

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 208.147 du 14 octobre 2010

A. 182.282/XV-563

En cause : **la ville de Namur,**

ayant élu domicile chez
Mes P. THIEL et V. DE FRANCQUEN, avocats,
Chaussée de la Hulpe 178
1170 Bruxelles,

contre :

- 1. la province de Namur,**
- 2. la Région wallonne.**

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 avril 2007 par la ville de Namur, qui demande l'annulation de:

- l'arrêté du collège provincial de Namur du 13 décembre 2006 par lequel les comptes de la requérante pour l'exercice 2005 sont approuvés partiellement, spécialement en tant que cet arrêté rejette certaines dépenses des comptes;
- l'arrêté du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 5 février 2007 par lequel la Région wallonne rejette le recours introduit par la requérante en date du 27 décembre 2006 à l'encontre de la décision du collège provincial de Namur d'approbation partielle des comptes annuels 2005;

Vu les dossiers administratifs déposés par les deux parties adverses;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. P. RONVAUX, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la requérante et la demande de poursuite de la procédure de la seconde partie adverse;

Vu l'ordonnance du 26 août 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 octobre 2010;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en ses observations, Me V. DE FRANCQUEN *loco* Me P. THIEL, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. P. RONVAUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le conseil communal de la ville de Namur arrête le 25 octobre 2006 les comptes pour l'exercice 2005.

Ces comptes comportent notamment différentes écritures relatives à des dépenses effectuées par la ville dans le cadre de quatre marchés publics de services, attribués par procédure négociée sans publicité à la société SOTEGEC mais dont la décision d'attribution sera par la suite annulée par quatre arrêtés du 30 octobre 2006 du ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique.

2. Par un arrêté du 13 décembre 2006, le collège provincial de Namur, statuant comme autorité de tutelle, approuve partiellement les comptes de la ville de Namur pour l'exercice 2005.

Cette approbation partielle, qui a été notifiée à la ville le 23 décembre 2006 et qui constitue le premier acte attaqué par le recours au Conseil d'Etat, se traduit par:

- le rejet dans la comptabilité budgétaire de dépenses liées aux quatre marchés publics précités;
- la passation d'écritures comptables dans la comptabilité générale, justifiées par le rejet dans la comptabilité budgétaire des dépenses liées à ces marchés;
- l'établissement de nouveaux tableaux récapitulatifs pour le compte budgétaire et la comptabilité générale.

3. Le collège communal de Namur ayant décidé le 27 décembre 2006 d'introduire un recours auprès du Gouvernement wallon, sur le pied de l'article L-3133-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le ministre des Affaires

intérieures et de la Fonction publique, par un arrêté du 5 février 2007, déclare ce recours «recevable mais non fondé».

Cet arrêté du 5 février 2007, qui a été notifié à la ville requérante le même jour, constitue le second acte attaqué. Il repose sur la motivation suivante:

« [...]

Vu la délibération du 25 octobre 2006 par laquelle le conseil communal de NAMUR arrête les comptes pour l'exercice 2005 de la ville, parvenue le 09 novembre 2006 au collège provincial du conseil provincial de NAMUR;

Vu l'arrêté du 30 octobre 2006 du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne annulant la délibération du 20 mai 2003 du collège des Bourgmestre et Echevins de NAMUR ayant pour objet "Hall Octave Henry, réfection des vestiaires et construction d'une salle annexe - contrat d'honoraires";

Vu l'arrêté du 30 octobre 2006 du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne annulant la délibération du 12 juillet 2005 du collège des Bourgmestre et Echevin de NAMUR ayant pour objet "Ancien musée de la forêt, installation d'une salle de mariage - extension au contrat";

Vu l'arrêté du 30 octobre 2006 du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne annulant la délibération du 14 septembre 2004 du collège des Bourgmestre et Echevins de NAMUR ayant pour objet "Services Espaces verts, construction d'une serre - projet";

Vu l'arrêté du 30 octobre 2006 du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne annulant la délibération du 20 avril 2004 du collège des Bourgmestre et Echevins de NAMUR ayant pour objet "Grand manège, transformation en halle culturelle, techniques spéciales - projet";

[...]

Considérant que les délibérations susvisées du Collège des Bourgmestre et Echevins de NAMUR sont illégales et ont été annulées dans le cadre de la tutelle générale par des arrêtés du 30 octobre 2006; que de ce fait les inscriptions relatives aux décisions illégales dans les comptes 2005 de la ville de NAMUR constituent une violation de la loi puisque dépourvues de base légale; que la décision du collège provincial d'approuver partiellement les comptes 2005 rentre bien dans le cadre de l'article L3131-1 § 4, alinéa 3 du code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Considérant que les marchés dont état sont annulés; qu'ils sont censés n'avoir jamais existés; que dans la pureté des principes, il conviendrait donc de replacer la situation en son pristim[n] état; que ce n'est pas possible, ni légalement, puisque le marché a été exécuté, ni en pratique, vu la réception et l'utilisation par la ville des études de la société tierce;

Considérant que l'art. L3132-1 § 3 premier alinéa du Code de la démocratie locale et de la décentralisation stipule que le Collège provincial peut approuver ou ne pas approuver tout ou partie des comptes annuels soumis à son approbation; que cet article ne prévoit pas la possibilité d'une réformation des comptes annuels *a contrario* des budgets et des modifications budgétaires visés au deuxième alinéa de l'article L3132-1 § 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation; qu'il n'est donc pas possible pour le collège provincial de prévoir les corrections comptables correctes

consécutives aux annulations des délibérations susvisées directement dans les comptes annuels;

Considérant qu'il convient donc que la ville prenne elle-même les dispositions qui s'imposent et les transcriv[e] dans ses comptes annuels 2006, au chapitre des exercices antérieurs année 2005; que les dépenses et les charges d'amortissement concernées par les décisions d'annulation susvisées doivent être rejetées provisoirement à toutes les étapes de la procédure, en particulier engagement-imputation-paiement, ceci afin de permettre à la ville, de régler en interne la question de la responsabilité finale de la/des personne(s) qui en supporteront la charge; que les mêmes écritures supprimées devront donc être effectuées au compte suivant avec en plus le "remboursement" du receveur et/ou des autres responsables;

Considérant que la responsabilité du receveur est effectivement engagée de par la loi au premier niveau en application de l'article L1124-42 du code de la démocratie locale et de la décentralisation; que ceci implique qu'il rembourse à la ville les montants qui font l'objet de la décision d'annulation, en pratique, les dépenses imputées; qu'il convient donc qu'il mentionne ce remboursement dans les comptes annuels de l'exercice comme (recommandation) "dédommagement reçu en capital des ménages", article budgétaire 580-51, ceci permettant éventuellement le financement de son remboursement anticipé; qu'il est libre au receveur d'introduire ensuite le recours lui ouvert devant le collège provincial par l'article susvisé aux fins de se voir exonérer en tout ou partie de sa responsabilité sur la base des faits qui seront établis au regard de l'exécution de la décision du collège communal d'attribuer le marché en question; que le cas échéant, il conviendra que le remboursement acté préalablement soit revu et restitué en tout ou partie au receveur, en contrepartie du remboursement qui émanerait des membres du collège communal concernés par la décision annulée;

Considérant que la décision d'approbation partielle du 13 décembre 2006 du collège provincial du conseil provincial de NAMUR est donc correcte au regard de la loi et des dispositions évoquées;

ARRÊTE:

Article 1: Le recours introduit en date du 27 décembre 2006 par la ville de NAMUR est déclaré recevable mais non fondé.

Article 2: La délibération du 25 octobre 2006 par laquelle le conseil communal de NAMUR arrête les comptes annuels de l'exercice 2005 est définitivement approuvée partiellement telle qu'arrêtée par le collège provincial du conseil provincial de NAMUR.»;

Considérant que le premier acte attaqué par le recours, c'est-à-dire l'arrêté du 13 décembre 2006 par lequel le collège provincial de Namur n'a approuvé que partiellement les comptes de la requérante pour l'exercice 2005, a été pris par une autorité de tutelle intervenant pour le compte de la Région wallonne et dans le cadre d'une compétence déconcentrée d'intérêt général; que l'arrêté précité a ensuite fait l'objet d'un recours administratif organisé par l'article L-3133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à l'issue duquel a été pris l'arrêté

ministériel du 5 février 2007 qui a «définitivement approuvé partiellement» les comptes de la ville de Namur pour l'exercice 2005; qu'il en résulte que cet arrêté ministériel, qui constitue le second acte attaqué, s'est substitué à l'arrêté du collège provincial de Namur du 13 décembre 2006, qui n'a dès lors plus d'existence légale; qu'il y a lieu de conclure que le recours au Conseil d'Etat est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué;

Considérant qu'à l'encontre du second acte attaqué, la ville requérante soulève un moyen unique d'annulation pris de «la violation du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment en son article L3131-1, § 4, de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale, notamment en son article 75, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux du droit, notamment le principe en vertu duquel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles»; que les développements du moyen s'articulent en quatre branches en vue de soutenir le point de vue de la requérante selon lequel l'autorité régionale de tutelle n'était pas fondée à refuser d'approuver sa délibération du 25 octobre 2006 arrêtant les comptes de la ville pour l'exercice 2005;

Considérant que dans une première branche, la requérante fait valoir qu'en reprenant dans ses comptes des opérations qui ont été effectivement engagées, imputées et payées dans le courant de l'exercice 2005, elle s'est conformée aux obligations légales en matière de comptabilité communale, découlant notamment de l'article 75 de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale; qu'elle précise que le compte budgétaire ne reprenant que la réalité des opérations accomplies, elle ne pouvait faire autrement que d'y inscrire les dépenses litigieuses, et ce quelle que soit par ailleurs la légalité des décisions en vertu desquelles ces opérations sont intervenues; qu'elle en déduit que l'inscription dans les comptes de l'exercice 2005 des dépenses issues de marchés annulés postérieurement se contente de traduire une simple réalité budgétaire, en sorte qu'elle n'a pas méconnu la loi et que l'autorité de tutelle n'était pas fondée à refuser d'approuver la délibération du 25 octobre 2006; que dans une deuxième branche de son moyen, la requérante expose que si les arrêtés du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 30 octobre 2006 ont eu pour effet de supprimer de l'ordonnancement juridique les délibérations concernées de son collège, ces délibérations étant censées n'avoir jamais existé, en revanche les contrats conclus en vertu de ces actes unilatéraux n'ont nullement été affectés par les annulations précitées; qu'elle en déduit que les paiements qui sont intervenus suite à la réalisation des prestations effectuées en vertu de ces marchés doivent être considérés comme parfaitement valables, en sorte que le compte ne répertoriant que la réalité des

opérations budgétaires au cours de l'exercice, il ne pouvait omettre ces opérations; que dans la troisième branche de son moyen, la requérante soutient que l'annulation par des arrêtés ministériels des délibérations de son collègue relatives à des marchés est intervenue postérieurement à l'arrêt de ses comptes pour l'exercice 2005; qu'elle souligne qu'au moment où cet arrêt des comptes a eu lieu, le collège communal s'est prononcé sur des dépenses qui, non seulement étaient effectivement intervenues mais qui, en outre, s'appuyaient sur des délibérations qui demeuraient dans l'ordonnancement juridique;

Considérant que la Région, seconde partie adverse, répond qu'en tant qu'autorité de tutelle elle ne pouvait pas ignorer les quatre arrêtés d'annulation qu'elle avait pris, et leurs conséquences sur les opérations transcrites par la ville de Namur dans ses comptes 2005; qu'elle soutient que le fait «que lesdits arrêtés d'annulation n'aient pas eu d'impact sur les marchés en eux-mêmes ... est une chose» mais que le fait «que ces arrêtés n'aient aucun impact en est une autre, position que l'on ne peut suivre à défaut de ne plus reconnaître de valeur juridique à une décision d'annulation»; que la seconde partie adverse estime qu'en conséquence des arrêtés d'annulation, «la ville n'était plus fondée à devoir supporter le coût des marchés annulés, ce coût devant être reporté potentiellement sur les auteurs de l'illégalité (...), ces paiements pouvant être reportés sur les auteurs des illégalités détectées si les prestataires entendaient toujours réclamer le paiement des prestations accomplies»; que pour le reste, la seconde partie adverse affirme ne pas contester que la ville de Namur a correctement transcrit dans ses comptes 2005 la réalité telle qu'elle existait à ce moment, soit antérieurement aux quatre arrêtés d'annulation du 30 octobre 2006, mais elle ajoute que «c'est exactement ce qu'a fait l'autorité de tutelle quand elle a examiné les comptes 2005 de la ville», puisqu'elle «a traduit dans son arrêté d'approbation partielle du 13 décembre 2006 la réalité comptable découlant des éléments de droit et de faits dont elle avait connaissance à ce moment, soit postérieurement aux quatre arrêtés d'annulation»;

Considérant qu'en réplique, la ville requérante fait encore valoir qu'elle ne peut suivre la thèse de la seconde partie adverse lorsqu'elle soutient que les marchés litigieux ayant été annulés, les paiements liés à ces marchés exécutés devaient être reportés potentiellement sur les auteurs de l'illégalité; que la requérante fait observer que ce ne sont pas les contrats qui ont été annulés, mais bien les décisions d'attribuer les marchés à la société SOTEGEC et que la Région ne fait pas une interprétation correcte de la notion de compte, puisqu'elle cherche à savoir si la ville devait ou non supporter les coûts des marchés annulés, alors que la seule question qui se pose ici est de savoir si la ville a correctement repris dans ses

comptes les opérations de l'exercice et, notamment, les paiements et reports de crédits liés à des contrats en cours d'exécution ou exécutés;

Considérant, sur l'ensemble des trois premières branches du moyen, que l'argumentation développée par la seconde partie adverse pour démontrer la régularité de l'arrêté attaqué se fonde sur la circonstance que l'annulation par l'autorité de tutelle, en date du 30 octobre 2006, des décisions d'attribution des marchés publics concernés, lesquels avaient été exécutés et avaient donc fait l'objet de la passation subséquente d'écritures comptables au cours de l'exercice financier ayant précédé celui de leur annulation, a eu pour effet de priver de base juridique les paiements qui figurent aux comptes de la ville de Namur pour l'exercice 2005 et qui sont relatifs au règlement des prestations découlant de l'exécution de ces marchés; que par voie de conséquence, la seconde partie adverse estime que les dépenses concernées par l'annulation précitée doivent être rejetées des comptes pour l'exercice 2005, la ville de Namur devant ensuite régler «en interne» la question de la responsabilité des personnes qui devront supporter la charge pécuniaire des marchés irrégulièrement attribués;

Considérant qu'il suffit de constater que, par quatre arrêts prononcés le 13 octobre 2009 (n^{os} 196.917 à 196.920), le Conseil d'État a annulé les quatre arrêtés du 30 octobre 2006 par lesquels le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique avait annulé les décisions du collège communal de Namur attribuant les marchés dont l'exécution est à l'origine des écritures comptables rejetées dans la présente affaire; que ces arrêts d'annulation se fondent sur la constatation que «ce n'est que le 30 juillet 2006 que la partie adverse a demandé à la ville de Namur la délibération [respectivement: du 12 juillet 2005, du 14 septembre 2004, du 20 mai 2003, ou du 20 avril 2004] accompagnée de ses pièces justificatives, que ce faisant, la partie adverse n'a pas respecté les principes précités de sécurité juridique et de l'autonomie communale, qu'ayant laissé s'écouler un délai manifestement déraisonnable entre l'adoption de l'acte de l'autorité communale et l'exercice de son pouvoir de tutelle générale, la partie adverse avait perdu toute compétence pour agir, et que l'introduction d'une réclamation [respectivement: un an, près de 22 mois, plus de trois ans, ou plus de deux ans] après l'adoption de l'acte de l'autorité communale n'a pas pour effet de restaurer dans son chef une compétence qu'elle avait déjà perdue»; qu'il s'ensuit que les quatre arrêtés ministériels du 30 octobre 2006 sont censés n'avoir jamais existé, en sorte que le motif essentiel de l'arrêté ministériel attaqué dans le présent recours est entaché d'une erreur de droit, puisque la seconde partie adverse postule que les arrêtés ministériels du 30 octobre 2006 constituent la justification du rejet des écritures comptables; que, partant, l'arrêté attaqué ne repose pas sur un fondement juridique admissible et que le moyen, en ce qu'il est pris dans

ses trois premières branches, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner plus avant la quatrième branche du moyen, laquelle même si elle était jugée fondée ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 5 février 2007 par lequel est rejeté le recours introduit par la requérante à l'encontre de la décision du collège provincial de Namur d'approbation partielle des comptes annuels 2005.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatorze octobre deux mille dix par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY