

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 217.686 du 2 février 2012

A. 200.528/XV-1546

En cause : **la ville de Charleroi,**
ayant élu domicile chez
Me Ph. HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 juin 2011 par la ville de Charleroi qui demande l'annulation de «l'arrêté du 4 avril 2011 du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville du Gouvernement wallon déclarant le recours formé contre les délibérations du Collège provincial du 17 février 2011 recevable mais non fondé et refusant d'approuver les délibérations du Conseil communal du 29 novembre 2010 approuvant provisoirement les bilans et comptes des exercices 2001 à 2006 de la régie foncière et les états de recettes et de dépenses du trésorier de la régie foncière pour les exercices 2001 à 2006»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. B. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, et la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 4 janvier 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 janvier 2012 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me Ph. HERMAN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Mme N. TABURIAUX, attaché, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. CUVELIER, premier auditeur;

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

Les faits:

1. Par deux délibérations datées du 29 novembre 2010, le conseil communal de Charleroi a approuvé provisoirement les bilans et les comptes de résultats de la régie foncière pour les exercices 2001 à 2006 ainsi que les états de recettes et de dépenses du trésorier pour les mêmes exercices. Cette régie foncière est la régie communale ordinaire chargée de la gestion du patrimoine immobilier de la ville.

Ces deux délibérations, qui font état des nombreuses difficultés rencontrées dans la tenue des comptes de la régie et dégagent de toute responsabilité le collège communal, sont rédigées ainsi qu'il suit:

« Le Conseil communal,

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et plus particulièrement les articles [L]1122-23, L1122-30, L1231-1, L1231-2, L3131-1 et L3132-1;

Vu l'arrêté du Régent du 18/06/1946 relatif à la gestion financière des Régies communales et plus particulièrement les articles 18, 29, 30 et 31;

Vu l'arrêté royal du 15/04/1977 relatif à la création de la Régie foncière de la ville de Charleroi;

Considérant qu'il y a lieu de procéder à l'approbation provisoire des bilans, comptes de résultats des années 2001 à 2006;

Considérant que le comptable, Monsieur Dubreux, a été transféré au service du budget en juin 2001 et que Monsieur Gillet, Administrateur a été désigné, à titre provisoire, comme comptable f.f., afin de pallier à l'absence de candidature, suite aux deux appels lancés;

Considérant que Monsieur Gillet, Administrateur et comptable f.f., a été suspendu de ses fonctions, par mesure d'ordre le 21/05/2007 et que par conséquent, l'article 29 § 2 de l'arrêté du Régent qui prévoit que les comptes sont dressés, certifiés, exacts et conformes aux écritures par le comptable de la Régie, ne peut être respecté;

Considérant que conformément au paragraphe 4 de l'article 29 de l'arrêté du Régent précité, le ou les Échevins délégués du Collège communal doivent viser notamment les comptes des Régies et rédiger un rapport de gestion de l'exercice écoulé, que Monsieur Éric Massin, actuel responsable politique de la Régie

foncière, n'a pas été désigné comme Échevin délégué par le Collège actuel, que par conséquent, les comptes ne seront pas visés et le rapport de gestion ne sera pas rédigé;

Considérant qu'un marché public de services a été attribué le 31/07/2007 à la fiduciaire Deloitte pour contrôler les comptes des années 2001 à 2004, préparés par la sprl Coreva et pour passer les écritures et clôturer les comptes des années 2005, 2006 et 2007;

Considérant que vu les nombreuses difficultés rencontrées, la mission de la fiduciaire a été transformée en passation des écritures et présentation des comptes de résultats pour les exercices 2001 à 2007 inclus;

Considérant que lors de sa séance du 25/10/2010, la présente assemblée a décidé de mettre fin au marché susvisé par transaction;

Considérant que la fiduciaire Deloitte devait, dans ce cadre, limiter ses prestations à la fourniture des comptes 2001 à 2006 moyennant la remise de tous les documents pour le 15/11/2010 au plus tard;

Considérant que ces documents ont été remis dans le délai imparti;

Entend l'intervention de M. Desgain et la réponse de M. Massin;

Sur proposition du Collège communal;

Par 39 (trente-neuf) voix contre 1 (une);

Décide:

Article 1: d'approuver provisoirement les bilans et les comptes de résultats des exercices 2001 à 2006 qui présentent les chiffres suivants:

- 2001 - perte de 3.571.937,73 €
- 2002 - bénéfice de 373.715,45€
- 2003 - perte de 1.010.285,84 €
- 2004 - perte de 2.346.353,06 €
- 2005 - perte de 5.406.403,03 €
- 2006 - perte de 2.732.072,34 €

Article 2 : la présente délibération sera transmise pour approbation au Collège provincial du Hainaut.»;

« Le Conseil communal,

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et plus particulièrement les articles L1122-23, L1122-30, L1231-1, L1231-3, L3131-1 et L3132-1;

Vu l'arrêté du Régent du 18/06/1946 relatif à la gestion financière des Régies communales et plus particulièrement les articles 19, 20, 29, 30 et 31;

Vu l'arrêté royal du 15104/1977 relatif à la création de la Régie foncière de la ville de Charleroi;

Considérant qu'il y a lieu de procéder à l'approbation provisoire des états de recettes et de dépenses pour les exercices 2001 à 2006;

Considérant que Monsieur Claude Rokens, Trésorier de la Régie foncière, a été suspendu de ses fonctions par mesure d'ordre le 21/05/2007, que les missions du Trésorier ont été assurées par Monsieur Eric Wartel, Receveur communal, jusqu'au 30/06/2008, date à laquelle Madame Saaidi Samira a été désignée Trésorière f.f. de la Régie foncière;

Considérant que conformément au paragraphe 4 de l'article 29 de l'arrêté du Régent précité, le ou les Échevins délégués du Collège communal doivent viser notamment les états de recettes et dépenses du Trésorier, que Monsieur Eric

Massin, actuel responsable politique de la Régie foncière, n'a pas été désigné comme Échevin délégué par le Collège actuel, que par conséquent, les états de recettes et dépenses ne seront pas visés;

Entend l'intervention de M. Massin;

Sur proposition du Collège communal;

Par 39 (trente-neuf) voix contre 1 (une);

Décide:

Article 1: d'approuver provisoirement les états de recettes et de dépenses du Trésorier de la Régie foncière pour les exercices 2001 à 2006 comme suit:

[...]».

2. Le 17 février 2011, le collège provincial du Hainaut a refusé d'approuver les comptes pour les exercices 2001 à 2006 de la régie foncière de Charleroi et a adopté des arrêtés de non-approbation des délibérations du 29 novembre 2010.

3. Le 3 mars suivant, la ville de Charleroi a introduit auprès du Gouvernement wallon le recours prévu par l'article L3133-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, contre les décisions du 17 février 2011 du collège provincial du Hainaut.

4. Le 4 avril 2011, le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a décidé que les délibérations du 29 novembre 2010 par lesquelles le conseil communal de Charleroi avait arrêté l'état des recettes et dépenses des comptes des exercices 2001 à 2006 de sa régie foncière ainsi que ses bilans et comptes de résultats ne sont pas approuvées définitivement.

Cet arrêté ministériel se fonde sur les considérations suivantes:

« [...]

Considérant qu'en contradiction avec l'article 29 de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946, les présents comptes d'exercice 2001 à 2006 ne sont pas certifiés exacts et conformes aux écritures par le comptable; que les états de recettes et dépenses ne sont pas certifiés exacts et conformes aux écritures et pièces justificatives par le trésorier; que ceux-ci ne sont pas visés par le ou les délégués du Collège communal et accompagnés d'un rapport sur la gestion de l'exercice écoulé;

Considérant que les comptes pour les exercices 2001 à 2006 de la régie foncière ne respectent pas les prescrits de l'article 2 de la convention qui définit la mission de la dite régie foncière et des articles 14 et 27 de l'arrêté du Régent de 18 juin 1946 qui prévoient respectivement que le budget de chaque régie comprend toutes les recettes et dépenses inhérentes au fonctionnement du service et que la régie ne peut engager pour d'autres services communaux que des dépenses rentrant dans le cadre de son activité normale et entièrement récupérables sur ces services;

Considérant que l'approbation desdits comptes peut être assimilée à une acceptation des opérations effectuées au cours des exercices de 2001 à 2006; qu'elles sont portées à la connaissance de la tutelle à la transmission des comptes

arrêtés; que certaines de ces dépenses semblent être illégales et doivent être rejetées des comptes;

Considérant dès lors que ces comptes pour les exercices 2001 à 2006 ne fournissent ni d'une façon ni d'une autre les garanties suffisantes pour que le Collège provincial comme d'ailleurs le Gouvernement wallon soient en mesure de statuer sur ceux-ci;

Considérant en conséquence que les délibérations du 29 novembre 2010 du conseil communal de Charleroi ne sont pas conformes à la loi et à l'intérêt général; que les décisions du Collège provincial du HAINAUT sont donc correctes.»

Cet arrêté, qui a été réceptionné par la ville requérante le 5 avril 2011, constitue l'acte attaqué par le recours;

La recevabilité du recours:

Considérant que le premier auditeur chargé de l'instruction du dossier a relevé dans son rapport, à propos de la décision d'introduire le recours au Conseil d'État, que «la décision du collège n'est cependant pas limpide quant à l'objet du recours et ne semble que désigner Maître HERMAN "pour assurer la défense de la Ville"; qu'il a en conséquence invité les parties «à éclairer le Conseil d'État sur ce point essentiel de recevabilité du recours, en tenant compte du fait qu'il ressort de la jurisprudence de ce dernier que la délibération du collège, prise à la suite de celle du conseil communal ayant décidé d'introduire un recours, et qui se limite à "désigner un avocat", ne peut être considérée comme une décision d'agir en justice valable. Ce raisonnement pourrait être identique si le collège n'a pas, comme cela semble être le cas en l'espèce, formellement décidé d'introduire le recours»;

Considérant que le dernier mémoire déposé par l'avocat de la ville requérante (signé «p.o.» avec une signature illisible) se borne à indiquer que la ville demande la poursuite de la procédure; qu'à l'audience, l'avocat représentant la ville requérante fait par ailleurs valoir qu'il résulte de l'ensemble de la délibération du collège communal du 24 mai 2011 que l'intention était bien d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État à l'encontre de l'arrêté du 4 avril 2011 du ministre wallon des Pouvoirs locaux;

Considérant qu'aux termes de l'article L1123-23, 7°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, «le collège communal est chargé [...] des actions judiciaires de la commune, soit en demandant, soit en défendant»; qu'aux termes de l'article L1242-1 du même Code, toutes actions en justice, autres qu'en référé et que possessoires, dans lesquelles la commune intervient comme

demanderesse «ne peuvent être intentées par le collège qu'après autorisation du conseil communal»;

Considérant qu'en l'espèce, la ville requérante a joint à sa requête un extrait du procès-verbal de la séance du conseil communal du 30 mai 2011 décidant, sur proposition du collège communal, «d'autoriser le recours en annulation contre les décisions du Collège Provincial du 17.02.2011 et contre l'Arrêté du Gouvernement wallon du 04.04.2011 qui déclare le recours introduit par la Ville de Charleroi, par ses délibérations du 03.03.2011, recevable mais non fondé, et ce, devant la section d'administration du Conseil d'État, pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir»;

Considérant que la requérante a également annexé à sa requête un extrait du registre des délibérations du collège communal qui est ainsi libellé:

« [...]

Considérant qu'en application de l'article 3, 3° du décret du Conseil régional wallon du 30.03.1995 relatif à la publicité de l'administration et de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation est ouvert contre cette décision [du Gouvernement wallon du 4 avril 2011] devant la section d'administration du Conseil d'État, pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir;

Considérant que sous réserve de la décision du Conseil Communal autorisant cette action, il convient de désigner un avocat pour assurer la défense des intérêts de la Ville de Charleroi;

Sur proposition de Monsieur le Bourgmestre;

Décide:

Article unique: de désigner Maître P. HERMAN pour assurer la défense des intérêts de la Ville de CHARLEROI dans le cadre du litige l'opposant au Collège Provincial du Hainaut, et ce, sous réserve de la décision du Conseil Communal autorisant l'action en justice susvisée.»;

Considérant qu'une saine interprétation des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins de la requérante requiert qu'elles soient confrontées aux dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dont elles se veulent l'application, la détermination de ce que l'un et l'autre de ces organes pouvaient faire étant une indication de ce qu'ils ont fait;

Considérant que s'il est vrai que la délibération du collège communal, prise dans une matière où le pouvoir de décider n'appartient qu'au collège, porte sur la désignation d'un avocat «pour assurer la défense des intérêts de la ville dans le cadre du litige l'opposant au collège provincial», il serait inconcevable qu'un collège désigne un avocat pour introduire un recours s'il en désapprouvait le principe; que dès lors qu'il ressort du dossier que les deux organes délibérants de la ville

requérante estimaient qu'il fallait introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État, il ne peut être inféré de la rédaction maladroite et lacunaire de la délibération du collège (qui aurait dû décider d'introduire un recours et d'en charger un avocat, plutôt que de se limiter à désigner un avocat pour défendre les intérêts de la ville) que la décision n'aurait pas été prise par le collège; que le recours est dès lors recevable;

Examen au fond:

Considérant qu'à l'appui de son recours, la ville requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de continuité du service public, de l'article L1123-23 du Code de la démocratie locale, et des articles 6 et 29 de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif à la gestion financière des régies communales;

- que dans une première branche du moyen, la requérante critique le défaut de motivation formelle de l'arrêté attaqué; qu'elle fait grief à la partie adverse d'avoir refusé d'approuver les délibérations du 29 novembre 2011 en considérant que les comptes ne fournissent ni d'une façon ni d'une autre les garanties suffisantes pour que le Gouvernement wallon soit en mesure de statuer, alors que tant dans ses décisions que dans son recours, la requérante avait fait valoir que les formalités prévues par l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 ne pouvaient être accomplies aux motifs que les deux agents qui exerçaient les missions de comptable et de trésorier durant les exercices litigieux étaient suspendus par mesure d'ordre et que le collège communal n'avait pas fait usage de la faculté de délégation de ses pouvoirs de gestion;

- que dans une deuxième branche du moyen, la requérante soutient qu'une décision de refus d'approbation des comptes fondée sur le défaut d'accomplissement de formalités qui ne peuvent plus être accomplies viole le principe général de continuité du service public; qu'elle ajoute que sa régie foncière doit pouvoir poursuivre ses activités, même en l'absence des agents compétents, pour accomplir les formalités requises par un texte de nature réglementaire;

- que dans une dernière branche de son moyen, et à propos de l'absence de délégué du collège communal, la requérante expose que l'article 6 de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 organise la faculté, et non l'obligation, pour le collège communal de déléguer sa compétence de gestion de la régie ordinaire à un ou plusieurs de ses membres, le Régent ne pouvant sans violer les dispositions de la loi communale alors applicable ou de l'actuel Code de la démocratie locale imposer au collège communal une quelconque obligation de déléguer, et par conséquent le priver d'une partie de ses compétences; qu'elle conclut que dès le moment où le collège communal ne fait pas

usage de cette faculté, les formalités du visa et du rapport de gestion de l'échevin délégué ne sont pas d'application;

Considérant que l'article 29 de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946 relatif à la gestion financière des régies communales prévoit ce qui suit:

« Les écritures comptables des régies communales sont arrêtées à la fin de la journée du 31 décembre de chaque année.

Les comptes des régies de l'exercice écoulé sont ensuite dressés, certifiés exacts et conformes aux écritures par le comptable visé à l'article 18. Ces comptes comprennent le compte d'exploitation, le bilan et le compte de pertes et profits.

Le trésorier dresse à la même date les états de recettes et dépenses effectuées dans le cours de l'année écoulée. Ces états sont certifiés exacts et conformes aux écritures et pièces justificatives.

Les comptes des régies et les états des recettes et dépenses du trésorier sont visés par le ou les délégués du collège des bourgmestre et échevins (collège communal) et accompagnés d'un rapport sur la gestion de l'exercice écoulé.

Ces documents sont remis à ce collège au plus tard le 1^{er} mars suivant, en vue de l'accomplissement des formalités d'approbation»;

qu'en l'espèce, par l'arrêté attaqué du 4 avril 2011, le ministre de tutelle a refusé d'approuver les délibérations du conseil communal de Charleroi du 29 novembre 2010 pour les motifs suivants:

- les comptes de la régie foncière ne sont pas certifiés exacts et conformes aux écritures comptables par le comptable de la régie,
- les états de recettes et dépenses ne sont pas certifiés exacts et conformes aux écritures et pièces justificatives par le trésorier,
- ni les comptes, ni les états de recettes, ne sont visés par le délégué du collège communal et accompagnés d'un rapport sur la gestion de l'exercice écoulé,
- certaines dépenses semblent être illégales;

Considérant que, comme l'expose à juste titre la partie adverse dans son mémoire en réponse, certifier un compte, c'est affirmer que tous les éléments qui doivent y être y sont et que ces éléments sont corrects, en sorte que les comptes donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de la régie communale; qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que l'autorité de tutelle ne disposait pas de toutes les pièces requises, la ville et la régie ayant été incapables de les mettre à sa disposition durant le temps imparti à l'instruction et de lourdes présomptions d'illégalités et d'opérations frauduleuses existant; que dans ces circonstances, l'autorité de tutelle ne pouvait que prendre une décision de non-approbation des comptes 2001 à 2006 de la régie foncière de la ville de Charleroi, et ce quels que soient les arguments avancés par la ville pour justifier les négligences

des gestionnaires de la régie et des personnes chargées des fonctions de comptable et de trésorier;

qu'en conclusion, l'autorité de tutelle a rejeté les comptes et les états des recettes et des dépenses dans leur ensemble, parce qu'ils ne sont pas certifiés et parce qu'ils n'étaient pas accompagnés du visa du collège communal ou de son délégué; que ce fait est réel, est décrit clairement dans l'arrêté attaqué et constitue une motivation suffisante, au regard des prescriptions de l'article 29 précité de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946;

Considérant pour le reste que le principe de la continuité des services publics, invoqué par la requérante dans la deuxième branche de son moyen, ne saurait faire obstacle à l'application des règles légales, ici les dispositions prérappelées de l'arrêté du Régent du 18 juin 1946, dès lors que la ville de Charleroi pouvait prendre toutes les mesures adéquates au regard des problèmes soulevés par la gestion financière de sa régie foncière, et par exemple, en l'absence d'agents responsables, désigner un nouveau trésorier et un nouveau comptable afin qu'ils exercent les compétences des agents suspendus par mesure d'ordre; qu'il y a également lieu de relever que les comptes annuels de la régie foncière ont été arrêtés très tardivement par le conseil communal, soit près de 10 ans plus tard pour le compte de l'année 2001; qu'enfin, la non-approbation des comptes de la régie foncière pour les années 2001 à 2006 ne porte en aucune façon atteinte au principe de continuité et n'empêche pas la régie de fonctionner;

Considérant qu'en application de l'article 29 de l'arrêté précité du 18 juin 1946, les comptes des régies communales doivent être visés par le collège ou les délégués du collège et être accompagnés d'un rapport sur la gestion de l'exercice écoulé; qu'en l'espèce, aucun de ces documents n'accompagnait les comptes concernés de la régie foncière de la ville de Charleroi, en sorte que l'autorité de tutelle ne disposait pour statuer d'aucune des garanties légales imposées par l'arrêté du Régent susvisé; qu'il s'ensuit que le fait de relever que l'article 6 du même arrêté du Régent n'organise qu'une «faculté» pour le collège communal de déléguer sa compétence de gestion de la régie ordinaire à un ou plusieurs de ses membres, est sans incidence en l'espèce, le visa de l'échevin délégué éventuel (fonction qui n'est pas requise obligatoirement par l'arrêté du Régent) survenant après la certification des comptes de la régie par le comptable et le trésorier, certification qui fait de toute façon défaut;

Considérant qu'il résulte de ces développements que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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