle, ont été rejetés en commission; qu'il est vrai aussi que le gouvernement a renoncé au projet n° 868 et présenté un nouveau projet n° 973 qui, au chapitre de la tutelle, insère un paragraphe nouveau, le § 6 précité, dans le but évident et d'ailleurs reconnu par le ministre de l'Intérieur d'exécuter la loi par référence à la loi communale (voy. disc. de M. Harmegnier, ministre de l'Intérieur, à la Chambre, *Ann. parl.*, séance du 14 juillet 1971, p. 4); que l'objectif principal, ramener la tutelle à un seul échelon, subsiste, ce que prouve notamment l'obligation de transmettre au ministre toute délibération du conseil (article 56, § 3), mais que

le législateur, en adoptant l'article 56, § 6, a entendu tenir compte de l'expérience acquise dans l'application de la loi communale; que l'excès de pouvoir dénoncé dans les dispositions des articles 1^{er}, 3 et 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 6 juin 1972, n'est pas établi; que le premier moyen manque en droit dans ses différentes branches;

Sur la demande d'annulation de l'article 5, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 6 juin 1972 :

Considérant qu'aux termes de l'article 56, § 4, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1971, le délai de quarante jours dont l'autorité de tutelle dispose pour improuver les décisions soumises à l'approbation « peut être prorogé par une décision motivée de l'autorité de tutelle, qui fixe le nouveau délai dans lequel elle statuera »;

Considérant que les termes « autorité de tutelle » ne peuvent désigner, dans ce § 4, que le Roi ou la députation permanente, selon le cas, et le Roi seulement, par combinaison des §§ 1^{er} et 4 de l'article 56, lorsqu'il s'agit d'approbation à l'égard des agglomérations, des communes qui les composent ou des commissions de la culture; que, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si une faculté de prorogation, surtout indéfinie, constitue une modalité d'exercice de la tutelle administrative au sens du § 6 de l'article 56, il suffit de constater que cette faculté a été placée expressément par le § 4 précité dans les attributions du Roi et qu'elle ne peut donc être transférée par le Roi au gouverneur de la province; que le deuxième moyen est fondé; que l'annulation de l'alinéa 2 doit entraîner celle de l'alinéa 3 de l'article 5, ce dernier alinéa étant superflu dans la mesure où il se borne à répéter les règles énoncées à l'article 56, § 4, de la loi, et étant entaché du même excès de pouvoir que l'alinéa 2 dudit article 5 dans la mesure où il fait référence à des délais illégalement prorogés;

Sur la demande d'annulation, par voie de conséquence, de l'article 7 de l'arrêté royal du 6 juin 1972 :

Considérant que cette disposition doit être annulée par voie de conséquence dans la mesure où elle reconnaît au commissaire du gouvernement pour la capitale du royaume, vice-gouverneur de la province de Brabant, la compétence illégalement transférée au gouverneur par l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté attaqué,

DECIDE :

Article 1^{er}.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 5 de l'arrêté royal du 6 juin 1972 réglant la tutelle administrative sur les agglomérations, les fédérations, les communes qui les composent et les commissions de la culture, sont annulés [en tant que ces alinéas concernent les agglomérations, les communes qui les composent et les commissions de la culture] (ainsi rectifié par C.E., arrêt n° 16191, Agglomération bruxelloise et Ville de Bruxelles, 10 janvier 1974).

Article 2.

L'article 7 du même arrêté royal est annulé, par voie de conséquence, dans

la mesure où il décide que le commissaire du gouvernement pour la capitale du royaume, vice-gouverneur de la province de Brabant, dispose de la compétence prévue à l'article 5, alinéa 2, du même arrêté à l'égard des autorités de l'agglomération bruxelloise, des communes qui la composent et des commissions de la culture.

Article 3.

Les requêtes sont rejetées pour le surplus.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que les dispositions annulées (*).

(*) *Moniteur*, 7 février 1974, p. 1851.

OBSERVATIONS. — 1. — La loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes porte en son article 56 :

« § 1^{er}. — Le Roi exerce seul la tutelle administrative sur les agglomérations, sur les trois commissions visées à l'article 72, § 1^{er}, ainsi que sur les communes composant les agglomérations.

Ce pouvoir s'exerce pour toutes les matières pour lesquelles cette tutelle est prévue à l'égard des communes.

§ 2. — La députation permanente du conseil provincial exerce la tutelle administrative sur les fédérations ainsi que sur les communes qui composent celles-ci.

(...)

§ 4. — Les décisions soumises à l'approbation sont exécutoires de plein droit si elles n'ont été improuvées par l'autorité de tutelle dans les quarante jours de leur réception par le ministre compétent ou la députation permanente du conseil provincial, selon le cas.

Ce délai peut être prorogé par une décision motivée de l'autorité de tutelle, qui fixe le nouveau délai dans lequel elle statuera.

(...)

§ 6. — Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'exercice de la tutelle administrative en consacrant, en tout cas, l'application des principes énoncés aux articles 86, 87 et 88 de la loi communale » (1).

L'arrêté royal du 6 juin 1972 est pris en exécution de l'article 56 de la loi précitée. Publié au *Moniteur belge* du 7 juin 1972 (2), il règle la tutelle administrative sur les agglomérations, les fédérations, les communes qui les composent et les commissions de la culture :

« Art. 1^{er}. Le gouverneur peut, par arrêté motivé, suspendre l'exécution de l'acte par lequel une autorité d'agglomération, de fédération, de communes qui les composent, et des commissions de la culture, sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général.

2. Les décisions des conseils sont transmises, dans un délai de quinze jours ouvrables, au gouverneur qui les reçoit au nom du ministre compétent ou de la députation permanente du conseil provincial, selon le cas.

(1) L'article 86 de la loi communale permet au gouverneur de suspendre l'exécution de l'acte par lequel une autorité communale sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général. L'article 87 habilite le Roi et, pour les communes comptant moins de dix mille habitants, le gouverneur à annuler le même acte dans les mêmes conditions. Les modalités de ces formes de tutelle ont été reprises *in extenso* par l'arrêté royal du 6 juin 1972, articles 3 et 4. Quant à l'article 88 qui prévoit l'envoi de commissaires spéciaux, il a été appliqué *mutatis mutandis* par ledit arrêté royal, article 6.

(2) *Moniteur*, 7 juin 1972, p. 6752.

3. L'arrêté de suspension doit intervenir dans les quarante jours de la réception de l'acte au gouvernement provincial; il est immédiatement notifié à l'autorité concernée, qui en prend connaissance sans délai et peut justifier l'acte suspendu ou le retirer.

Passé le délai prévu à l'article 4, 2^e alinéa, la suspension est levée.

4. L'acte par lequel une autorité visée à l'article 1^{er} sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général peut être annulé par Nous ou par la députation permanente du conseil provincial, selon le cas.

L'arrêté d'annulation doit intervenir dans les quarante jours de la réception au gouvernement provincial soit de cet acte, soit de celui par lequel l'autorité a pris connaissance de la suspension. Il doit être motivé.

L'arrêté d'annulation de la députation permanente est publié par extrait au « *Mémorial administratif* » et notifié aux intéressés.

(...)

5. Le gouverneur reçoit, au nom du ministre compétent ou de la députation permanente du conseil provincial, selon le cas, les actes des autorités visées à l'article 1^{er}, soumis à Notre approbation ou à celle de la députation permanente.

Il peut par arrêté motivé, proroger le délai fixé par l'article 56, § 4, de la loi du 26 juillet 1971 et fixer, au nom de l'autorité de tutelle, le nouveau délai dans lequel celle-ci statuera.

A l'expiration de l'un et l'autre de ces délais, les actes sont exécutoires de plein droit s'ils n'ont été improuvés. Tout arrêté d'improvement est motivé.

(...)

7. Dans les matières citées à l'article 1^{er} de Notre arrêté du 13 janvier 1964, le commissaire du gouvernement pour la capitale du royaume, vice-gouverneur de la province de Brabant, dispose des compétences prévues aux articles 1^{er}, 2, 3 et 5, du présent arrêté à l'égard des autorités de l'agglomération bruxelloise, des communes qui la composent et des commissions de la culture ».

Au début d'août 1972, l'Agglomération bruxelloise et la Ville de Bruxelles demandent au Conseil d'Etat de déclarer les articles 1^{er}, 3, 4, alinéa 2, 5, alinéas 2 et 3 et 7 dudit arrêté entachés d'excès de pouvoir. Il s'agit d'une part de mesures de tutelle générale (la suspension et l'annulation) et d'autre part d'une mesure de tutelle spéciale (l'approbation).

Par l'arrêt rapporté (n° 16182), tel qu'il a été rectifié par l'arrêt n° 16191 du 10 janvier 1974, le Conseil d'Etat annule les alinéas 2 et 3 de l'article 5 en tant que ces alinéas concernent les agglomérations, les communes qui les composent et les commissions de la culture. La haute juridiction prononce l'annulation, par voie de conséquence, de l'article 7, dans la mesure où il décide que le commissaire du gouvernement pour la capitale du Royaume, vice-gouverneur de la province de Brabant, dispose de la compétence prévue à l'article 5, alinéa 2, du même arrêté à l'égard des autorités de l'Agglomération bruxelloise, des communes qui la composent, et des commissions de la culture.

PREMIERE PARTIE L'INTERET.

2. — Le Conseil d'Etat considère dès l'abord que « les requérantes ne justifient d'aucun intérêt à l'annulation des dispositions qu'elles attaquent, en tant que ces dispositions concernent les fédérations et les communes fédérées ». Il en déduit que l'annulation ne peut être prononcée à l'égard de ces règles qu'en tant qu'elles régissent la tutelle administrative sur les agglomérations de communes, les communes qui les composent, et les commissions de la culture.

L'arrêt n'indique pas sur quoi il se fonde pour opérer cette distinction. Il précise seulement qu'aucun moyen des requérantes « ne fait allusion à la tutelle sur » ces autres « personnes de droit public ».

Il convient logiquement de distinguer deux hypothèses.

L'on peut d'abord affirmer que les agglomérations et les fédérations de communes sont deux sortes distinctes d'institutions décentralisées, d'où l'on déduit que l'annulation d'un acte réglementaire concernant celles-là ne peut avoir d'effet sur le statut de celles-ci.

Pareille justification ne nous paraît guère pertinente.

Tant le constituant (3) que le législateur (4) et les premiers interprètes de la réforme réalisée ont considéré qu'« agglomérations » et « fédérations » recouvrent fondamentalement « une même réalité juridique, même si par ailleurs elles correspondent à des réalités sociologiques fort différentes » (5).

D'autre part, l'on ne peut admettre que les communes fédérées et les communes qui composent une agglomération soient des institutions locales de nature distincte.

Il nous paraît plus raisonnable de voir dans l'organisation de deux systèmes différenciés de tutelle (6), l'ébauche d'une distinction quant au régime applicable.

Le législateur et, à sa suite, le pouvoir exécutif ont établi, si l'on peut dire, deux espèces d'un même genre, créant ainsi deux catégories de destinataires de leurs normes : les agglomérations et les communes qui les composent, d'une part; les fédérations et les communes fédérées, d'autre part (7).

Lorsque le Roi édicte une disposition commune à ces deux types d'institutions « supra-communales » (8), il est normal que les requérants n'obtiennent l'annulation de cette disposition que dans la mesure où celle-ci concerne la catégorie de personnes publiques dont font partie celles-là.

3. — Le Conseil d'Etat nous paraît plus hardi là où il annule les dispositions entreprises en tant qu'elles concernent les *commissions de la culture*, décidant implicitement que ces commissions sont des organes de l'Agglomération de Bruxelles (9).

Relevant que « dans l'agglomération à laquelle appartient la capitale du royaume », une commission française et une commission néerlandaise de la culture exercent, « *chacune pour sa communauté culturelle* », les compétences prévues par l'article 108ter, § 4, de la Constitution, la doctrine estimait que ces institutions sont des organes de leurs Communautés culturelles respectives. Cette opinion était confortée par le fait que, selon l'article 72, § 2 de la loi du 26 juillet 1971, chaque commission de la culture exerce ses compétences « à l'exclusion des organes de l'agglomération » (et non : à l'exclusion des autres organes) (10).

Toutefois, le professeur Flamme considère que les commissions sont aussi des organes de l'agglomération en raison du mode de dési-

gnation de leurs membres (11). Faut-il admettre que la décision du Conseil d'Etat n'écarte pas la possibilité que les commissions soient aussi organes de leurs Communautés ?

La discussion reste ouverte, croyons-nous.

Il ne faut en effet pas perdre de vue qu'on voit plus difficilement — encore que ce soit parfaitement admissible — les commissions réunies de la culture constituées en organe commun des deux grandes Communautés belges.

Il serait dès lors plus simple de leur reconnaître la qualité d'organe de l'Agglomération bruxelloise.

DEUXIÈME PARTIE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE.

4. — La haute juridiction administrative passe ensuite en revue les moyens des requérants. Celles-ci allèguent qu'aux termes de l'article 56, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1971, « Le Roi exerce *seul* la tutelle administrative », sur les agglomérations, les communes qui en font partie et les trois commissions de la culture. Les pouvoirs sont d'attribution. Le Roi n'est donc pas fondé à déléguer ses pouvoirs au gouverneur pour suspendre un acte d'une autorité d'agglomération ou d'une commune « agglomérée », non plus que pour proroger le délai dans lequel l'autorité de tutelle peut imprimer les décisions que la loi du 26 juillet soumet à l'approbation de cette autorité.

Si le gouverneur de la province est un délégué du pouvoir central, il est aussi un agent *provincial* (12). Or, « l'idée, maintes fois rappelée aux cours des travaux préparatoires, d'assurer une unité de procédure en instituant un seul organe de contrôle, veut que le Roi — c'est-à-dire le gouvernement central — exerce seul la tutelle sur les agglomérations et les communes qui les composent » (13).

Les requérants invoquent également d'autres passages des travaux parlementaires. Elles rappellent qu'alors que le projet 868 permettait explicitement la délégation du pouvoir de tutelle (14), le texte actuel ne prévoit plus de manière expresse cette délégation. L'amendement Piron, ajoutent-elles, tendait à déléguer une partie du pouvoir de tutelle au gouverneur : or, il a été rejeté (14bis).

Enfin, les demanderesses soutiennent que la suspension comme la prorogation du délai d'approbation ne sont pas des modalités d'exercice de la tutelle, au sens du § 6 de l'article 56 de la loi. Loin d'être des actes préparatoires à l'annulation et à la suspension, elles constituent des mesures de tutelle propres, car elles produisent des effets : paralyser un acte exécutoire, ce qui est particulièrement grave lorsque l'acte suspendu n'est pas annulé, ou nuire gravement aux intérêts de l'autorité inférieure (15).

5. — La partie adverse affirme quant à elle que l'intention du législateur, en déléguant la tutelle au Roi seul, est de hâter l'exercice de la tutelle et de la rendre efficace.

L'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 réserve, en réalité, la tutelle sur les agglomérations et les communes qui en font partie.

(11) Flamme, M.-A., *op. et loc. cit.* — L'article 75 de la loi du 26 juillet 1971 établit, en son § 2, une élection au second degré.

(12) Dembour, J., « Les actes de la tutelle administrative au droit belge », Bruxelles, Larcler, 1955, pp. 16-17.

(13) Voir le texte de l'arrêt, *supra*.

(14) Le ministre pouvait suspendre l'acte d'une autorité d'agglomération.

(14bis) *Doc. parl.*, Ch., session 1970-1971, rapport 973, n° 20, p. 50.

(15) Les requérants font allusion, dans leurs moyens, à la prorogation du délai d'approbation de décisions relatives à l'acquisition d'immeubles par actes authentiques. Le gouverneur ayant porté ce délai de quarante jours la plupart du temps à six mois, il en résulte que le délai de validité de l'offre faite par le propriétaire peut être dépassé et que de nouvelles négociations, menant à l'octroi d'intérêts supplémentaires ou même à des procédures judiciaires coûteuses, pourraient s'avérer nécessaires.

mérations et les communes qui en font partie au pouvoir exécutif. Or, le gouverneur est en premier lieu un agent du gouvernement soumis hiérarchiquement au Roi, qui intervient en l'occurrence au titre de la déconcentration de la tutelle.

La loi-cadre du 26 juillet permet d'ailleurs au Roi de déterminer les modalités de la tutelle (art. 56, § 6).

A cet égard, il importe d'abord de relever que le gouverneur est un rouage essentiel des articles 86 à 88 de la loi communale auxquels se réfère ce paragraphe.

Surtout, on doit admettre que l'article 56, § 6, permet certainement de confier des actes purement préparatoires au gouverneur (suspension pour la tutelle d'annulation, prorogation du délai, pour la tutelle d'approbation). Les requérants confondraient la validité de l'acte et ses conséquences lorsqu'elles invoquent, à l'appui de leur thèse, le fait que la suspension et la prorogation du délai ont des effets propres parce qu'elles paralysent un acte de l'autorité soumise à tutelle.

Quant à l'amendement Piron (16), l'Etat fait valoir que le ministre parlait uniquement de la tutelle d'annulation, laquelle est effectivement réservée par l'article 4 de l'arrêté au Roi ou à la députation permanente, selon le cas.

Et de conclure : « le pouvoir exécutif n'exerce pas ses pouvoirs quand il en règle régulièrement l'exercice ».

6. — La délicate question qu'a tranchée le Conseil d'Etat consistait en une conciliation des §§ 1^{er} et 6 de l'article 56 de la loi : comment « consacrer l'application des articles 86, 87 et 88 de la loi communale » dans la détermination des modalités d'exercice de la tutelle administrative tout en réservant cet exercice au Roi seul pour les agglomérations et les communes qui les composent ?

L'apparente contradiction entre les termes utilisés par le législateur a suscité critiques et suggestions dès avant le prononcé de l'arrêt annoté.

Ainsi, selon P. Courtoy, l'article 1^{er} de l'arrêté royal, qui octroie le pouvoir de suspension au gouverneur, viole l'arrêté 56, § 1^{er} de la loi du 26 juillet 1971 (17). La prorogation du délai fixée par l'article 56, § 4 aboutit « à une nouvelle paralysie des décisions prises par les autorités locales » (18).

L'interprétation adoptée par le Conseil d'Etat doit être approuvée. Elle se résume en trois points.

a) La nouvelle rédaction de l'article 108, 6^o, de la Constitution qui consacre « l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif » sur les institutions décentralisées (19) permet désormais au législateur d'attribuer des pouvoirs de tutelle à des autorités autres que le Roi : le gouverneur ou la députation permanente, notamment.

b) « Le but de l'article 56, § 1^{er}, conforme d'ailleurs à l'emploi du mot « seul » est de simplifier la tutelle... de ramener à un seul échelon, le gouvernement » (20). Cet objectif principal subsiste, mais le législateur a entendu tenir compte de l'expérience acquise dans l'application de la loi communale et rattacher le régime de contrôle au système classique appliqué d'ancienneté dans les communes (21).

(16) *Doc. parl.*, Ch., session 1970-1971, rapport 973, n° 20, p. 50.

(17) Courtoy, P., « La tutelle des agglomérations et des fédérations de communes », in *La commune à l'heure du choix : agglomération ? fédération ? fusion ? association ?*, Charleroi, C.I.Fo.P., 1973, p. 59.

(18) *Ibid.*, p. 61.

(19) Et non plus : « l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif ».

(20) « Ce pouvoir unique (doit) être confié au pouvoir central, seul titulaire d'une force politique capable de garantir un contrepoids au pouvoir des grandes agglomérations... Le principe qui consiste à soumettre les agglomérations et les communes qui les composent à un seul et même organe de contrôle se justifie pleinement » (*Doc. parl.*, Ch., session 1970-1971, projet 973, n° 1 : exposé des motifs, p. 18).

(21) Le but avoué du ministre de l'Intérieur

(3) *Doc. parl.*, Ch., session 1969-1970, rapport 10 (sess. extr. 1968), n° 21/1, p. 8.

(4) *Doc. parl.*, Ch., session 1970-1971, rapport 973, n° 20, p. 5.

(5) Andersen, R., « Fusions, agglomérations et fédérations de communes », *Ann. droit*, XXXII, 1972, p. 147. — Voir aussi : de Stexhe, P., « La révision de la Constitution belge 1968-1971 », Bruxelles, Larcler 1972, pp. 303-304.

(6) Sur ces deux systèmes différents, voir *supra*, l'article 56, §§ 1^{er} et 2 de la loi du 26 juillet et l'arrêté royal d'exécution, articles 4 et 5.

(7) Pour une première ébauche de cette différenciation, voir les articles 1^{er} et 2 de la loi du 26 juillet 1971. Alors que le ressort territorial des agglomérations et des fédérations périphériques est déterminé par voie de disposition législative, toute autre fédération est créée par le Roi. Néanmoins, cet arrêté ne produit ses effets qu'après avoir été ratifié par la loi.

(8) C'est le cas de l'article 5, alinéas 2 et 3 de l'arrêté royal attaqué.

(9) Sur ces commissions, voir l'article 108ter, § 4 de la Constitution et les articles 72 à 83 de la loi du 26 juillet 1971.

(10) Maystadt, Ph., « Les Communautés culturelles et les régions », *Ann. droit*, XXXII, 1972, p. 131. Flamme, M.-A., « Quels sont les pouvoirs de la Commission bruxelloise de la culture française ? » *Rev. comm. belge*, 1973, p. 64.

c) Sous réserve d'une disposition contraire de la loi, le Roi est habilité par l'article 56, § 6, à régler les modalités d'exercice de la tutelle et à déléguer certains pouvoirs au gouverneur de province par application des principes énoncés aux articles 86 et suivants de la loi communale (21bis).

7. — De ce point de vue, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 6 juin 1972, qui confère au gouverneur la tutelle de suspension sur les actes des autorités d'agglomération, de fédération, de communes qui les composent et des Commissions de la culture, ne va-t-il pas à l'encontre de l'article 56, § 1^{er}, de la loi ?

La haute juridiction administrative répond par la négative. Son argumentation repose essentiellement sur la nature du pouvoir de suspension traditionnellement accordé au gouverneur par l'article 86 de la loi communale.

« Il est unanimement admis par la doctrine et par la jurisprudence que les articles 86 et 87 de la loi communale doivent s'interpréter et se compléter l'un par l'autre » (22) (23). Le Conseil d'Etat en déduit « que la suspension apparaît de la sorte comme un élément de la procédure d'annulation ». Celle-ci constitue un préliminaire facultatif de celle-ci. L'effet propre de la suspension (obliger l'autorité sous tutelle à surseoir à l'exécution de son acte) est totalement absorbé par celui de l'annulation, qui agit *ex tunc*. « Si cette dernière n'intervient pas dans les quarante jours », poursuit le texte de l'arrêt, « la suspension est levée, laissant intacte la situation juridique des intéressés et n'ayant donc qu'un effet provisoire de peu de durée ».

Eu égard à cette portée limitée et à l'obligation faite au Roi d'appliquer les principes desdits articles de la loi communale, le Conseil d'Etat considère que la suspension confiée au gouverneur par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 6 juin 1972 est une modalité de l'exercice de la tutelle d'annulation et que l'illégalité de cette disposition n'est pas établie.

De la sorte, la haute juridiction consacre une solution qui ne s'écarte pas de sa jurisprudence constante, selon laquelle la suspension doit être considérée comme un acte préparatoire de l'annulation contre lequel un recours pour excès de pouvoir n'est pas recevable (24). Il en est ainsi même quand l'an-

était d'exécuter la loi par référence à la loi communale (discours du ministre Harmegnies, *Ann. parl.*, Ch., séance du 14 juillet 1971, p. 4). La formulation restrictive de l'article 56, § 1^{er} (« le Roi exerce seul la tutelle ») s'inspire quant à elle des remarques et propositions du Conseil d'Etat à l'égard du projet 868 (art. 186 de la rédaction du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch., session 1970-1971, avis du Conseil d'Etat, n° 12, p. 37).

(21bis) Est ainsi indubitablement réalisée, la condition exigée par MM. Huberland et Maystadt pour que soit constitutionnelle une attribution de pouvoirs au Roi : « il appartient au législateur de déterminer la substance des normes qui seront applicables, d'en établir le principe » (« Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité » in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, Larcier, 1973, p. 501).

(22) Dembour, J., *op. cit.*, p. 182. — Cette interprétation faussait autorité alors même que l'article 86 ne prévoyait la suspension qu'à l'égard des actes des conseils communaux. La terminologie des deux articles a été uniformisée par la loi du 27 juin 1962.

(23) L'intérêt de la suspension consiste à empêcher l'exécution de l'acte, à permettre l'instruction complète de l'affaire, ainsi qu'à permettre à l'autorité sous tutelle de justifier son acte et éventuellement de le retirer (circulaire du 6 juin 1972 du ministère de l'Intérieur concernant les mesures d'exécution de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et fédérations de communes, *Moniteur*, 7 juin 1972, p. 6785).

(24) Voir, en ce qui concerne l'application de l'article 86 de la loi communale: C.E., 23 juin 1950, Chilaite, n° 403, A.A.C.E., 277; — C.E., 22 février 1954, commune d'Averbode, n° 3181, A.A.C.E., 224; — C.E., 21 février 1960, Verstechele, n° 7546, A.A.C.E., 37; — C.E., 10 novembre 1960, Boyens, n° 8211, A.A.C.E., 888; — C.E.,

nulation n'est pas décidée par l'autorité de tutelle (25).

8. — L'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 contient cependant une disposition particulière qui lie le Roi dans la mission d'exécution que lui confie le § 6 du même article. Il s'agit du second alinéa du § 4, lequel prévoit que le délai de quarante jours dont dispose l'autorité de tutelle pour imposer les décisions soumises à l'approbation « peut être prorogé par une décision motivée de l'autorité de tutelle, qui fixe le nouveau délai dans lequel elle statuera ».

Ce pouvoir de prorogation avait été confié par l'article 5, alinéa 2 de l'arrêté royal au gouverneur parce que ce dernier dispose de « services parfaitement équipés en effectifs et en matériel pour étudier des affaires de tous ordres... et bénéficiant d'une très longue expérience » (26).

Considérant que les termes « autorité de tutelle » ne peuvent désigner, dans l'article 56, § 4, alinéa 2 de la loi que le Roi lorsqu'il s'agit d'approbation à l'égard des agglomérations, des communes qui les composent ou des commissions de la culture, la haute juridiction administrative constate que cette faculté a été placée expressément dans les attributions du Roi et ne pouvait être déléguée au gouverneur.

L'annulation de l'article 5, alinéa 2 de l'arrêté est prononcée. Elle entraîne l'annulation de l'alinéa 3, « entaché du même excès de pouvoir dans la mesure où il fait référence à des délais illégalement prorogés » (27), ainsi que l'annulation de l'article 7 dans la mesure où il reconnaît au vice-gouverneur de la province de Brabant la compétence illégalement transférée au gouverneur par le susdit alinéa 2 de l'article 5.

Le Conseil d'Etat n'a donc pas dû examiner si la prorogation du délai constitue une modalité d'exercice de la tutelle au sens du § 6 de l'article 56. Gageons que tel est bien son sentiment puisqu'il a jadis décidé que l'arrêté royal qui proroge sur base de l'article 86 de la loi provinciale, le délai imparti au gouvernement pour se prononcer sur les résolutions du conseil provincial est une mesure préparatoire à la décision royale (28).

9. — Qu'en est-il par ailleurs de la validité d'un arrêté prolongeant la prorogation fixée par un premier arrêté ? Cette pratique existe

25 novembre 1960, C.A.P. Schaerbeek, n° 8232, A.A.C.E., 894; — C.E., 14 octobre 1966, Kowalsky, n° 12020, A.A.C.E., 809; — C.E., 15 février 1968, Squifflet, n° 12822, A.A.C.E., 133; — C.E., 12 novembre 1970, commune d'Etterbeek, n° 14350, A.A.C.E., 944.

(25) C.E., 29 octobre 1970, De Winter, n° 14325, A.A.C.E., 889 (solution implicite, mais certaine, la mesure de suspension n'ayant pas été suivie d'une annulation). — *Contra*: rapport (inédit) de M. le premier auditeur G. Boland, p. 19. M. Boland estimait qu'il n'est pas possible de ne pas voir dans la suspension une tutelle distincte et même indépendante de l'annulation. Il défendait, à titre subsidiaire, l'idée que la délégation de la tutelle de suspension ne pouvait être faite qu'à des ministres, en aucun cas aux gouverneurs de province. Et de rappeler principalement le rejet de l'amendement Piron, précité. Mais nous partageons l'avis de la partie adverse en l'affaire, le ministre de l'Intérieur pour lequel l'objection du ministre à cette proposition ne portait que sur la délégation de la tutelle d'annulation, non sur celle de la suspension (*supra*, n° 5 *in fine*).

(26) Circulaire citée du ministère de l'Intérieur, *Moniteur*, 7 juin 1972, p. 6786.

(27) Voir le texte de l'arrêt, *supra*.

(28) C.E., 14 août 1953, province de Hainaut, n° 2749, A.A.C.E., 1057.

en ce qui concerne tant l'article 56, § 4, alinéa 2 de la loi du 26 juillet 1971 (29) que l'article 88 de la loi provinciale (30).

Le droit que l'article 88 précité reconnaît au gouvernement de fixer le nouveau délai qui lui est nécessaire pour se prononcer au sujet des actes soumis à l'approbation du Roi est, selon son acception traditionnelle, absolu et ne comporte légalement aucune restriction (31).

En revanche, le sénateur Pierson assure que l'arrêté royal du 6 juin 1972 infirme pareille pratique pour les décisions des autorités d'agglomérations, de fédérations, des communes qui les composent et des commissions de la culture, qui sont soumises à approbation (32). En effet, la rédaction de l'article 5 de l'arrêté semble prouver que le délai de quarante jours ne peut être prolongé qu'une fois : il y est dit qu'« à l'expiration de l'un et l'autre de ces délais, les actes sont exécutoires de plein droit ».

Pour M. Pierson, les mots « de l'un » ne peuvent viser que le délai de quarante jours, tandis que les mots « de l'autre » ne peuvent viser que le délai prorogé dont la durée a dû être déterminée par l'arrêté de prorogation.

Tel n'est pas l'avis du ministre de l'Intérieur. Il répond qu'« on ne peut en déduire avec certitude que le législateur a entendu limiter la portée de la dérogation que l'article 56, § 4 a prévue en ce qui concerne le délai accordé pour statuer ». Le ministre tire argument de la pratique existante en ce qui concerne la loi provinciale; il ajoute que les divers amendements qui, au cours des travaux préparatoires de la loi, avaient été déposés en vue de limiter à quarante jours la prorogation du délai d'approbation et d'éviter que cette prorogation puisse être renouvelée, ont tous été rejetés.

La disposition en cause de l'arrêté royal est annulée par l'arrêt du 28 décembre 1973. Le Conseil d'Etat estime que cet alinéa est superflu dans la mesure où il se borne à répéter les règles énoncées à l'article 56, § 4 de la loi. Il n'est pas permis de conclure que la haute juridiction avaisse par ce considérant l'une ou l'autre thèse en présence. Mais l'on peut admettre que l'alinéa 3, dans la mesure où il subsiste à l'égard des fédérations et des communes fédérées, fournit à l'exécutif de la loi du 26 juillet un élément dans l'interprétation du § 4 de l'article 56, puisque ces textes sont tous deux d'initiative gouvernementale.

Nous sommes dès lors enclin à partager l'opinion du sénateur Pierson.

10. — Une récente circulaire (33) adapte à la situation créée par l'arrêt annoté, les directives tracées par le ministère de l'Intérieur pour l'exécution de la loi du 26 juillet 1971. Il y est dit que le gouverneur reste pour les actes d'une autorité de fédération et de communes qui la composent, « l'autorité qualifiée pour proroger éventuellement le délai prévu par l'article 56, § 4, de la loi du 26 juillet 1971 et fixer au nom de l'autorité de tutelle, le nouveau délai dans lequel celle-ci statuera (article 5, alinéas 2 et 3) ».

Matériellement acceptable en l'absence de modification apportée par le Roi à l'arrêté du 6 juin 1972, cette position est juridiquement inexacte, l'illégalité constatée par le Conseil d'Etat viciant aussi l'article 5 en tant qu'il s'adresse aux fédérations et aux communes fédérées.

Il y a lieu de considérer que la censure de l'article 107 de la Constitution permettrait au Conseil d'Etat d'annuler tout arrêté de prorogation pris par le gouverneur en application de l'article 5, alinéa 3 à l'égard d'une autorité de fédération ou de commune fédérée, à condition que la décision de prorogation soit susceptible de faire grief par elle-même. Nous avons relevé précédemment que la jurisprudence du Conseil d'Etat est en sens contraire (34). On ne peut, en l'espèce, que le regretter.

Yves LEJEUNE.

APPRENEZ LE NEERLANDAIS EN HOLLANDE

Séjour pendant les vacances de Pâques et en été pour des enfants de 10-18 ans. 2 heures de cours par jour. Méthode moderne. Excursions. Expérience depuis 1950.

FAMILLE POOT VAN OUWENDIJK,
'S-GRAVENZANDE, NL.
TEL. 91/31/17.48.29.03.

(29) Courtoy, P., *op. cit.*, p. 61.

(30) *Revue de l'Administration*, 1880, p. 254.

(31) *Ibid.*

(32) *Bull. quest. rép.*, Sénat, 1972-1973, n° 35, p. 1322; *Mouv. comm.*, 1973, p. 695.

(33) *Moniteur*, 7 février 1974, p. 1855.

(34) C.E., 14 août 1953, province de Hainaut, n° 2749, A.A.C.E., 1057. — Voir *supra*, n° 8.