

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.603 du 6 février 2019

A. 220.818/XV-3253

A. 223.846/XV-3576

En cause :

1. le collège communal de la commune 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 DENEVE
et Philippe HERMAN, avocats,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-Sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 28 novembre 2016, le collège communal de la commune de SENEFFE, Bénédicte POLL, Gérard DEBOUCHE, Gaëtan DE LAEVER, Marie-Christine DUHOUX, Dominique JANSSENS, Éric DELANNOY et Geneviève de WERGIFOSSE demandent l'annulation de "l'arrêté du 28 septembre 2016 du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie 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" (affaire A. 220.818/XV-3253).

Par une requête introduite le 22 novembre 2017, les mêmes parties requérantes demandent l'annulation de "l'arrêté du 25 septembre 2017 de la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives approuvant partiellement les comptes annuels pour l'exercice 2016 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 15.428,40 € sont mises à charge du collège communal" (affaire A. 223.846/XV-3576).

II. Procédure

Un arrêt n° 241.607 du 24 mai 2018 a ordonné la réouverture des débats dans l'affaire A. 220.818/XV-3253 et a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de la cause. Il a été notifié aux parties.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés dans l'affaire A.223.846/XV-3576.

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure (A. 220.818/XV-3253) et un rapport sur la base de l'article 12 du même règlement (A. 223.846/XV-3576).

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par des ordonnances du 28 novembre 2018, les affaires ont été fixées à l'audience publique du 15 janvier 2019 à 9 heures 30.

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

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

M. Raphael BORN, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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 faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 241.607 du 24 mai 2018, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Jonction

Les deux recours visent des actes relatifs aux comptes annuels de la commune de Seneffe pour deux exercices subséquents, critiqués sur un point identique. Ils sont introduits par les mêmes parties requérantes et reposent sur les mêmes moyens. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de les joindre.

V. Recevabilité

V.1. Thèse des parties

Sur la recevabilité *ratione personae* du recours, les parties requérantes soutiennent que le collège communal, première partie requérante, peut se prévaloir d'un intérêt direct et légitime en ce qu'il apparaît comme l'autorité administrative à laquelle la partie adverse met à charge une dépense d'un montant de 170.000 euros (A. 220.818/XV-3253) et d'un montant de 15.428,40 euros (A. 223.846/XV-3576).

La partie adverse conteste tout d'abord la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit par le collège communal. Sur ce point, les parties requérantes invoquent la jurisprudence qui admet le recours introduit par l'organe collégial d'une personne de droit public dont une prérogative a été méconnue. Elles soutiennent que le collège a, en l'espèce, un intérêt fonctionnel à l'annulation.

Elle conteste, ensuite, l'intérêt à agir des autres parties requérantes. Elle relève que l'acte attaqué prévoit que les dépenses engagées "sont mises à charge du collège communal", sans autre précision, de sorte que c'est cette entité qui est visée et non les parties requérantes. Selon elle, tant que les autorités communales n'ont pas décidé comment et sur qui devait se réaliser la mise à charge des dépenses litigieuses, leur recours est prématuré et elles ne justifient donc pas d'un intérêt personnel. Elle répète cette argumentation dans son dernier mémoire.

V.2. Appréciation

Les actes attaqués sont critiqués en tant qu'ils approuvent partiellement les comptes annuels de la commune de Seneffe en y inscrivant un droit à recette d'un montant de 170.000 euros (A. 220.818/XV-3253) et d'un montant de 15.428,40 euros (A. 223.846/XV-3576), correspondant à une créance de la commune à charge du collège communal.

Le collège communal est un organe de la personne juridique de la commune. Ne disposant pas de la personnalité juridique, il ne peut avoir ni dettes ni créances ni patrimoine et ne peut pas agir en justice si ce n'est au nom de la commune et, dans ce cas, avec l'autorisation du conseil communal. La circonstance que le collège communal semble être identifié par l'acte attaqué comme un débiteur de la commune ne peut amener à modifier cette conclusion. Par ailleurs, le collège n'invoque pas d'atteinte à ses prérogatives et ne peut se prévaloir d'un intérêt fonctionnel. Le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit au nom du collège communal.

Les autres parties requérantes sont les personnes physiques qui étaient membres du collège communal au cours des années 2015 et 2016, auxquelles se rapportent les actes attaqués. Le préambule de ceux-ci mentionne que "le collège communal a [...] engagé sa responsabilité de telle sorte que les dépenses irrégulières doivent être mises à sa charge", et il met donc en cause la responsabilité personnelle des membres de ce collège. Les deuxième à huitième requérants ont dès lors un intérêt direct au recours. Le recours est recevable dans leur chef.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation "de l'article 162 de la Constitution et du principe de l'autonomie communale, des articles L3131-1, § 1^{er}, 6° et L3132-1, § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'excès de pouvoir et de l'incompétence de l'auteur de l'acte".

Elles rappellent que, selon les articles L3131-1, § 1^{er}, 6°, et L3132-1, § 1^{er}, du CwaDEL, les comptes annuels communaux sont soumis à la tutelle d'approbation qui habilite le gouvernement à approuver ou à ne pas approuver tout ou partie de l'acte soumis à son approbation. Elles rappellent également que le principe est celui de l'autonomie communale alors que la tutelle est l'exception, de sorte que les dispositions qui l'établissent sont de stricte interprétation. Or, elles relèvent qu'aucune disposition n'autorise la partie adverse à modifier les comptes annuels communaux soumis à son approbation en y ajoutant un droit constaté. À leurs yeux, la partie adverse a commis un excès de pouvoir en ajoutant d'office, dans la comptabilité budgétaire de l'exercice 2015, un article 050/306-04 Assurances auquel est censé correspondre un "Droit constaté : 170.000,00 € en plus"

(A. 220.818/XV-3253) et, dans la comptabilité budgétaire de l'exercice 2016 un même article 050/306-01 Assurance auquel est censé correspondre un "Droit constaté : 15.428,40 € en plus" (A. 223.846/XV-3576) ainsi que dans la comptabilité générale de l'exercice 2015, un article 41600 "Débiteurs divers" : 170.000,00 €, assorti d'un article 77100 "Produits exceptionnels du service ordinaire" : 170.000,00 € (A. 220.818/XV-3253) et, dans la comptabilité générale de l'exercice 2016, un même article 41600 "Débiteurs divers: 15.428,40 €", assorti d'un article 77100 "Produits exceptionnels du service ordinaire" : 15.428 € (A. 223.846/XV-3576).

La partie adverse répond que le concept de "comptes" vise la constatation *a posteriori* des dépenses et recettes de l'exercice écoulé et que les actes attaqués tiennent compte de la réalité de ce qui s'était produit en 2015 et en 2016. Elle estime qu'elle "n'a fait que tenir compte de la réalité en transposant comptablement ce qui s'est passé en 2015 puis en 2016, c'est-à-dire l'exécution d'un marché public annulé et malgré tout exécuté". Elle considère qu'elle n'avait pas d'autre choix que d'approuver partiellement les comptes des exercices 2015 et 2016 et ainsi de mettre respectivement les sommes de 170.000 et de 15.248,40 euros à charge provisoirement du collège communal en créant de la sorte une créance en faveur de la commune. Selon elle, il revenait ensuite audit collège de décider qui est le vrai responsable du paiement de ce marché illégal : le directeur financier, un responsable du service des marchés publics, la commune elle-même, *etc.*

Dans son dernier mémoire, elle répète son argumentation en expliquant que la commune aurait dû mettre le paiement, conséquence d'une décision illégale, à charge de la personne ou de l'organe responsable du paiement du marché annulé. Elle affirme qu'elle n'a fait que tenir compte de la réalité, qu'elle ne pouvait pas agir autrement et que la situation est une conséquence de la théorie de l'acte détachable. Elle invoque l'article 53 du règlement général sur la comptabilité communale, estimant que la dépense devait être provisoirement mise à charge du collège en tant qu'entité responsable de l'engagement et du paiement de la dépense. Selon elle, en rejetant la dépense des comptes communaux, elle a approuvé partiellement les comptes, ce qui entre bien dans les limites de ses compétences, et cette approbation partielle ne se transforme pas en réformation du simple fait qu'elle ait transcrit elle-même dans les comptes les écritures visant à adapter ceux-ci dans l'unique mesure du rejet de la dépense en cause. Elle affirme qu'en autorisant l'approbation partielle, le Code l'habilite à apporter aux comptes annuels les corrections nécessairement déduites du rejet de certaines dépenses figurant sous des articles du document dont elle est saisie.

VI.2. *Appréciation du Conseil d'État*

L'article L3131-1, § 1^{er}, 6°, du CwaDEL est rédigé comme suit :

"§ 1^{er}. Sont soumis à l'approbation du Gouvernement, les actes des autorités communales portant sur les objets suivants:

[...]

6° les comptes annuels de la commune et des régies communales.

[...]."

L'article L3132-1, §§ 1^{er} et 3, du même Code prévoit ce qui suit :

"§ 1^{er}. Les actes visés à l'article L3131-1, accompagnés de leurs pièces justificatives, sont transmis au Gouvernement dans les quinze jours de leur adoption.

[...]

§ 3. [L]e Gouvernement peut approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte soumis à son approbation.

Pour les actes visés à l'article L3131-1, § 1^{er}, 1° et § 2, 1°, le Gouvernement peut inscrire des prévisions de recettes et des postes de dépenses; il peut les diminuer, les augmenter ou les supprimer et rectifier des erreurs matérielles.

[...]."

En l'absence de texte législatif contraire, l'exercice de la tutelle spéciale d'approbation exclut le pouvoir de réformation. Or, les dispositions précitées n'habilitent pas la partie adverse à modifier les comptes annuels, contrairement aux budgets, et lui permettent seulement d'"approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte soumis à son approbation".

Lorsque l'autorité de tutelle estime que le compte soumis à son approbation ne reflète pas avec exactitude les opérations effectuées au cours de l'année, il lui appartient de refuser son approbation en tout ou en partie en rejetant du compte, le cas échéant, la dépense irrégulièrement imputée à un article déterminé. Sans doute peut-il être admis que le rejet de certaines dépenses peut ou doit entraîner des corrections techniques dans les parties du budget qui sont approuvées. Néanmoins, l'acte attaqué ne se borne pas à apporter une telle correction, mais inscrit dans les comptes annuels une créance de la commune à charge du collège communal, correspondant au montant des dépenses engagées et imputées en exécution du marché public irrégulièrement conclu. Ce faisant, la partie adverse a réformé les comptes annuels et excédé les limites de ses compétences.

La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme qu'elle s'est bornée à traduire dans les écritures comptables ce qui a réellement eu lieu en 2015 ou que l'inscription de la créance dans les comptes n'avait qu'une portée provisoire, ce qui est incompatible avec la notion de droit constaté.

Le premier moyen est fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèses des parties

Les parties requérantes soulèvent un moyen, le deuxième de la requête, pris de la violation "du principe de la séparation des pouvoirs, de l'article 144 de la Constitution, de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 1382 et 1383 du Code civil, des articles L1311-1, L1241-3, L3131-1, §1^{er}, 6° et L3162-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'article 1^{er}, 12° et 13° de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 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, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation".

En une première branche, elles invoquent une atteinte à la séparation des pouvoirs. Elles rappellent les définitions des notions de "droit à recette" et "droit constaté", soit respectivement "tout somme due à la commune de manière certaine, par un tiers précisément désigné, au cours d'un exercice déterminé" et "le droit à recette qui a fait l'objet d'un enregistrement comptable".

Elles considèrent qu'en inscrivant un droit à recette dans les comptes communaux, soit une créance certaine sur le collège communal et ses membres, au motif que le collège a "engagé sa responsabilité", la partie adverse s'est prononcée sur la responsabilité civile du collège communal et de ses membres au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil. Elle a ainsi, selon elles, tranché un litige relatif à un droit civil, alors que seuls les cours et les tribunaux ont, en vertu de l'article 144 de la Constitution, la compétence pour trancher un tel litige. Elles ajoutent que la partie adverse s'est également trompée sur l'étendue de sa compétence en matière de tutelle d'approbation des comptes annuels communaux, violant ainsi les articles L3131-1, § 1^{er}, 6°, et L3162-2 du CwaDEL.

La partie adverse répond, sur les quatre branches réunies du moyen, en rappelant qu'un marché public a été exécuté alors qu'il avait été annulé. Elle estime qu'il y a dès lors eu une faute, un dommage et un lien de causalité et qu'elle pouvait ainsi mettre provisoirement une créance à charge du collège communal en tant qu'entité, ce dernier devant ensuite décider à charge de qui mettre la créance. La

partie adverse dit ne pas apercevoir, pour le surplus, la portée pratique des "considérations juridico-juridiques" des parties requérantes. Selon elle, elle n'a pas cherché à se prononcer sur la responsabilité civile du collège communal mais a simplement veillé à tirer les conséquences des agissements de la commune qui a exécuté le marché malgré son annulation. Dans ses derniers mémoires, elle répond simultanément aux deux premiers moyens comme il a été indiqué ci-dessus.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

La partie adverse ne peut pas, par un arrêté d'approbation des comptes annuels d'exécution du budget, constater l'existence d'un droit à recette lié à une créance de la commune, alors que cette créance résulterait d'une responsabilité civile contestée, dont ni le principe ni l'étendue n'ont été tranchés par les cours et tribunaux. La motivation de l'acte attaqué confirme explicitement le lien entre l'inscription litigieuse et la responsabilité civile que la partie adverse estime engagée.

L'article 53 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du CwaDEL, est rédigé comme suit :

"Art. 53. 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.

L'engagement réserve tout ou partie d'un crédit budgétaire à une fin exclusive de toute autre destination.

L'engagement mentionne :

1° le nom du créancier ou de l'ayant droit;

2° le montant présumé;

3° l'exercice et l'article budgétaire.

Aucun engagement ne peut plus être effectué après la clôture de l'exercice en cours".

La partie adverse n'explique pas quel fondement les actes attaqués trouveraient dans cette disposition.

La première branche du deuxième moyen est fondée.

VIII. Autres moyens

Les autres branches du deuxième moyen et les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

IX. Indemnité de procédure

Dans chacune de leurs requêtes, les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la partie adverse.

Les écrits de procédure qu'elles ont déposés étant identiques dans chacune des affaires, il y a lieu d'accorder aux deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième parties requérantes (soit les parties requérantes ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dans les deux affaires), une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros dans la première affaire et de réduire l'indemnité de procédure dans la seconde affaire au montant minimum de 140 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

Les affaires portant les numéros A. 220.818/XV-3253 et A. 223.846/XV-3576 sont jointes.

Article 2.

Les recours sont irrecevables en tant qu'ils sont introduits par le collège communal de la commune de Seneffe.

Article 3.

L'arrêté du 28 septembre 2016 du Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie en tant qu'il approuve partiellement les comptes annuels pour l'exercice 2015 de la commune de Seneffe et met à charge du collège communal de cette commune les dépenses engagées et imputées en faveur d'ETHIAS et de P&V Assurances pour un total de 170.000 € est annulé.

L'arrêté du 25 septembre 2017 de la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement, et des Infrastructures sportives en tant qu'il approuve partiellement les comptes annuels pour l'exercice 2016 de la commune de Seneffe et met à charge du

collège communal de cette commune les dépenses engagées et imputées en faveur d'ETHIAS et de P&V Assurances pour un total de 14.428,40 euros est annulé.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge et mentionné au registre des délibérations du conseil communal.

Article 5.

Une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros est accordée aux deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième parties requérantes, à concurrence de 120 euros chacune, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 3200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 2800 euros, et à la charge de la première partie requérante, à concurrence de 400 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le six février deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.