

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.132 du 5 décembre 2023

A. 235.331/VIII-11.875

En cause :

BODART Laurence,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence RASE, avocat,
quai de Rome 2
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile
rue Mazy 25-27
5100 Jambes.

Partie intervenante :

la commune d'Eghezée,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth KIEHL, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 décembre 2021, Laurence Bodart demande l'annulation de :

- « - l'arrêté de M. Collignon, ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville du 26 octobre 2021 selon lequel [elle] "doit être tenue pour seule responsable du déficit de caisse constaté suite au vol survenu entre le 11 et 25 mai 2020" et en conséquence qu'elle doit supporter le versement du montant du déficit ;
- à titre conservatoire et subsidiaire, de la décision du conseil communal de la commune d'Eghezée du 25 mars 2021 qui "estime que la négligence du directeur financier est établie et que par conséquent le directeur financier doit être tenu responsable du montant du vol même s'il n'est pas à l'origine de celui-ci" ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 17 février 2022, la commune d'Éghezée demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 3 mars 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} décembre 2023.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Laurence Rase, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Yassin Hachlaf, *loco* M^e Élisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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

1. La requérante est la directrice financière de la commune d'Éghezée, nommée à titre définitif depuis le 1^{er} décembre 1997.

2. Le 25 mai 2020, avec A. B., employé au service de la recette communale, ils constatent la disparition, dans le coffre prévu pour le fond de caisse de la commune, d'une somme d'environ 620 euros en billets de banque, une somme de 900 euros en petite monnaie étant toujours présente dans le coffre. Après vérification de l'encaisse, le montant volé est porté à 625 euros.

3. Le 26 mai 2020, la requérante informe la directrice générale et le bourgmestre de cette découverte.

4. Le 27 mai 2020, elle dépose plainte, du chef de vol contre X, auprès de la zone de police de Orneau-Mehaigne et mentionne à cette occasion :

« Je suis directrice financière à l'administration communale d'Eghezée. Je me présente dans vos bureaux pour signaler un vol d'argent, 620 euros.
Je travaille avec [A. B.] qui est employé communal attaché au service de la recette.
Lundi 25/05/20, il a découvert le vol de 620 euros en billets de banque. Cet argent est rangé dans un petit coffre placé dans le tiroir fermé à clé du bureau de mon collègue. La clé du tiroir est cachée dans un petit pot à trombone.
[B. A.] est la dernière personne qui a ouvert le coffre avant le vol. C'était le 11/05/20. Seules 4 personnes ont accès à ce coffre, mon collègue [A. B.], [N. P.], la chef du service des finances, [D. F.], employée communale au service des finances et moi-même.
C'est absolument impossible que ce soit une de ces personnes qui soit l'auteur du vol.
Il faut savoir qu'avec le Covid-19 les bureaux étaient régulièrement vides et que plusieurs employés communaux avaient connaissance de l'emplacement du coffre. Je pense aux ouvriers qui se présentent assez souvent pour obtenir de l'argent pour présenter des véhicules au contrôle technique ou pour se faire rembourser d'un permis ou l'autre. En général, les autres personnes qui ont besoin d'argent liquide préviennent ce qui permet de préparer l'enveloppe et d'éviter de manipuler la caisse devant elles.
Les techniciennes de surface, quant à elles ne devraient pas avoir connaissance de l'existence de ce coffre puisqu'elles [ne] travaillent dans nos bureaux qu'à partir de 16h00. Mais les personnes parlent entre elles et tous les scénarios sont envisageables.
À toutes fins utiles, je vais mettre le coffre de côté afin qu'il puisse être analysé par le laboratoire de la police scientifique.
Je vous informe que mon collègue [A. B.] a repris chez lui l'argent en pièces qui n'a pas été volé. Il y en a pour plus de 900 euros.
[...] ».

5. Le 4 juin 2020, elle sollicite un entretien avec le bourgmestre qui, après plusieurs tentatives, aura finalement lieu le 17 juin suivant « de manière relativement brève » d'après la requête.

6. Par une délibération du collège communal du 10 août 2020, la requérante est invitée à procéder à la vérification de l'encaisse.

7. La vérification de l'encaisse pour la période du 1^{er} janvier au 31 mai 2020 est terminée le 16 novembre 2020. Le procès-verbal de vérification de caisse est signé par l'échevin des Finances le même jour.

8. Il ressort de la délibération du collège communal du 28 décembre 2020 qu'un coffre-fort a été scellé dans le mur et que seule la directrice financière et « deux personnes qui ont toute sa confiance » connaissent son code afin d'assurer le bon fonctionnement du service de la recette. Selon cette délibération, la directrice financière précise que « rien de plus ne peut être mis en place pour éviter tout vol à la recette communale ». Au terme de cette délibération, le collège décide de renvoyer le dossier au prochain conseil communal afin d'établir si, et dans quelle mesure, la directrice financière doit être tenue pour responsable du vol.

9. Par une délibération du 8 mars 2021 ayant pour objet : « Caisse communale – vol – mise en cause de la responsabilité éventuelle du directeur financier », le collège communal décide « de renvoyer ce dossier à la séance à huis-clos du conseil communal du 25 mars 2021 afin d'établir si, et dans quelle mesure, la directrice financière doit être tenue pour responsable du vol ».

10. Le 25 mars 2021, la requérante rédige, à l'attention du conseil communal et en vertu de l'article L1124-40 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), un avis de légalité n° 4/B/2021 négatif ayant pour intitulé : « caisse communale – vol – mise en cause de la responsabilité éventuelle du directeur financier ».

À cette occasion, elle indique notamment que « divers éléments mentionnés dans le projet de délibération au sujet de la caisse communale, du montant volé “supputé” ainsi que de la vérification de la situation de caisse sont inexacts et démontrent une méconnaissance de la gestion comptable d'une caisse ainsi que du rôle de vérificateur de l'encaisse communale [...] », et elle renvoie à ses remarques formulées dans un avis de légalité précédent. Elle dénonce encore le « peu de respect pour le directeur financier qui est une femme » et la « suggestion qui est faite que des pièces auraient pu être volées », ajoute des précisions au sujet de la vérification de caisse pour différentes périodes, et conteste qu'elle ne se serait souciée de la situation de caisse que le 9 décembre.

11. Par une délibération du même jour, le conseil communal de la commune d'Eghezée estime que la requérante a commis une « négligence fautive », et que par son attitude, elle a rendu le vol de la somme possible ou plus facile. Elle est invitée à verser une somme correspondant au montant du vol, soit 625 euros,

dans la caisse communale. Cette décision lui est notifiée par un courrier recommandé daté du 29 mars 2021, réceptionné le 31 mars suivant, dans lequel il est fait mention des voies de recours auprès du Gouvernement wallon dans le délai prévu à l'article L1124-42, § 4, alinéa 1^{er}, du CDLD.

Il s'agit du second acte attaqué.

12. Par un courriel du 19 avril 2021, la requérante est invitée par la directrice générale à participer à la séance du collège du 26 avril 2021 « par visio », celui-ci souhaitant l'entendre à propos de l'avis de légalité précité du 25 mars.

13. Interpellée à ce propos par le conseil de la requérante le 21 avril 2021 qui souhaite l'assister lors de ladite séance, la commune lui répond le même jour qu'il « ne s'agit ni d'une audition, ni d'une comparution quelconque dans le cadre d'une procédure mais d'entendre le directeur financier, en vertu de l'article L1124-40, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation sur la forme et sur la manière dont il introduit un "avis" sur la plateforme informatique des délibérations de la commune. En aucun cas, le collège communal ne souhaite aborder le fond et ne remet en cause le droit de recours de votre cliente auprès du Gouvernement wallon contre la décision prise par le conseil communal, le 25 mars dernier. Le collège communal se réunissant à huis clos, nous devons décliner votre demande de participation, qui n'a pas lieu d'être en l'occurrence ».

14. Le 31 mai 2021, le conseil de la requérante introduit un recours contre la délibération du conseil communal du 25 mars 2021 précitée, auprès du gouvernement de la Région wallonne sur la base de l'article L1124-42, § 4, du CDLD, dont il est accusé réception par un courrier du 18 juin 2021.

Ce recours de douze pages comporte un exposé des faits, développe deux moyens et est accompagné d'un dossier inventorié de onze pièces.

15. Par un courriel du 1^{er} juillet 2021, les services de la partie adverse sollicitent de la commune d'Eghezée la communication des pièces utiles du dossier en lien avec ce recours ainsi qu'un « rapport circonstancié rencontrant les griefs soulevés » et « tout élément [qu'elle] juger[ait] utile pour la parfaite information de l'administration ». Cette demande est expressément fondée sur l'article L3112-1, alinéas 3 et 4 du CDLD.

16. Le conseil de la commune répond le 27 juillet en communiquant le « dossier administratif », les délibérations du collège communal des 10 août et

28 décembre 2020 et des 8 et 25 mars 2021 certifiées conformes, ainsi qu'un « mémoire (valant “rapport”) ».

17. Par un arrêté du 26 octobre 2021, le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la partie adverse considère que la requérante « doit être tenue pour seule responsable du déficit de caisse constaté suite au vol survenu entre le 11 et le 25 mai 2020. Le montant du déficit est fixé à 625 euros. Il appartient à Madame Bodart de verser une somme équivalente dans la caisse communale ».

Cet arrêté, qui constitue le premier 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, l'article L1124- 42 ;

Vu 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 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2019 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement ;

Vu la délibération du conseil communal de la commune d'Éghezée du 25 mars 2021 mettant à la charge de Madame Bodart, directrice financière de la commune, le déficit de caisse de 625 euros, constaté à la suite d'un vol commis par un tiers non identifié ;

Vu le recours introduit le 31 mai 2021 auprès du Gouvernement wallon par Maître Laurence Rase, en sa qualité de conseil de Madame Laurence BODART, directrice financière de la commune d'Éghezée, en application de l'article L1124-42, § 4, du CDLD précité ;

Considérant que la décision du conseil communal d'Éghezée du 25 mars 2021 et l'invitation à payer ont été notifiées à Madame Bodart par un courrier recommandé daté du 29 mars 2021, réceptionné par elle le 31 mars 2021 ;

Considérant que le présent recours a été introduit par un courrier recommandé du 31 mai 2021 ; que par conséquent, le recours est recevable dès lors qu'il a été introduit endéans le délai de soixante jours prévu à l'article L1124-42 du CDLD, le soixantième jour (le 30 mai) étant un dimanche ;

Considérant que l'article L1124-42 du CDLD n'impose pas la réalisation d'une audition du directeur financier, de sorte que l'organisation d'une procédure écrite est parfaitement valable ;

Considérant qu'en l'espèce, le défaut d'audition préalable de Madame Bodart à l'occasion de la prise de décision par le conseil communal, qu'il soit avéré ou non, n'a aucun impact sur le présent recours dès lors que le gouvernement wallon doit, selon l'article L 1124-42 précité, statuer non sur la validité de la décision

communale mais “sur la responsabilité incombant au directeur financier et (...) le montant du déficit qui doit en conséquence être mis à sa charge” ;

Considérant que pour l’introduction du présent recours, Madame Bodart a reçu copie de l’ensemble du dossier et qu’elle a pu faire valoir ses remarques et observations dans le mémoire transmis par son avocat ;

Considérant que le déficit de caisse suite à un vol a été constaté en date du 25 mai 2020 ; que le montant du déficit a pu être fixé de manière certaine à 625 euros dès lors qu’en raison de la crise sanitaire du covid-19, seul le fonds de caisse était présent avec la remise de l’argent du service population remis en date du 11 mai 2020 ;

Considérant qu’en tant que fonctionnaire dirigeant ayant un rôle prépondérant au sein de l’administration de la commune, le directeur financier exerce certaines responsabilités particulières ; qu’il est notamment responsable de l’encaisse en vertu de l’article 31 du règlement général de la comptabilité communale ;

Considérant que la responsabilité du directeur financier dans les déficits de caisse liés à un vol ou une perte découle directement de l’article L1124-42 du CDLD ; que cette responsabilité reste néanmoins à apprécier par le conseil communal ou le gouvernement wallon sur recours, en fonction notamment des éléments de preuve apportés par le directeur financier ;

Considérant qu’en 2001, soit il y a plus de 20 ans avant la crise sanitaire, le service des recettes communales a demandé un coffre-fort scellé dans le mur, demande qui fut refusée par l’autorité communale ; qu’en 2002, la seconde demande fut également refusée ;

Considérant que Madame Bodart, en tant que directrice financière de la commune d’Éghezée, n’a pas tiré les conséquences du refus des autorités communales d’installer un coffre-fort scellé dans le mur ; qu’elle aurait dû insister lourdement, réitérer cette demande chaque année ou au moins à chaque nouveau mandat des élus locaux ; que, depuis lors, de menues sommes d’argent sont donc conservées dans un petit coffre métallique qui se trouve dans un caisson à tiroirs, dans un tiroir fermé à clé, situé dans le bureau d’un des employés du service des recettes, [A. B.], et la clé du tiroir où se trouve le coffre est cachée dans un petit pot à trombones ;

Considérant que le vol a eu lieu pendant la période de la crise sanitaire du covid-19 où le télétravail était rendu obligatoire ; que pendant cette période, n’importe quel employé ou agent normalement prudent et raisonnable confronté à la généralisation du télétravail devait savoir que la présence dans les bureaux serait réduite et qu’il devait veiller à mettre ses affaires dans un lieu sûr pour éviter tout vol ; que cela vaut encore plus pour un directeur financier, qui est responsable de l’encaisse de la commune et tout particulièrement de l’argent liquide qui pourrait se trouver dans les bureaux de la recette communale ;

Considérant que, contrairement à ce qu’affirme Madame Bodart, le risque de vol est accentué lorsque la présence dans les bureaux est réduite du fait du télétravail, la tentation étant plus grande ; qu’il n’y a qu’à voir les statistiques en matière de cambriolages, qui sont plus fréquents en période de vacances, quand les habitants sont absents ;

Considérant que dans le procès-verbal d’audition du 27 mai 2020 auprès de la zone de police Orneau-Mehaigne, Madame Bodart reconnaît que plusieurs employés communaux avaient connaissance de l’emplacement du coffre : “Je pense aux ouvriers qui se présentent assez souvent pour obtenir de l’argent pour présenter des véhicules au contrôle technique ou pour se faire rembourser d’un

permis ou autre. En général, les autres personnes qui ont besoin d'argent liquide préviennent, ce qui permet de préparer l'enveloppe et d'éviter de manipuler la caisse devant elles" ;

Considérant que même si Madame Bodart n'a pas manipulé elle-même la caisse devant le personnel ouvrier communal et que c'est [A. B.] qui gère la caisse, elle reconnaît que plusieurs personnes avaient connaissance de ce coffre ; que même si [A. B.] est le gestionnaire de la caisse, la responsabilité reste celle de Madame Bodart, qui en tant que directrice financière, se doit de gérer l'encaisse de manière prudente ;

Considérant qu'en cette période de crise sanitaire, la nécessité de disposer d'argent liquide dans les locaux communaux était de toute façon relativement faible, voire nulle ;

Considérant que vu les circonstances liées au covid-19, Madame Bodart n'a pas pris toutes les mesures de précaution adaptées à la situation, dès lors qu'elle savait que plusieurs agents communaux externes au service de la recette communale connaissaient l'existence et l'emplacement du coffre, voire de la clé du tiroir où se trouvait le coffre ; que l'absence d'effraction, que ce soit au niveau du coffre ou du tiroir, confirme le fait que l'auteur du vol connaissait l'existence et l'emplacement du coffre et de la clé ; que Madame Bodart n'aurait jamais dû laisser l'argent dans les locaux communaux, ou à tout le moins, qu'elle aurait dû changer l'emplacement du petit coffre ;

Considérant qu'en conséquence, la responsabilité du vol doit être mise entièrement à charge de Madame Bodart ; qu'en effet, vu sa qualité de grade légal, elle aurait dû prendre certaines mesures de précaution dans le contexte de crise sanitaire connu au moment de la survenance du vol ».

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la commune d'Eghezée, représentée par son collègue communal, ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir définitivement.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La requérante précise que le premier acte attaqué lui cause grief puisqu'il reconnaît qu'elle est la seule responsable du déficit de caisse et qu'elle doit en supporter la charge. Elle fait en outre valoir que, depuis la modification de l'article L1124-42 du CDLD par l'article 401 du décret-programme du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement', la compétence du gouvernement n'est plus une compétence de pleine juridiction en

sorte que la compétence du Conseil d'État est une compétence d'annulation et non de cassation. Elle en conclut que, « dans l'incertitude de la nature du recours » devant le gouvernement de la Région wallonne étant donné que le CDLD ne précise pas si l'arrêté ci-adopté est un acte administratif qui confirme la décision soumise à recours ou s'il se substitue à celle-ci malgré la rédaction laconique du texte, elle a un intérêt à diriger son recours en annulation contre la décision du collège communal de la commune d'Éghezée du 25 mars 2021 et ce, par le biais de la même requête, compte tenu du lien de connexité certain, selon elle, entre les deux décisions litigieuses.

L'intervenante estime qu'étant donné qu'elle n'a pas été considérée comme étant partie adverse, le recours ne paraît pas recevable en son second objet, de sorte qu'elle en conclut que « la partie requérante n'a pas intérêt au recours – qui pourrait tout au plus permettre au second acte attaqué de sortir de nouveau et définitivement ses effets ». Elle relève également que les moyens concernent tous le premier acte attaqué hormis la phrase stéréotypée figurant en fin d'argumentaire qui mentionne, pour les trois moyens, « à titre conservatoire et subsidiaire, il en va de même du deuxième acte attaqué ». Elle ajoute ne pas apercevoir comment la prétendue illégalité d'un acte administratif adopté postérieurement et sur recours, impliquerait l'illégalité d'un acte administratif antérieur adopté par ses soins tout en considérant que ceci ne suffit pas pour considérer que le second acte attaqué serait lui aussi entrepris à l'occasion des moyens.

Dans leurs derniers mémoires respectifs, les parties requérante et intervenante précisent qu'elles n'ont pas d'observations à formuler et se réfèrent au rapport de l'auditeur rapporteur.

V.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante que l'absence de désignation de la partie adverse dans la requête ou une erreur dans celle-ci n'affecte pas la validité de la saisine du Conseil d'État, de sorte que l'absence de désignation de l'intervenante en qualité de partie adverse n'a aucune incidence sur la recevabilité du présent recours.

L'article L1124-42 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD) dispose par ailleurs comme suit :

« Art. L1124-42. § 1^{er}. Le collège communal, ou celui de ses membres qu'il désigne à cette fin, vérifie l'encaisse du directeur financier au moins une fois par trimestre, et établit un procès-verbal de la vérification, qui mentionne ses

observations et celles formulées par le directeur financier ; il est signé par le directeur financier et les membres du collège qui y ont procédé.

Le collège communal communique le procès-verbal au conseil communal.

Lorsque le directeur financier a la charge de plusieurs encaisses publiques, celles-ci sont vérifiées simultanément aux jours et heures fixés par les autorités concernées.

§ 2. Le directeur financier signale immédiatement au collège communal tout déficit résultant d'un vol ou d'une perte.

Il est aussitôt procédé à la vérification de l'encaisse, conformément au paragraphe 1^{er}, en vue de déterminer le montant du déficit.

Le procès-verbal de la vérification est complété par l'exposé des circonstances et des mesures de conservation prises par le directeur financier.

§ 3. Lorsque la vérification de l'encaisse fait apparaître un déficit à la suite d'un vol dont le directeur financier n'est pas à l'origine ou d'une perte, le collège communal invite le directeur financier, par recommandé, à verser une somme équivalente dans la caisse communale. Cette invitation est précédée par une décision du conseil communal établissant si et dans quelle mesure le directeur financier doit être tenu pour responsable du vol ou de la perte, et fixant le montant du déficit en résultant qu'il appartient de solder ; une expédition de cette décision est annexée à l'invitation qui lui est faite de payer.

§ 4. Dans les soixante jours à dater de la notification de cette invitation, le directeur financier peut saisir le Gouvernement d'un recours ; ce recours est suspensif de l'exécution.

Le Gouvernement statue sur la responsabilité incombant au directeur financier et fixe le montant du déficit qui doit en conséquence être mis à sa charge.

La décision du Gouvernement est exécutée après l'expiration du délai visé à l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État ; une fois le délai expiré, ou en l'absence de recours, la décision est exécutée sur les biens personnels du directeur financier s'il ne s'est pas exécuté volontairement. Lorsque le directeur financier n'introduit pas de recours auprès du Gouvernement et s'abstient, à l'expiration du délai imparti pour ce faire, de satisfaire à l'invitation de payer qui lui est adressée, il est procédé de la même manière à l'exécution par voie de contrainte ».

Le paragraphe 4 de cette disposition implique que, lorsqu'il est saisi d'un recours, le gouvernement wallon apprécie la responsabilité du directeur financier, notamment quant à la détermination du montant du déficit mis à sa charge. Il examine non seulement la décision adoptée par la commune mais aussi le dossier sur la base duquel cette décision a été adoptée, comme c'est le cas en l'espèce dès lors que la partie adverse a demandé à l'intervenante, par un courriel du 1^{er} juillet 2021, de lui transmettre les pièces y afférentes. Même si la disposition précitée ne définit pas explicitement les pouvoirs de l'autorité de recours, celle-ci doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en reconsidérant dans tous ses aspects la décision contre laquelle le recours est dirigé, en vue de lui

substituer complètement sa propre décision. Il s'agit dès lors d'un recours en réformation organisé qui doit obligatoirement être exercé avant toute saisine du Conseil d'État. Il en résulte que c'est la décision prise sur recours, et elle seule, qui peut être déférée à sa censure dans le cadre du contentieux de l'annulation dans la mesure où elle remplace la décision communale initiale.

Le recours est, partant, irrecevable en son second objet.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation du principe de bonne administration *audi alteram partem*, de la violation du principe du contradictoire, de la violation des droits de la défense, de l'absence de fondement légal valable, de l'erreur de motifs en droit et en fait, [et] de l'erreur manifeste d'appréciation ».

La requérante fait valoir que l'acte attaqué est une mesure grave puisqu'il reconnaît qu'elle est la seule responsable du déficit financier lié au vol et que cette reconnaissance a des conséquences professionnelles, statutaires et financières importantes dans son chef, et qu'il a incontestablement été adopté en raison de son comportement en ce qu'elle n'aurait pas géré la caisse communale « de manière prudente », n'aurait pas « pris toutes les mesures de précaution adaptées à la situation », et « n'aurait jamais dû laisser l'argent dans les locaux communaux, à tout le moins, [...] elle aurait dû changer l'emplacement du petit coffre ». Elle en conclut qu'elle aurait dû être invitée à une audition ou, à tout le moins, à faire valoir « ses moyens de défense » auprès de l'autorité de recours. Elle indique qu'elle n'a jamais été entendue sur la mesure envisagée et adoptée à son encontre, ni à une audition. Elle précise que « le fait qu'elle ait, dans le cadre de l'introduction de son recours, fait valoir certains moyens par écrit n'exonère pas l'autorité compétente du respect du principe *audi alteram partem* ». Elle ajoute que dès lors qu'elle n'a pas davantage été entendue par le collège communal ni par le conseil communal d'Eghezée, « il faut constater que finalement toutes les autorités administratives qui ont statué sur sa situation ont statué sans avoir une parfaite connaissance de celle-ci. Elles n'ont pas statué en toute connaissance de cause ».

Elle explique que dans son recours au gouvernement, elle a fait valoir la violation dudit principe général, cite l'acte attaqué sur ce point et relève que si le

CDLD n'impose pas d'audition, il ne précise pas non plus les autres modalités du recours, ni ne permet, tel qu'il est rédigé, de garantir aux parties, principalement à elle, le respect des droits fondamentaux, « notamment celui de pouvoir faire valoir ses droits dans le cadre d'une procédure contradictoire ou en tout [cas] ne lui garantit pas le droit de pouvoir prendre connaissance de la position des autorités communales et d'y répondre (principe contradictoire) [sic] ». Elle ajoute que le principe général de l'audition préalable et du contradictoire s'impose au titre de principe général du droit sans qu'il faille que le texte prévoyant le recours le mentionne expressément, et que « l'organisation d'une procédure écrite » ne suffit pas en l'espèce à valider la procédure puisque le principe du contradictoire n'a pas été respecté, à son estime.

Elle explique que, comme elle l'indique au troisième moyen, l'acte attaqué ne mentionne pas que la commune d'Eghezée a déposé des pièces et fait valoir ses observations, et que ces pièces et ses observations ne lui ont pas été communiquées pendant le recours alors qu'il ressort de l'acte attaqué qu'il se fonde sur le contenu du mémoire de la commune « pour asseoir sa position, et notamment sur des arguments qui n'avaient jamais été invoqués ou débattus antérieurement, à savoir notamment “le risque de vol accentué lorsque la présence est réduite dans les bureaux”, les “statistiques en matière de cambriolage” ». Elle ajoute qu'il « se fonde sur des données factuelles erronées ». Elle en conclut que le principe du contradictoire n'a pas été respecté par la partie adverse au cours de la procédure de recours alors « qu'elle a repris “des éléments de responsabilité” non précédemment débattus par les parties pour justifier [...] sa décision, à savoir pour décider [qu'elle] est seule responsable du vol ».

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond, à propos des trois moyens, que l'article L1124-42, § 4, du CDLD fixe la procédure administrative applicable en cas de déficit de caisse à la suite d'un vol ou d'une perte et que depuis la suppression des termes « seul et sous sa responsabilité », la jurisprudence antérieure est devenue « partiellement caduque ». Elle expose que, « comme l'explique la circulaire explicative du 16 décembre 2013, la réforme du statut des titulaires des grades légaux entend renverser la présomption de responsabilité telle qu'elle était prévue par l'article L1124-42, § 3, du [CDLD] à l'encontre du receveur communal devenu directeur financier ». Elle indique qu'il en résulte que l'« invitation » de combler le déficit, notamment à la suite d'un rejet au compte de certaines dépenses par « l'autorité de tutelle », ne pourra donc plus lui être opposée hormis les cas de vol ou de perte, et qu'il se voit ainsi exonéré de cette responsabilité. Elle ajoute que les

seuls cas de « responsabilité automatique » du directeur financier qui subsistent et qui intéressent le présent recours, sont ceux résultant d'un vol ou d'une perte et que dans ces deux hypothèses, le directeur financier peut apporter la preuve de sa non-responsabilité dans le déficit, le conseil communal, ou le gouvernement wallon en cas de recours, devant apprécier si et dans quelle mesure il en est responsable. Elle en conclut que l'article L1124-42 établit un régime de responsabilité dérogatoire au droit commun dans la mesure où le collège dispose d'un titre exécutoire pour récupérer auprès du directeur financier le déficit de l'encaisse constaté à la suite d'un vol ou d'une perte, à concurrence du montant pour lequel le conseil communal le tient pour responsable de ce vol ou de cette perte.

Concernant le deuxième moyen, elle relève qu'il n'indique pas en quoi l'acte attaqué constituerait une mesure grave qui aurait des conséquences professionnelles, statutaires et financières importantes pour la requérante. Elle explique que l'acte attaqué a été adopté en raison du statut de grade légal de la requérante qui n'a pas géré la caisse communale comme l'aurait fait n'importe quel directeur financier normalement prudent et diligent, et qu'il vise la responsabilité objective de la requérante en tant que directrice financière. Elle précise qu'il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire mais d'une « conséquence du statut de grade légal de la requérante » et répète que l'article L1124-42 établit un régime de responsabilité dérogatoire au droit commun, une présomption de responsabilité objective automatique dans les cas de déficit résultant d'un vol ou d'une perte.

Elle répond que le recours organisé par le paragraphe 4 de cet article est un recours administratif, qu'il n'y a pas d'échange de documents comme lors de la procédure devant le Conseil d'État, qu'il « s'agit d'une procédure standard applicable à tous les dossiers de tutelle », d'un « recours sur dossier » et qu'il « est question d'une procédure d'instruction administrative écrite » qui n'impose pas d'audition du directeur financier de sorte que l'organisation d'une procédure écrite est parfaitement valable. Elle explique que « les arguments de chaque partie ont été demandés et analysés et la décision a été prise sur la base de cette analyse ». Elle ajoute qu'elle n'était pas tenue d'entendre la requérante, qui n'a d'ailleurs jamais demandé à être entendue en ce qui concerne le recours. Elle précise que la requérante et la commune « avaient la possibilité de poser des questions et aucune des deux parties n'a demandé quoi que ce soit pendant la procédure de recours » et que pour l'introduction de son recours, la requérante « avait à sa disposition, au vu des documents [qu'elle a] reçus (cf. le tableau du troisième moyen, point 35), la copie de l'ensemble du dossier et elle a pu faire valoir ses remarques et observations dans le document transmis par son avocat ».

Elle fait encore valoir, en ce qui concerne « le risque de vol accentué lorsque la présence est réduite dans les bureaux » et « les statistiques en matière de cambriolage », qu'il n'y a pas de débat possible et qu'il « va de soi qu'il y a plus de vols quand il y a moins de personnes présentes. Ce sont des constats généraux qui sont même confirmés par la requérante elle-même vu les autres vols commis après le vol litigieux ». Elle relève que le moyen n'explique pas en quoi l'acte attaqué se fonde sur des données factuelles erronées, ni lesquelles.

VI.2. *Appréciation*

Le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure qui risque de produire un effet grave à l'égard d'un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. De même, lorsque sa compétence est entièrement liée, celle-ci n'est pas tenue de l'entendre. Le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause. Ce principe, qui a valeur législative, ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense qui offre plus de possibilités pour faire entendre son point de vue. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir ses observations par écrit est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*, qui requiert toutefois qu'il puisse préalablement prendre connaissance du dossier et qu'il dispose d'un délai suffisant pour faire utilement valoir des observations.

En l'espèce, contrairement à ce que soutient la partie adverse, il n'est pas contestable que l'acte attaqué constitue une mesure grave dès lors qu'il implique un remboursement de la part de la requérante et que sa réputation, son professionnalisme et ses compétences sont ainsi mises en cause. Le principe général *audi alteram partem* est, partant, applicable nonobstant le silence de l'article L1124-42 quant aux modalités précitées qu'il suppose. Si comme rappelé ci-avant, celles-ci n'imposent nullement une audition orale, la possibilité de faire valoir ses observations par écrit étant suffisante, encore faut-il que le dossier qui fonde cette mesure grave soit préalablement rendu accessible à son destinataire avant que la mesure soit adoptée.

Or en l'espèce, il ressort du dossier administratif que, par un courriel unilatéral et non contradictoire du 1^{er} juillet 2021, les services de la partie adverse ont demandé à l'intervenante la communication des pièces utiles du dossier en lien avec ce recours ainsi qu'un « rapport circonstancié rencontrant les griefs soulevés » et « tout élément [qu'elle] juger[ait] utile pour la parfaite information de

l'administration ». Cette demande, expressément fondée sur l'article L3112-1, alinéas 3 et 4 du CDLD, pourtant spécifiquement applicable au recours de tutelle et non pas au recours fondé comme en l'espèce sur l'article L1124-42, § 4, a donné lieu au courrier du conseil de l'intervenante du 27 juillet 2021 lui communiquant le « dossier administratif », les délibérations du collège communal des 10 août et 28 décembre 2020 et des 8 et 25 mars 2021 certifiées conformes, ainsi qu'un « mémoire ("valant rapport") ». Ce mémoire de l'intervenante rappelle et analyse le contexte procédural, donne des « précisions relatives aux pièces sollicitées » par la partie adverse, notamment pour indiquer que l'avis de légalité de la requérante « n'en [...] constitue pas un », et répond de façon circonstanciée aux griefs soulevés dans son recours soumis à la partie adverse.

Il n'est pas contesté que ce « mémoire ("valant rapport") » n'a pas été transmis à la requérante, qui l'a découvert à la faveur du dépôt du dossier administratif dans le cadre du présent recours, alors que, comme le précise le mémoire en réponse, ce mémoire « rencontr[e] les griefs [qu'elle a] soulevés » et « l'instruction du dossier s'est effectuée sur [la] base des courriers de la requérante et des autorités communales ». Il ressort encore du mémoire en réponse que l'acte attaqué repose sur les arguments des parties qui ont été analysés et que « la décision a été prise sur [la] base de cette analyse ». Il s'ensuit que ce mémoire faisait clairement partie du dossier analysé par la partie adverse et fonde, à tout le moins implicitement, l'acte attaqué.

Ignorant son existence avant l'adoption de celui-ci, il ne peut être fait grief à la requérante de ne pas avoir préalablement sollicité d'être entendue à son sujet ni d'y répondre par écrit. La requérante n'ayant pas eu la possibilité de faire valoir ses observations à l'égard de cette argumentation substantielle, mais non contradictoire, quant à la mesure de remboursement susceptible d'être confirmée sur recours par la partie adverse, celle-ci n'a pas statué en connaissance de cause. Le deuxième moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation du principe général *audi alteram partem*.

VII. Autres moyens et questions préjudicielles

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du deuxième moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête ni de poser les questions préjudicielles soulevées par la requérante.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de « 700,00€ ». il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la commune d'Eghezée, représentée par son collègue communal, est accueillie définitivement.

Article 2.

L'arrêté du ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville du 26 octobre 2021, selon lequel Laurence Bodart « doit être tenue pour seule responsable du déficit de caisse constaté suite au vol survenu entre le 11 et 25 mai 2020 » et qu'en conséquence « il [lui] appartient [...] de verser une somme équivalente dans la caisse communale », est annulé.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 décembre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux