

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 209.843 du 16 décembre 2010

A.175.280/VIII-5610

En cause :

1. la société privée à responsabilité limitée "Étude Me Jacques ANDRIANNE",
représentée par son gérant,

2. ANDRIANNE Jacques,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la ville de Namur,
ayant élu domicile chez
Me Jean-François JEUNEHOMME, avocat,
rue Fusch 8
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 juillet 2006 par la société privée à responsabilité limitée "Étude Me Jacques ANDRIANNE" et Jacques ANDRIANNE qui demandent l'annulation de "la décision du Collège des Bourgmestre et Échevins de la Ville de Namur du 16 mai 2006 par laquelle le second n'est plus désigné par ledit collège comme huissier instrumentant dans le cadre des procédures judiciaires relatives au recouvrement des redevances impayées d'horodateurs, décision portée à sa connaissance par un courrier du 2 juin 2006";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} WILLEMART, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 23 août 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 12 novembre 2010;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Éric JACQUES, loco Me Jean-François JEUNEHOMME, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} WILLEMART, 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 8 février 1999, le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Namur adopte la décision suivante :

" Le Collège,

Considérant que le recouvrement des billets horodateurs impayés représente un volume de travail considérable et qu'une procédure plus dynamique doit être mise en place rapidement pour éviter l'accumulation de retard;

Considérant que cette nouvelle procédure nécessite, outre l'informatisation complète des différents intervenants (Police - RUE - Avocat - huissier), la désignation d'un avocat supplémentaire pour le traitement du contentieux relatif aux années 97 et suivantes;

Vu les contacts positifs noués avec Me Frédérique TOUSSAINT de Bouge, laquelle a manifesté un intérêt et une motivation évidents pour ce travail;

Sur proposition de la Régie Urbaine de l'Équipement,

DÉSIGNE Maître Frédérique TOUSSAINT pour le recouvrement des créances relatives au contentieux horodateurs.

FIXE, avec l'accord de l'intéressée, à 500 F le montant forfaitaire par dossier qui lui sera alloué à titre d'honoraires.

Une convention réglant plus précisément les obligations informatiques, les honoraires, la clause de résiliation, etc. sera présentée au Collège lors d'une prochaine séance.

Ces frais seront imputés sur l'article 638/123/02 du budget ordinaire de la Régie Urbaine de l'Équipement".

2. Le 6 août 2002, le collège des bourgmestre et échevins adopte la décision suivante :

" Le Collège,

Vu sa délibération du 8 février 1999 désignant Me Frédérique TOUSSAINT pour le recouvrement des créances relatives au contentieux des horodateurs;

Vu sa délibération du 9 octobre 2001 fixant le montant forfaitaire alloué à titre d'honoraires à Maître Frédérique TOUSSAINT à 18, 59 euros (750 FB) par débiteur appelé en conciliation;

Vu la liste des sept étapes successives permettant au contrevenant de payer le billet horodateur dans un délai de deux mois avant de se voir imposer des frais supplémentaires;

Attendu que, devant l'ampleur du contentieux lié à la récupération des redevances de stationnement, il serait souhaitable d'en modifier la procédure;

Considérant que dans un premier temps, la RUE avait décidé de supprimer la conciliation, jugée trop coûteuse pour elle et ne donnant pas de résultats satisfaisants (20 % de paiements), tout en encombrant la Justice de Paix, et de la remplacer par l'envoi par huissier d'une lettre comminatoire;

Considérant que les résultats donnés par la nouvelle méthode (lettre comminatoire) sont déjà probants (50 % de paiements);

Considérant le différend opposant l'avocat Me TOUSSAINT et l'huissier Me ANDRIANNE, tel qu'il ressort des courriers des 22 avril, 30 mai et 3 juin 02 (jointes au dossier);

Considérant que Me TOUSSAINT, lors d'une réunion chez M. J-F. PRIOR, en présence de M. G. LATOUR, a exprimé le souhait de ne plus travailler en collaboration avec Me ANDRIANNE et de reprendre les conciliations;

Vu les articles 136 et 163 de la NLC qui chargent le comptable spécial (Trésorier) d'effectuer seul et sous sa responsabilité les recettes des régies communales et, dès lors, de désigner l'huissier pour les récupérations de celles-ci;

Attendu que, pour des raisons pratiques, la Trésorière désire confier la récupération des créances au même huissier pour tous les stades de la procédure;

Vu le rapport du service juridique confirmant que l'unicité de l'huissier dans la procédure semble plus rationnelle et garante de la bonne gestion des dossiers;

Considérant que le client, en l'occurrence la RUE, peut imposer son huissier à son avocat;

Vu la délibération du Conseil communal du 21 novembre 2001 donnant délégation au Collège Echevinal pour intenter toute action en justice en vue de récupérer les billets forfaitaires horodateurs,

DÉCIDE de modifier la procédure de récupération des créances horodateurs comme suit :

1. après l'échec des procédures internes, transmettre la liste des contrevenants à l'huissier, en vue de l'envoi d'une lettre comminatoire dont les frais sont à charge du débiteur;
2. en cas d'échec de cette lettre comminatoire et à titre d'essai pour une période de six mois, conserver l'appel en conciliation avec la collaboration de Me TOUSSAINT, moyennant 18,59 euros par débiteur appelé en conciliation, étant entendu que l'huissier instrumentant demeure pour cette phase celui désigné par la Trésorière, à savoir actuellement Me ANDRIANNE (un seul huissier donc pour l'ensemble de la procédure).

RAPPELLE par ailleurs, qu'il y a lieu de regrouper les poursuites par débiteur, et non par infraction.

3. Le 19 avril 2006, Me Frédérique TOUSSAINT adresse le courrier suivant à la Régie Urbaine de l'Equipement :

" [...]

Par respect pour les débiteurs cités, je comparaitrai dans les affaires fixées le 21 avril et 5 mai prochains et dans lesquelles Maître ANDRIANNE a lancé citation.

Je vous remercie de bien vouloir vous assurer auprès de l'huissier que ces dossiers seront bien enrôlés lorsque les paiements n'ont pas été effectués à temps et à heure.

Par contre, je vous remercie pour les audiences ultérieures de me faire connaître la décision de la Ville :

- Soit celle-ci, conformément aux règles habituelles, rappelées par Monsieur le Bâtonnier à de nombreuses reprises, me laisse le soin de confier les dossiers du contentieux horodateur à mon huissier habituel, Maître MORE
- Soit la Ville me fait part par une décision motivée des raisons pour lesquelles elle met fin à la collaboration avec mon étude.

[...]"

4. Le 25 avril 2006, Me Jacques ANDRIANNE écrit également à la Régie Urbaine de l'Equipement :

" [...]

Pour la troisième fois, je reçois avec stupéfaction, la copie de la lettre vous transmise par le Conseil en date du 19.04.2006.

L'assertion et la demande à la Ville sont fallacieuses.

La suspicion concernant l'imputation des paiements par mon Etude est plus que malheureuse.

Le Conseil n'a aucun droit de s'immiscer dans mon attribution du contentieux des horodateurs dans le choix effectué par la Régie Urbaine de l'Equipement.

À titre indicatif, depuis 30 ans que je récupère pour un organisme financier de la place, j'ai vu se succéder 3 avocats différents ...

Le conseil, tout comme moi, prête son service pour récupérer les sommes dues par les usagers; si elle ne désire plus assumer les audiences, qu'elle prenne elle-même ses responsabilités !

Depuis fin de l'année 1997, je collabore avec la R.U.E. sans aucun incident et je dois bien constater sa manière possessive de s'exprimer (son Huissier ?) et sa volonté de tout régenter.

Que chacun se contente de son travail : elle représente la Ville à l'audience et moi j'effectue les procédures de récupération. Ce sont 2 domaines totalement distincts.

[...]

J'ai investi début de cette année, à sa demande d'ailleurs, dans un nouveau programme informatique pour rendre la lisibilité de nos exploits encore plus grande pour les cités; j'ai engagé du nouveau personnel; j'ai obtenu l'approbation de l'ancien secrétaire communal et le Conseil concernant ma nomination pour ce contentieux; mon propre conseil Maître Philippe De PAGE a déjà exprimé ces faits lors d'une tentative précédente de Me Frédérique TOUSSAINT de me discréditer et de me déstabiliser.

[...]"

5. Le 16 mai 2006, le collège des bourgmestre et échevins adopte la décision suivante :

" Le Collège,

Vu sa décision du 8 février 1999 désignant Maître TOUSSAINT pour le recouvrement des créances relatives au contentieux des horodateurs;

Vu sa délibération du 9 octobre 2001 fixant, en accord avec Maître TOUSSAINT, le montant forfaitaire alloué à titre d'honoraires (750 BEF par débiteur appelé en conciliation);

Vu les correspondances du 22 avril 2002 de Maître TOUSSAINT à Messieurs les Bourgmestre et Echevins ainsi que Maître ANDRIANNE argumentant le choix de Maître Guy MORE en qualité d'huissier pour l'ensemble du contentieux de la Régie;

Vu la lettre du 10 mai 2002 de la trésorière à Maître TOUSSAINT demandant de continuer à travailler en collaboration avec Maître ANDRIANNE;

Vu la lettre du 21 mai 2002 de Maître ANDRIANNE à Maître Guy MORE soulevant le dépassement du mandat confié à Maître TOUSSAINT;

Vu sa délibération du 6 août 2002 décidant de modifier la procédure de récupération des créances horodateurs;

Attendu que cette délibération fait déjà état du différend opposant Maître TOUSSAINT à Maître ANDRIANNE avec notamment le souhait de Maître TOUSSAINT de ne plus travailler en collaboration avec Maître ANDRIANNE;

Attendu que cette délibération se réfère aux articles 136 et 163 de la nouvelle loi communale qui charge le comptable spécial (trésorier) d'effectuer seul et sur sa responsabilité les recettes des régies communales et, dès lors, de désigner l'huissier pour les récupérations de celles-ci;

Attendu que cette délibération relève la rationalité de confier l'ensemble de la procédure de récupération des créances à un seul huissier (Maître ANDRIANNE); le client, en l'occurrence, la Régie Urbaine de l'Equipement, pouvant imposer son huissier à son avocat;

Vu la lettre du 3 septembre 2004 de l'Ordre des Avocats à Maître TOUSSAINT abordant l'indépendance de l'avocat et la maîtrise de la procédure;

Vu sa délibération du 16 août 2005 désignant Maître HUMBLET pour le recouvrement des créances relatives au contentieux horodateurs et zones bleues dans les dossiers où Maître TOUSSAINT ne peut intervenir pour des motifs déontologiques;

Vu la lettre du 18 août 2005 de l'ordre des Avocats à Maître TOUSSAINT relevant que, lorsqu'un avocat est mécontent des services de l'huissier de justice auquel il s'adresse, il change d'huissier;

Vu la note du 8 septembre 2005 du contentieux de la Régie Urbaine de l'Equipement adressée à Monsieur le Receveur communal;

Vu la lettre du 17 février 2006 de Maître TOUSSAINT au Juge de Paix du premier canton;

Vu la lettre du 17 février 2006 de Maître TOUSSAINT à Monsieur le Secrétaire communal et Monsieur le Receveur signalant un problème de respect des horaires fixés aux audiences de la Justice de Paix du Premier canton avec volonté d'exercer désormais le droit de faire choix de l'huissier en référence au courrier du bâtonnier du 18 août 2005;

Vu la correspondance du 13 mars 2006 de Maître TOUSSAINT à Monsieur le Secrétaire communal et Monsieur le Receveur relevant l'assignation par Maître ANDRIANNE d'avocats d'autres barreaux et la conservation par-devers lui des droits d'enrôlement;

Vu le dossier transmis le 28 mars 2006 par Maître TOUSSAINT à Monsieur le Bourgmestre soulevant l'obligation de respect des règles déontologiques avec une nouvelle demande de transfert de l'ensemble du contentieux à son huissier;

Vu la lettre du 6 avril 2006 de Maître ANDRIANNE à Maître TOUSSAINT concernant deux décomptes;

Vu la lettre du 18 avril 2006 de Maître MORE à Monsieur le Receveur expliquant de manière schématisée la procédure de récupération des créances en son étude;

Vu la lettre du 19 avril 2006 de Maître TOUSSAINT à Monsieur le Receveur demandant, soit de lui laisser le soin de confier les dossiers contentieux à son huissier habituel (Maître MORE), soit de mettre fin à la collaboration avec son étude par décision motivée;

Vu la lettre du 19 avril 2006 de Maître ANDRIANNE au Collège des Bourgmestre et Echevins;

Vu la lettre du 25 avril 2006 de Maître ANDRIANNE à la Trésorière de la Régie réagissant au courrier du 19 avril 2006 de Maître TOUSSAINT;

Vu le rapport du 25 avril 2006 de la Trésorière demandant, dès lors que Maître TOUSSAINT ne veut plus collaborer avec l'huissier choisi par la Régie, de confier les dossiers contentieux à un autre avocat;

Vu la lettre du 3 mai 2006 de Monsieur le Receveur communal à Maître TOUSSAINT;

Vu la lettre du 4 mai 2006 de Maître ANDRIANNE à Madame la Trésorière de la Régie Urbaine de l'Equipement;

Vu la note du 5 mai 2006 de la Régie Urbaine de l'Equipement décrivant la procédure et les coûts du contentieux horodateurs/ zones bleues;

Attendu que le taux de recouvrement après la lettre comminatoire est de 94 %;

Attendu que, malgré certaines tentatives de conciliations, le différend opposant l'avocat Maître TOUSSAINT et l'huissier ANDRIANNE ne fait que s'aggraver;

Attendu que ce type de conflit ne peut perdurer sans créer un grave préjudice à la Régie Urbaine de l'Equipement;

Attendu toutefois qu'il y a lieu de trouver une solution de compromis entre les parties en tenant compte des intérêts de la Régie Urbaine de l'Equipement;

DÉCIDE

- de maintenir sa confiance à Maître ANDRIANNE, huissier de justice, pour les lettres comminatoires.
- de maintenir sa confiance à Maître TOUSSAINT, avocat, pour la procédure des citations en lui laissant, dès cet acte, le libre choix de l'huissier de justice.
- de charger la trésorière de la Régie Urbaine du suivi des différents actes."

6. Le 2 juin 2006, la décision est notifiée en ces termes au requérant :

" [...]

Le Collège échevinal, lors de sa séance du 16 mai 2006, a examiné le problème relationnel entre les parties intervenant dans la procédure de recouvrement du contentieux horodateurs et zones bleues.

Il a décidé de vous maintenir sa confiance pour les lettre comminatoires. Par contre, il laisse à Maître TOUSSAINT, avocat, le libre choix de l'huissier de justice dès la procédure de citation.

Madame GOBBE, trésorière de la Régie Urbaine de l'Equipement est chargée du suivi des différents actes.

[...]"

À la même date, le courrier suivant est adressé à Maître TOUSSAINT :

" [...]

Le Collège échevinal, lors de sa séance du 16 mai 2006, a examiné le problème relationnel entre les parties intervenant dans la procédure de recouvrement du contentieux horodateurs et zones bleues.

Il a décidé de vous maintenir sa confiance, en vous laissant, dès la procédure de citation, le libre choix de l'huissier de justice.

Par contre, les lettres comminatoires restent confiées à Maître ANDRIANNE, huissier de justice.

Madame GOBBE, trésorière de la Régie Urbaine de l'Equipement est chargée du suivi des différents actes.

[...]";

Considérant que le second requérant est titulaire de la charge ministérielle et publique permettant de poser les actes visés par la décision attaquée; qu'il justifie d'un intérêt direct et personnel à son annulation; que, comme le confirme l'objet social de la première requérante, celle-ci n'assure que la gestion de l'étude d'huissier; que son intérêt n'étant qu'indirect, la requête est irrecevable en son chef;

Considérant que la partie adverse soulève un déclinatoire de compétence; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué est indissociable du contrat conclu entre les parties; qu'elle relève que l'acte attaqué doit être analysé comme équivalant à une résiliation partielle du contrat de service dans le cadre duquel l'huissier ANDRIANNE prêtait son concours pour le recouvrement des créances liées aux horodateurs et zones bleues;

Considérant que la partie requérante conteste l'existence d'un contrat portant sur le contentieux relatif aux horodateurs et zones bleues; qu'elle fait valoir que ni la décision du collège échevinal du 16 mai 2006 ni le courrier du 2 juin 2006 n'évoquent l'existence d'un contrat ou d'une convention passée entre Jacques ANDRIANNE et la ville de Namur; qu'elle relève que la décision querellée apparaît comme une décision unilatérale de l'autorité compétente ayant pour objet la réorganisation du contentieux relatif aux horodateurs et zones bleues; que, selon elle,

le dispositif de la délibération du collège des bourgmestre et échevins du 16 mai 2006 est explicite en ce sens; que la partie requérante relève en outre que l'acte attaqué ne s'inscrit pas dans le cadre d'une compétence liée; qu'elle souligne que la partie adverse disposait, en ce qui concerne l'organisation du contentieux des horodateurs, d'un large pouvoir d'appréciation; que, se référant à l'arrêt de la Cour de cassation du 17 novembre 1994 (J.T., 1995, p. 316), la partie requérante soutient qu'il n'y a droit subjectif que lorsque l'administration est investie d'une compétence entièrement liée pour allouer des avantages aux administrés (subsidés, primes, agréments, reconnaissance, diplômes, permis, maintien d'une situation déterminée,...) en d'autres termes, dès que la norme qui lui donne compétence pour agir ne lui laisse aucun pouvoir d'appréciation; que la partie requérante souligne qu'elle ne dispose d'aucun droit à ce que le contentieux relatif aux horodateurs et aux zones bleues soit organisé d'une manière déterminée; qu'elle rappelle en outre que son unique moyen qui critique les motifs sur lesquels se fonde l'acte attaqué ne vise nullement à faire reconnaître un quelconque droit subjectif dans son chef; que le requérant se réfère également à l'arrêt de la Cour de cassation du 26 janvier 1995, C.930128.F. qui a consacré l'incompétence du pouvoir judiciaire pour connaître d'un recours concernant la décision de résiliation d'une convention relative à l'aide médicale urgente; que le requérant déduit de cet arrêt que le Conseil d'État est compétent pour se prononcer sur la légalité de la décision unilatérale de résiliation d'une convention prise par un pouvoir public;

Considérant que les décisions de la partie adverse quant à l'organisation du contentieux des horodateurs et zones bleues prévoient l'intervention de deux prestataires de services à savoir un huissier de justice chargé des lettres comminatoires et de la citation et d'un avocat chargé de la procédure en conciliation et au fond; qu'il n'est pas contesté que tant le choix de l'huissier de justice que de l'avocat fait suite à l'intérêt marqué par ceux-ci pour ce contentieux; que comme il l'a été souligné dans l'arrêt WOLF n° 94.693 du 11 avril 2001, la décision d'un pouvoir public de confier un contentieux déterminé à un avocat fait naître un contrat lorsque l'avocat accepte la mission; que par l'arrêt n° 196.609, du 1^{er} octobre 2009, la décision d'un pouvoir public relative à la désignation d'un huissier de justice dans le cadre de son contentieux a été annulée en jugeant qu'il s'agissait là d'un contrat de services soumis à la législation sur les marchés publics; que l'intervention de la partie requérante en ce qui concerne le contentieux des horodateurs et zones bleues s'inscrit dans le cadre de l'exécution d'un contrat;

Considérant que la théorie de l'acte détachable sur la base de laquelle le Conseil d'État se déclare compétent pour connaître du recours contre la décision d'attribution d'un marché public repose sur le constat que la décision d'attribution est

dissociable de la convention qui ne se noue que par la notification de cette décision d'attribution au soumissionnaire retenu; qu'une telle théorie ne peut être appliquée aux décisions résiliant totalement ou partiellement un contrat, fût-il administratif;

Considérant qu'en l'espèce la décision attaquée de la partie adverse réorganise le contentieux des horodateurs et zones bleues en stipulant que l'avocat de la ville de Namur disposera du libre choix de son huissier à partir de la citation et que la mission dorénavant confiée à l'huissier ANDRIANNE se limitera à l'envoi des lettres comminatoires; que cette réorganisation a donc pour portée de réduire les prestations des parties requérantes et donc de résilier à tout le moins partiellement le contrat de service qui les liait à la partie adverse; qu'une telle décision s'inscrit directement dans le champ contractuel dès lors qu'elle modifie les droits et obligations des parties au contrat; que le fait que cette décision intervienne de manière unilatérale ne permet pas de dissocier celle-ci du contrat dès lors que la réorganisation du contentieux fait suite à des problèmes relationnels ayant opposé l'huissier de justice et l'avocat de la ville dans le cadre de l'exécution de leur mission et que la résiliation partielle du contrat de service opère avec effet immédiat dans le champ contractuel préexistant; que l'acte attaqué qui a pour objet l'exécution d'un contrat de services relève donc du contentieux des droits subjectifs;

Considérant que les parties requérantes invoquent à mauvais escient l'arrêt de la Cour de cassation du 26 janvier 1995, C.930128.F.; que celui-ci ne consacre nullement la compétence du Conseil d'État pour connaître d'un recours concernant la décision de résiliation d'une convention; que, bien au contraire, la Cour de cassation conclut à l'incompétence du pouvoir judiciaire dans ce dossier pour le seul motif que la résiliation de la convention est fondée sur une décision de retrait d'agrément du prestataire de services de sorte que le litige échappe au champ contractuel et concerne non pas des droits subjectifs de nature contractuelle mais bien des droits objectifs liés aux décisions d'octroi et de retrait d'un agrément; qu'ainsi qu'il a été dit, l'acte attaqué s'inscrit dans le seul cadre contractuel; que l'on rappellera en outre que la décision de réorganisation du contentieux en cause fait suite à des problèmes rencontrés par les prestataires de service dans le cadre de l'exécution de leur mission;

Considérant que le déclinatoire de compétence est accueilli,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est irrecevable en tant qu'elle est introduite par la société privée à responsabilité limitée "Étude Me Jacques ANDRIANNE".

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le seize décembre deux mille dix par :

M ^{me} VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M. CAMBIER,	conseiller d'Etat,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'Etat,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.