

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 212.880 du 2 mai 2011

A. 195.588/XV-1212

En cause : **la ville d'Ath,**
ayant élu domicile chez
Mes B. LOMBAERT et V. RIGODANZO, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

contre :

1. **la Région wallonne,**
2. **le collège provincial du Hainaut.**

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 février 2010 par la ville d'Ath qui demande l'annulation de:

- la décision du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville du 18 décembre 2009, prise sur recours, d'approuver partiellement les comptes annuels de la ville pour l'exercice 2006, et par conséquent de rejeter une série de dépenses;
- la décision du collège provincial du Hainaut du 29 octobre 2009 approuvant partiellement les comptes annuels de la ville pour l'exercice 2006;

Vu le dossier administratif déposé par la première partie adverse;

Vu le mémoire en réponse et le mémoire en réplique et ampliatif, régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 16 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 avril 2011;

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

Entendu, en ses observations, Me St. WATTIER *loco* Mes B. LOMBAERT et V. RIGODANZO, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, Mme N. VAN LAER, 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. Par une délibération du 18 août 2009, le conseil communal d'Ath a arrêté les comptes annuels de l'exercice 2006.

2. Le 29 octobre suivant, après avoir prorogé le délai qui lui était imparti pour statuer, le collège provincial du Hainaut a réformé partiellement ces comptes. Une série d'écritures ont été rejetées (dépenses relatives aux fêtes de fin d'année, aux cérémonies, aux clubs sportifs, à certains travaux) en raison notamment de l'absence de délibérations du conseil communal se rapportant au principe d'un marché, au choix de celui-ci, à l'adjudication, ou au constat du caractère impérieux et imprévu des travaux, ou encore à la justification des subsides, à leurs conditions d'octroi et à la détermination des bénéficiaires.

Cette décision de réformation, qui a été notifiée à la ville d'Ath par un courrier daté du 6 novembre 2009, constitue le second acte attaqué par le recours au Conseil d'État.

3. Le 18 novembre, le collège communal d'Ath a introduit un recours contre la décision du collège provincial auprès du Gouvernement wallon. À l'appui de ce recours, elle a déposé un document justifiant de manière détaillée les différents postes rejetés par le collège provincial.

4. Le 18 décembre 2009, le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a déclaré ce recours recevable et partiellement fondé et a, en conséquence, approuvé la délibération communale du 18 août 2009 arrêtant les comptes annuels pour l'exercice 2006 sous réserve de plusieurs modifications tenant au rejet d'une série de dépenses.

Cet arrêté ministériel, qui a été notifié à la ville d'Ath par un courrier daté du 18 décembre 2009, constitue le premier acte attaqué par le recours. Il est rédigé et motivé ainsi qu'il suit:

« (...) »

Considérant que l'examen des dépenses et pièces justificatives sélectionnées parmi l'ensemble des écritures des comptes annuels 2006 d'Ath, a mis en évidence des carences et irrégularités qui appellent la non-approbation des écritures comptables liées aux mandats de paiement qui comportent en tout ou partie les manquements susvisés (soit les engagements, imputations, paiements et engagements reportés y relatifs) pour certains articles budgétaires du service ordinaire;

Considérant toutefois qu'en date du 6 janvier 2001 le conseil de la ville d'Ath a décidé de donner délégation complète au Collège communal pour la passation des marchés de travaux, de fournitures et de services, relatifs à la gestion journalière dans les limites des crédits inscrits au budget ordinaire;

Considérant qu'il doit être tenu compte des arguments avancés par la ville dans son recours; que les dépenses relatives aux articles budgétaires du service ordinaire ci-dessous ne doivent pas être rejetées:

Articles budgétaires	mandat	montant	libellé
421/123/11 :		40.208,82	Frais téléphones mobiles
421/127/06 :	3087	10.662,28	Fournitures pour véhicules voirie
721/443/01 :		26.696,50	Avantages sociaux aux écoles libres
767/332/02 :	7217	2.000,00	Subside école des devoirs
763/123/16-02 :		8.269,29	Noces d'or, mariages, décès
763/123/16-01 :	4315	11.814,00	Ducasse
	6308	21.920,80	
	7124	26.121,00	
762/332-02-01 :	1575	1.250,00	Subside maison culturelle
	6027	42.500,00	
	7218	42.500,00	
762/332-02-02 :	2037	37.000,00	Subside théâtre de rue
762/332-02-04 :	1898	4.824,00	Subside discothèque nationale
	4882	120,32	
762/332-02-08 :	6028	60.000,00	Subside palace
	7219	60.000,00	
762/332-02-09 :	1723	44.772,00	Subside centre de tourisme
	7248	104.471,00	
		545.130,01	

Considérant que les dépenses relatives aux fêtes de fin d'années inscrites à l'article 529/123-16.07 pour un montant de 36.599,84 € ne sont pas étayées par une délibération du Conseil communal ou du Collège communal, ni choix du marché ni adjudication; que ces dépenses doivent être rejetées des comptes pour l'exercice 2006;

Considérant que les dépenses relatives aux fêtes et cérémonies inscrites à l'article 763/332-02.03 pour un montant de 21.623,50 € et aux clubs sportifs inscrites à l'article 764/332-02 pour un montant de 31.398,41 € ne sont pas justifiées par une délibération du Conseil communal; que ces dépenses doivent être rejetées des comptes pour l'exercice 2006;

Considérant qu'au niveau du service extraordinaire, la dépense inscrite à l'article 875/743- 98/2006 pour un montant de 196.380,58 € a été effectuée dans le cadre d'une décision du Conseil communal et d'une décision du Collège communal; que le principal problème est le millésime du compte; qu'il a été tenu compte des arguments avancés par la ville d'Ath; que cette dépense ne doit pas être rejetée;

Considérant que par son recours introduit en date du 09 novembre 2009 l'autorité communale motive les autres dépenses du service extraordinaire rejetées pour des raisons d'urgence ou comme des travaux nécessitant des capacités particulières; qu'il propose de faire ratifier par le Conseil communal les décisions du Collège illégales ou les absences de décisions;

Considérant que la motivation communale ne répond pas aux circonstances impérieuses et imprévues qu'implique le recours à la procédure d'urgence de l'article L1311-5 du code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation; qu'il est difficilement acceptable que le Conseil communal ratifie des dépenses entachées d'illégalité; que ces délibérations du Conseil communal proposées par la commune n'ont pas encore été votées, ni transmises au Gouvernement wallon comme prescrit par l'article L3122-2 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Considérant pour le surplus que les explications contenues dans le recours de la ville d'Ath du 09 novembre 2009 n'apportent pas d'éléments nouveaux quant au non respect par ladite ville de l'article L1311-5 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;

Considérant dès lors que les dépenses engagées et imputées des services ordinaire et extraordinaire dont les paiements sont couverts par les mandats 2786, 3846, 5645, 5870, 5981, 6036, 6112, 6579, 7925, 4357, 4012, 3821, 2010, 2375, 4359, 5922, 2791, 2618, 2371, 2886, 3775, 6208, sont irrégulières et contraires à la loi; qu'elles doivent en conséquence être rejetées des comptes 2006; que ces inscriptions relatives aux décisions illégales dans les comptes 2006 de la Ville d'Ath constituent une violation de la loi puisque dépourvues de base légale; que la décision du collège provincial d'approuver partiellement les comptes 2006 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 le recours de la ville d'Ath à l'encontre de la décision d'approbation partielle du 29 octobre 2009 du collège provincial du conseil provincial du Hainaut est partiellement correct au regard de la loi et des dispositions évoquées,

ARRÊTE:

Article 1: Le recours introduit en date du 09 novembre 2009 par la ville d'ATH est déclaré recevable et partiellement fondé.

Article 2: La délibération du 18 août 2009 par laquelle le conseil communal d'ATH arrête les comptes annuels de l'exercice 2006 de la ville est définitivement approuvée partiellement telle qu'arrêtée le 29 octobre 2009 par le collège

provincial du conseil provincial du HAINAUT sous réserve des modifications suivantes:

Article	Libellé	Engagement fixé à	Sans emploi fixé à	Imputation fixée à
Service ordinaire				
421/123/11-01	Frais de téléphones mobiles	40.610,71 €	0,00 €	40.208,82 €
421/127/06	Réparation véhicules tiers	55.579,40 €	1.512,46 €	55.579,40 €
721/443/01	Avantages sociaux aux écoles libres	28.200,00 €	0,00 €	26.696,50 €
767/332/02	Subside école des devoirs	2.000,00 €	0,00 €	2.000,00 €
763/123/16-01	Fêtes et cérémonies (ducasse)	206.906,01 €	393,99 €	203.702,53 €
763/123/16-02	Noces d'or, mariages etc... cadeaux	8.269,29 €	1.630,71 €	8.269,29 €
762/332/02-01	subside maison culturelle	86.250,00 €	0,00 €	86.250,00 €
762/332/02-02	subside théâtre de rue	37.000,00 €	0,00 €	37.000,00 €
762/332/02-04	subside discothèque nationale	4.944,50 €	155,50 €	4.944,50 €
762/332/02-08	subside Palace	120.000,00 €	0,00 €	120.000,00 €
762/332/02-09	subside Cambier Centre de Tourisme	149.243,00 €	0,00 €	149.243,00 €

Service extraordinaire				
875/743/98	Remplacement hydrocureuse	196.380,58 €	619,42 €	196.380,58 €

Compte budgétaire	Recettes (Droits nets)	Dépenses (Engagements)	Résultat budgétaire
Service ordinaire	38.354.270,56 €	32.776.987,51 €	5.577.283,05 €
service extraordinaire	19.795.202,07 €	23.743.096,10 €	-3.947.894,03 €
	Recettes (Droits nets)	Dépenses (Imputations)	Résultat comptable
Service ordinaire	38.354.270,56 €	31.178.317,94 €	7.175.952,62 €
Service extraordinaire	19.795.202,07 €	15.263.259,09 €	4.531.942,98 €

(...).»;

Considérant que la première partie adverse souligne, dans son mémoire en réponse et à propos de la recevabilité, que la requête de la ville d'Ath est introduite sur la base d'une délibération de son collège communal du 19 février 2010, décision qui dispose qu'elle sera autorisée par le conseil communal lors d'une séance ultérieure; que la première partie adverse indique qu'elle n'a pas connaissance de

cette délibération du conseil communal et qu'elle est dans l'impossibilité d'apprécier si le collège communal avait bien la capacité d'introduire le présent recours;

Considérant que les documents déposés en annexe au mémoire en réplique et ampliatif de la ville requérante établissent que la décision d'agir prise par le collège communal a été régulièrement autorisée par une délibération du 6 mars 2010 du conseil communal; que le recours est recevable à cet égard, l'autorisation du conseil communal d'ester en justice pouvant être donnée à tout moment avant la clôture des débats;

Considérant par ailleurs que la décision du collège provincial du Hainaut du 29 octobre 2009, qui constitue le second acte attaqué, a fait l'objet d'un recours au terme duquel a été pris l'arrêté ministériel du 18 décembre 2009 approuvant partiellement les comptes de la ville requérante pour l'exercice 2006; que cet arrêté s'est ainsi substitué à la décision du collège provincial, laquelle n'a plus d'existence juridique; qu'en son second objet, le recours est irrecevable;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la ville requérante soulève un moyen unique pris de la violation des articles L3121-1, L3122-1, L3122-5, L3122-6, L3131-1, L3132-1 et L3132-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de la violation des principes généraux qui gouvernent l'autonomie communale et la tutelle, tels qu'ils sont notamment consacrés par l'article 162 de la Constitution, des principes d'une bonne administration, en ce compris le principe de minutie et de sécurité juridique, du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs et de l'intangibilité des situations juridiques acquises dans le passé, du vice des motifs et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que ce moyen, subdivisé en trois branches, critique le fait que, par le biais de l'approbation des comptes annuels, la Région wallonne en vient à contester la régularité de certaines dépenses effectuées en 2006 et devenues entretemps définitives;

que dans une première branche de son moyen, la requérante fait valoir qu'aucune disposition ne précise l'étendue du contrôle exercé par l'autorité de tutelle à l'occasion de l'approbation des comptes annuels des communes et qu'il y a lieu de se référer aux principes généraux qui gouvernent l'autonomie communale et la tutelle, lesquels exigent une interprétation restrictive des limitations qui sont apportées à l'autonomie communale; qu'elle expose qu'il y a lieu de privilégier le contrôle le moins invasif, c'est-à-dire limité aux opérations comptables et aux opérations de recettes et de dépenses et sans qu'il puisse être étendu au contrôle de validité des décisions, notamment l'octroi de subsides ou les marchés publics ayant donné lieu aux dépenses reprises dans les comptes annuels; que la requérante en déduit que l'approbation des

comptes ne peut être refusée en raison d'une éventuelle irrégularité survenue lors de l'attribution d'un marché public ou de l'octroi d'une subvention; qu'elle soutient également qu'il n'appartient pas à l'autorité de tutelle d'annuler les engagements et imputations pour des sommes qui sont incontestablement dues à un prestataire de services de la ville, envers qui celle-ci est liée par contrat en vertu de délibérations et décisions dont la régularité n'a jamais été remise en question par l'autorité de tutelle dans le cadre de la tutelle générale d'annulation; qu'elle souligne que si l'arrêté ministériel attaqué devait être confirmé, elle ne pourrait réclamer le remboursement des sommes payées aux tiers en exécution de décisions devenues définitives, elle serait mise dans l'impossibilité d'honorer ses contrats et elle serait confrontée ensuite à une action devant les cours et tribunaux de la part du prestataire de services qui ne manquerait pas d'obtenir une condamnation judiciaire à des dommages et intérêts, entraînant la nécessité d'ouvrir des crédits budgétaires en remplacement de ceux qui ne sont pas aujourd'hui approuvés par la partie adverse;

que dans une deuxième branche du moyen, la requérante expose que les délibérations et décisions qui sont à la base des écritures comptables litigieuses n'ont pas fait l'objet, à l'époque de leur adoption, de décisions d'annulation par l'autorité de tutelle, alors que celle-ci était pourtant habilitée à en contrôler la légalité par le biais de la tutelle d'annulation; qu'elle souligne que si en 2006, à l'époque de l'inscription des écritures comptables litigieuses, l'article L3122-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoyait que le Gouvernement peut réclamer à la commune «la transmission des actes dont il détermine la liste», cette liste n'a toutefois jamais été établie; qu'elle en déduit que la partie adverse ne pouvait faire grief à la requérante de ne pas lui avoir transmis d'initiative les décisions, délibérations et actes qu'elle a adoptés en 2006;

que dans la troisième et dernière branche du moyen, la requérante conteste la motivation retenue par la première partie adverse pour rejeter certaines écritures des comptes; qu'elle reproduit son argumentaire déposé à l'appui de son recours formé devant le Gouvernement, argumentaire dans lequel elle justifiait les écritures comptables rejetées par le collège provincial du Hainaut; qu'elle critique le fait que dans sa décision du 18 décembre 2009, la première partie adverse s'est bornée, à propos des explications apportées par la requérante, à énoncer que celles-ci «n'apportent pas d'éléments nouveaux quant au non-respect par ladite ville de l'article L1311-5 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation»; que la requérante estime que ce faisant, la première partie adverse n'a pas motivé adéquatement sa décision au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant qu'à la date du 2 mars 2011, la Région wallonne, première partie adverse, a adressé au Conseil d'État, sous la signature du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, un courrier ainsi rédigé:

« À la suite de votre courrier du 1^{er} février 2011 [notifiant le rapport rédigé sur l'affaire par l'auditeur-rapporteur], j'ai l'honneur de vous informer que la Région wallonne ne déposera pas de dernier mémoire dans l'affaire visée sous objet et qu'elle ne sollicite pas la poursuite de la procédure conformément aux articles 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14 et suivants de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 portant règlement général de procédure.»;

Considérant qu'en vertu de l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une procédure abrégée est prévue si la partie adverse ou celui qui a un intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de 30 jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée;

Considérant qu'en l'espèce, le rapport établi par l'auditeur a proposé l'annulation de l'arrêté ministériel attaqué du 18 décembre 2009, parce qu'il estimait que la première branche du moyen unique invoqué par la ville requérante était fondée; que l'examen du dossier n'a fait apparaître aucun élément de nature à contredire la conclusion de l'auditeur;

Considérant que la lettre de la première partie adverse précisant qu'«elle ne sollicite pas la poursuite de la procédure», entre dans les prévisions de l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, lequel doit trouver application en l'espèce; que par ailleurs, la seconde partie adverse a renoncé à intervenir dans la procédure, le recours devant en tout état de cause être jugé irrecevable à l'encontre de la délibération du collège provincial du 29 octobre 2009; qu'en conséquence, il convient d'annuler le premier acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville du 18 décembre 2009, approuvant partiellement les comptes de la ville d'Ath pour l'exercice 2006, et par conséquent rejetant une série de dépenses.

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 première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le deux mai deux mille onze 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