

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.607 du 24 mai 2018

220.818/XV-3253

En cause : **1. le Collège communal de Seneffe,**
2. POLL Bénédicte,
3. DEBOUCHE Gérard,
4. DE LAEVER Gaëtan,
5. DUHOUX Marie-Christine,
6. JANSSENS Dominique,
7. DELANNOY Éric,
8. de WERGIFOSSE Geneviève,
ayant tous élu domicile chez
M^{es} Marc DENÈVE
et Philippe HERMAN, avocats,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 28 novembre 2016, le collège communal de Seneffe, Bénédicte POLL, Gérard DEBOUCHE, Gaëtan DE LAEVER, Marie-Christine DUHOUX, Dominique JANSSENS, Éric DELANNOY et Geneviève de WERGIFOSSE sollicitent l'annulation de «l'arrêté du 28 septembre 2016 du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement, de l'Énergie et des Infrastructures sportives approuvant partiellement les comptes annuels pour l'exercice 2015 de la commune de Seneffe de la façon suivante : les dépenses engagées et imputées en faveur d'ETHIAS et de P&V Assurances pour un total de 170.000 € sont mises à charge du collège communal».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Raphaël BORN, auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 27 mars 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 17 avril 2018 à 9 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Philippe HERMAN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, a été entendu en ses observations.

M. Raphaël BORN, auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les sept personnes physiques agissant comme requérants sont les membres du collège communal de Seneffe, Bénédicte Poll étant bourgmestre, les troisième à sixième étant échevins et la septième, présidente du C.P.A.S.

Deux contrats d'assurance ont été conclus entre la commune de Seneffe et ETHIAS, d'une part, et P&V Assurances, d'autre part, pour une période de 3 ans, du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2014.

Le 20 octobre 2014, l'administration communale demande aux compagnies d'assurance précitées de prolonger la couverture d'assurance jusqu'au 30 juin 2015.

Le 9 mars 2015, le collège communal approuve le cahier spécial des charges n° FIN 01/2015 du marché public relatif aux assurances en vue de pouvoir contracter avec les compagnies avant le 30 juin 2015. Le mode de passation choisi est l'appel d'offres ouvert, étant évalué à 170.000 € TVAC/an, reconductible pour 3 ans, tandis que le marché a été divisé en 4 lots : RC générale, dommages matériels, accidents et automobiles.

Le marché est lancé suivant les règles de publicité belge et non européenne.

Le 18 mai, le collège communal désigne P&V Assurances pour les lots 1, 3 et 4 et ETHIAS pour le lot 2, pour une durée d'un an, allant du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2016. Il expose s'être fondé sur le rapport proposé par l'administration, sans avoir conscience de la méconnaissance des règles relatives à la publicité européenne.

Le 1^{er} juin, le dossier est transmis à la partie adverse qui en accuse réception le 16 juin. La décision est notifiée le même jour aux soumissionnaires.

Le 6 juillet, la partie adverse annule la délibération du collège communal du 18 mai.

Le 8 juin 2016, le conseil communal arrête les comptes pour l'exercice 2015. Le dossier complet parvient à la partie adverse le 28 juin.

Après avoir prorogé, par un arrêté du 5 septembre, le délai lui imparti pour statuer, le ministre des Pouvoirs locaux approuve partiellement ces comptes annuels par un arrêté du 28 septembre 2016, notifié à la même date mais qui n'aurait été reçu à l'administration communale que le 30 septembre 2016. Il ressort de cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, que les dépenses engagées et imputées en faveur d'ETHIAS et de P&V Assurances pour un montant total de 170.000 € sont «mises à charge du collège communal».

L'acte attaqué est motivé comme suit :

« Vu la Constitution, les articles 41 et 162;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'article 7;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les articles L3111-1 à L3151-1;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juillet 2014 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 juillet 2014 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement;

Vu les comptes pour l'exercice 2015 de la commune de Seneffe arrêtés en séance du conseil communal, en date du 8 juin 2016 et parvenus complets à l'autorité de tutelle le 28 juin 2016;

Vu l'article 53 du RGCC qui stipule que : "Le collège communal est seul habilité à procéder à des engagements sauf les exceptions visées à l'article 56. L'engagement procède d'une obligation résultant de la loi, d'une convention ou d'une décision unilatérale de l'autorité communale";

Vu l'arrêté d'annulation [*sic*] du 18 mai 2015 relatif à l'attribution d'un marché d'assurances pour l'administration communale de Seneffe (n° e-guichet 99582);

Vu l'arrêté du 5 septembre 2016 prorogeant jusqu'au 28 septembre 2016 le délai imparti pour statuer sur lesdits comptes;

Considérant, sur base des informations communiquées par la commune, que les dépenses en faveur des fournisseurs Ethias et P&V Assurances ont été engagées, imputées et payées malgré l'annulation de la procédure d'attribution du marché public;

Considérant que, consécutivement à ce qui précède, les engagements, imputations et paiements y relatifs inscrits au présent compte sont entachés d'illégalité;

Considérant que l'article L3132-1, § 3, du code de la démocratie locale et de la décentralisation permet le rejet des opérations liées à une dépense déterminée dans le cadre de l'approbation partielle; qu'en outre, il est admis que l'autorité de tutelle transcrive elle-même, dans le compte budgétaire, le bilan et le compte de résultats, les écritures visant à adapter ceux-ci dans la mesure rendue nécessaire par le rejet qu'elle opère de certaines dépenses;

Considérant, cependant, que le rejet pur et simple de ces crédits se heurte à la théorie de l'acte détachable qui distingue l'acte administratif illégal du contrat qui en découle et qui continue à s'imposer entre les parties; qu'il en résulte que les dépenses liées à l'exécution dudit contrat doivent figurer dans les comptes communaux;

Considérant que la violation des dispositions relatives à la passation des marchés publics impose le rejet des dépenses évoquées ci-avant tant en comptabilité budgétaire qu'en comptabilité générale;

Considérant que, comme indiqué *supra*, suivant la théorie de l'acte détachable, la commune est liée par une convention avec les fournisseurs susvisés; que le paiement auxdits fournisseurs doit donc être maintenu dès lors qu'il est constaté que les services faisant l'objet de la convention ont été exécutés par ces derniers;

Considérant qu'en engageant les dépenses relatives à ces conventions qui s'inscrivent en contrariété avec les dispositions légales sur la passation des marchés publics, le collège communal a, dès lors, engagé sa responsabilité de telle sorte que les dépenses irrégulières doivent être mises à sa charge;

Considérant que, du fait de la prise en charge par le collège communal de la dépense litigieuse, la commune enregistre un profit qui doit être acté en comptabilité budgétaire comme droit constaté à l'article 050/306-01; que les liens entre la comptabilité budgétaire et générale, de même que les contreparties automatiques liées à la comptabilité en partie double, entraînent l'interaction du crédit du compte général 77100 par le débit du compte général 41600;

Considérant que les comptes pour l'exercice 2015 tels que corrigés sont conformes à la loi,

ARRÊTE :

Article 1^{er} : Les comptes annuels pour l'exercice 2015 de la Commune de Seneffe arrêtés en séance du conseil communal, en date du 8 juin 2016, sont **approuvés partiellement** de la façon suivante :

Les dépenses engagées et imputées en faveur d'Ethias et P&V assurances pour un total de 170.000,00 € sont mises à charge du collège communal.

COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

Article 050/306-01 Assurances

Droit constaté : 170.000,00 € en plus;

COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

41600 "Débiteurs divers" : 170.000,00 €;

à 77100 "Produits exceptionnels du service ordinaire" : 170.000,00 €».

Par un courrier électronique du 23 novembre 2016, la partie adverse écrit aux membres du collège communal en ces termes :

« Faisant suite à votre demande [...], et suite à l'analyse que j'ai pratiquée de la situation, je peux admettre que la créance mise à charge du collège en tant qu'entité soit effectivement supportée par la commune.

Concrètement, cette solution implique une délibération du conseil communal qui marque son accord sur la prise en charge par la commune de la créance mise à charge du collège dans les comptes communaux tels qu'approuvés partiellement le 28 septembre 2016 (budgétairement sous le 050/306-01 et en générale sous le 41600 débiteurs divers - chaque fois pour 170.000 euros). À partir de cette délibération, le directeur financier actera budgétairement une non-valeur aux comptes 2016 de 170.000 euros découlant de cette décision (en principe sous un 050/301-01) et en tirera la conséquence en comptabilité générale via le 67111 et le 41600. Tout ceci soldera la créance mise à charge du collège» [...].

Les requérants expliquent à l'audience qu'il n'a pas été donné suite à ce courrier, en raison du conflit d'intérêts dans lequel ses membres estiment se trouver pour inscrire un tel point à l'ordre du jour du conseil.

IV. Compétence du Conseil d'État

A. Argumentation des requérants

Considérant que, à la suite du rapport de l'auditeur qui conclut à l'incompétence du Conseil d'État, les requérants citent l'arrêt n° 236.002, du 6 octobre 2016, les conclusions de l'avocat général sous les arrêts de la Cour de cassation des 19 février 2015 et 8 septembre 2016 ainsi que des écrits doctrinaux; qu'ils font valoir que l'objet véritable de leur recours ne porte pas sur un droit subjectif et qu'il n'existe pas d'action judiciaire qui leur permettrait d'atteindre le même résultat que le présent recours; qu'ils estiment que le litige relatif à la responsabilité civile des membres du collège ne peut se concevoir qu'entre la victime de la faute et son auteur, ce qui, selon eux, n'est manifestement pas le cas en l'espèce, la Région wallonne n'étant ni victime d'un dommage ni créancière des requérants, et l'acte attaqué n'ayant pas pour effet, conséquence ou objet de lui procurer un titre exécutoire pour obtenir quelque chose à son profit;

Considérant que, dans sa lettre du 6 février 2018, la partie adverse écrit qu'elle se rallie à l'avis de l'auditeur quant à l'incompétence du Conseil d'État;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le recours est dirigé contre un acte administratif unilatéral accompli dans l'exercice du pouvoir de tutelle administrative; que le collège fait valoir son intérêt en tant qu'autorité administrative à charge de laquelle l'acte attaqué met certaines dépenses; que, selon les personnes physiques requérantes, cet acte porte atteinte à leurs intérêts en consacrant l'existence dans le chef de la commune d'une créance qui, compte tenu de l'absence de personnalité juridique du collège communal, est de nature à grever leur patrimoine personnel; que cette

créance résulterait de leur responsabilité dans l'attribution et la notification des marchés publics litigieux;

Considérant que l'existence d'une telle créance et la contestation qui s'y rapporte relèvent du contentieux des droits subjectifs; que c'est devant les cours et tribunaux qu'il appartiendrait à la commune de la faire valoir à l'encontre des membres du collège;

Considérant qu'il convient d'avoir égard à l'objet véritable du présent recours pour vérifier si, en poursuivant l'annulation de l'acte attaqué, les requérants n'entendent pas en réalité soumettre au Conseil d'État cette contestation qui échappe à sa compétence;

Considérant que le recours est dirigé contre un acte émanant de la Région wallonne, qui n'est pas le titulaire de la créance contestée; que cet acte a pour objet d'approuver le compte d'exécution du budget et donc de constater l'exactitude d'écritures comptables; qu'un arrêté d'approbation des comptes ne peut pas avoir pour effet de faire naître une créance dans le chef de la commune et que son éventuelle annulation n'aurait pas de répercussions sur l'existence ou le fondement d'une telle créance; que le Conseil d'État est compétent pour en connaître;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur d'examiner la recevabilité du recours ainsi que les moyens,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de la cause.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt-quatre mai deux mille dix-huit par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre, président,
M ^{me}	Simone GUFFENS,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY