

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.663 du 31 janvier 2024

A. 227.930/VI-21.467

En cause : **la société anonyme RASSART IMMO**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Vincent VAN TROYEN, avocat,
rue Gustave Defnet 18/4D
1060 Bruxelles,

contre :

le CPAS de Charleroi,
représenté par le conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE, Anne
FEYT et Sophie LEROY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 avril 2019, la SA Rassart Immo demande l'annulation de « la décision adoptée le 07.01.2019 par le Conseil du centre public d'action sociale (en abrégé CPAS) de Charleroi, visant à “retirer sa décision du 16 novembre 2018 qui marque son accord sur l'acquisition du bien situé Chaussée de Charleroi, 67- 69-71-73 à 6060 Gilly pour un montant de 1.100.000,00 € et sur le regroupement au sein du bâtiment des antennes sociales de Gilly et de Montignies-Sur-Sambre, ainsi que du personnel de la médiation de dettes et de charger le Directeur général de prendre toutes les dispositions pour en assurer le transfert le plus rapidement possible” ».

II. Procédure

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66, 6^o, et 70, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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 ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 7 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 décembre 2023.

M. Xavier Close conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Vincent Van Troyen, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Eva Lippens, *loco* M^{es} Marc Uyttendaele, Anne Feyt et Sophie Leroy, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur au Conseil d'État, 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. Exposé des faits utiles

1. Il ressort d'une délibération du 19 janvier 2018 du conseil de l'action sociale du CPAS de Charleroi que la ville de Charleroi souhaite réorganiser son territoire en cinq districts (Nord, Sud, Est, Ouest et Centre) afin d'offrir des services publics de proximité « plus performants et plus modernes à la population », et que le CPAS est associé à cette démarche afin de réorganiser ses services de première ligne (antennes sociales et espaces citoyens) sur la base de cette même logique de districts.

2. Dans ce contexte, à l'issue de la délibération précitée, le conseil de l'action sociale du CPAS de Charleroi décide, en urgence, d'entamer la réorganisation de ses services de première ligne.

Cette délibération comprend en outre les motifs et le dispositif suivants :

« Considérant que les districts Est et Sud ne bénéficient donc pas des services d'un espace citoyen ;

Considérant que pour répondre à l'objectif précité, il convient donc de réorganiser les districts Ouest et Centre et aussi de mettre en œuvre une étude de faisabilité de création d'un espace citoyen dans les districts Est et Sud ;

Considérant que pour le district Est, un bâtiment, situé Chaussée de Charleroi à Gilly, est actuellement à l'étude ;

Considérant qu'une visite des lieux a été effectuée le 18 octobre 2017 par le Service Patrimoine et le Cabinet du Président ;

[...]

Décide, à l'unanimité :

[...]

de charger le Directeur général d'établir une étude de faisabilité pour le bâtiment situé à Gilly, d'obtenir une estimation financière du coût du bâtiment par le Comité d'Acquisition d'Immeubles dès la prise de décision et de présenter dans les 3 mois au Conseil de l'Action sociale ladite étude de faisabilité ».

Le bâtiment « situé à Gilly » mentionné dans cette décision est l'immeuble sis chaussée de Charleroi, 67-69-71-73, cadastré ou l'ayant été à Charleroi, 6^{ème} division, section D : n^{os} 711r2, 713Y2, 713z2, 713s2, 713t2 et 708a2, lequel est la propriété de la SA Rassart Immo.

3. Le 11 juillet 2018, le comité d'acquisition de la Région wallonne estime la valeur du bien à la somme de 950.000 euros.

4. Par un courrier du 3 octobre 2018, la SA Rassart Immo expose comme suit les raisons pour lesquelles elle estime que le bien en question a une valeur de 1.100.000 euros :

« Nous avons bien reçu le résultat d'expertise du Comité d'acquisition dont l'estimation est de euros 950.000, -.

Notre demande de euros 1.100.000, - se justifie par une implantation idéale du site immobilier, la qualité des matériaux utilisés, la sécurité mise en place et les nombreuses possibilités que peuvent offrir nos bâtiments.

(...) ».

5. Le 12 novembre 2018, le directeur financier du CPAS de Charleroi rend un avis de légalité défavorable à propos de la vente, rédigé comme suit :

« La circulaire du 5 mars 2018 relative au renouvellement des conseils provinciaux et communaux le 14 octobre 2018 et aux conséquences à l'égard des délibérations prises par les CPAS entre le lendemain des élections communales et provinciales et la date du renouvellement de leurs organes précise : [...]

La présente décision relève d'une acquisition, aura des incidences ultérieures quant au coût des travaux à réaliser, et ne revêt pas de caractère d'urgence. On ne peut en effet considérer que la non-acquisition de ce bâtiment entraînerait un préjudice irréparable à la collectivité. Une acquisition décidée *in extremis* par le Conseil de l'action sociale sortant entre les élections et l'installation du nouveau Conseil de l'action sociale issu de celles-ci mettrait la nouvelle majorité devant le fait accompli.

Une simple passation d'actes aurait éventuellement pu être considérée comme relevant de l'expédition des affaires courantes, ce qui n'est pas le cas ici (Question écrite du 15 mai 2012 de A. Bouchat à P. Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville (300 (2011-2012)1).

En ce qui concerne la motivation relative à l'écart de prix :

Par ailleurs, les éléments apportés par le vendeur pour justifier l'acquisition à un montant supérieur de 15,79 % à l'estimation du Comité d'acquisition, tels que l'implantation idéale du site immobilier, la qualité des matériaux utilisés, la sécurité mise en place et les nombreuses possibilités que peuvent offrir les bâtiments, ont été pris en compte par ledit Comité d'acquisition pour établir l'estimation réalisée. L'acquisition à un montant supérieur à l'estimation ne se justifie donc pas par la motivation exposée.

En ce qui concerne le volet financier :

Enfin, le seul facteur permettant que ce projet soit à l'équilibre consiste en l'économie des importants loyers payés actuellement pour l'occupation des locaux Eldorado par le service Médiation de dettes (plus de 150.000 €). Nous renvoyons à cet égard au plan financier réalisé et joint en annexe. Une planification rigoureuse devrait donc être mise en place pour permettre le transfert du service dans les délais et ne pas voir le bail actuel reconduit. À défaut, cela rendrait le projet largement déficitaire ».

6. Le 16 novembre 2018, le directeur général du CPAS de Charleroi rend un avis défavorable, rédigé comme suit :

« Le 12 novembre 2018, Monsieur le Directeur financier du CPAS a remis un avis de légalité négatif sur le point repris en objet.

Cet avis, se justifie au regard de la circulaire du 05 mars 2018 relative au renouvellement des conseils provinciaux et communaux le 14 octobre 2018 qui instaure pour les CPAS une période de prudence au lendemain des élections, soit le 15 octobre 2018 qui préconise le report des décisions ayant une incidence au-delà de l'exercice budgétaire en cours. Sont explicitement visés les acquisitions de biens et les autorités décisionnelles sont invitées à reporter les décisions non urgentes.

J'ajouterais que les montant des travaux indispensables à réaliser à l'immeuble n'ont pas été inscrits dans le tableau des voies et moyens.

D'autre part, le Directeur financier relève le non-fondement de la motivation justifiant l'écart entre le prix d'acquisition proposé et l'évaluation qui a été faite de l'immeuble par le Comité d'acquisition. J'ajouterais que la circulaire du 23 février 2016 relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux impose une justification appropriée pour toute acquisition immobilière à un prix supérieur à l'estimation.

Je tiens à vous signaler que je partage l'avis de légalité défavorable remis par

Monsieur le Directeur financier sur le projet de délibération compte tenu des illégalités qu'il a soulevées.

Par ailleurs, je tiens également à rappeler la décision du Conseil de l'Action sociale du 19 janvier 2018 qui me chargeait de mettre en œuvre ses décisions des 23 mai et 19 septembre 2013 relative à la réorganisation des antennes sociales.

Le Conseil de l'Action sociale me chargeait à cette occasion de lui présenter un plan de mise en œuvre budgétisé. Ce travail a été réalisé dans les délais impartis et transmis à Monsieur le Président qui a préféré mener le débat en Bureau permanent plutôt qu'au Conseil de l'Action sociale comme cela avait été décidé.

Le projet de délibération proposé par Monsieur le Président envisage d'installer dans l'immeuble dont l'acquisition est envisagée les antennes de Ransart, déjà fusionnée avec celle de Gilly, Gilly et Montignies-sur-Sambre, en ce compris la partie actuellement gérée par l'antenne de Couillet.

Je souhaite émettre des réserves sur cette programmation qui n'a pas été entérinée par le Conseil de l'Action sociale comme cela était prévu dans sa délibération du mois de janvier.

Par ailleurs, je souhaite que le Conseil de l'Action sociale qui m'a mandaté pour lui remettre un rapport sur la réorganisation des antennes se positionne sur la poursuite de ma mission ».

7. Le 16 novembre 2018, le conseil de l'action sociale du CPAS de Charleroi décide, en urgence, de marquer son accord sur l'acquisition du bien litigieux pour un montant de 1.100.000 euros, pour les motifs suivants :

« [...]

Considérant que dans un mail du 05 juin 2018, le propriétaire de l'immeuble informe que la vente envisagée consiste en une cession d'actions d'une société propriétaire de l'immeuble ;

Considérant cette nouvelle information, le Président du CPAS demande à ce qu'un avocat soit consulté afin d'analyser la possibilité pour le CPAS d'acquérir des parts sociales ;

Considérant que suite à cette demande, l'administration a immédiatement entamé les démarches nécessaires afin qu'un avocat soit désigné pour analyser cette question ;

Considérant que de manière concomitante, il a été demandé à [C. G.], Responsable du Service des Bâtiments, et ce afin de disposer d'une analyse complète en vue de la réalisation du projet, d'effectuer une analyse des travaux à réaliser afin de rendre le bâtiment propre à la destination souhaitée par le CPAS.

Considérant que le 03 juillet 2018, [C. G.] transmet le rapport sollicité ;

Considérant que sur sollicitation du Président, le Comité d'acquisition remet par courrier du 11 juillet 2018, son estimation du bien ;

Considérant que le Comité d'acquisition évalue le bien à 950.000,00 € ;

Considérant que le 07 août 2018, Maître [G.], l'avocat désigné, remet un avis juridique sur l'opération envisagée ;

Considérant qu'elle affirme que le CPAS "n'est donc pas autorisé à employer les capitaux du centre à des participations durables dans des sociétés dont la finalité n'est pas sociale ou qui n'est pas une ASBL pour en acquérir les propriétés immobilières" ;

Considérant que le 13 septembre 2018, l'administration reçoit comme information du Cabinet du Président qu'il ne s'agit plus d'acquérir des parts sociales mais bien le bâtiment directement ;

Considérant que l'interdiction de principe soulevée par l'avocat consulté étant levée, le Directeur financier a réalisé un plan financier conformément à la demande du CRAC ;

Considérant qu'en date du 03 octobre 2018, le propriétaire a adressé au Président du CPAS un courrier dans lequel il chiffre sa demande à un montant de 1.100.000 € ;

Considérant que l'ensemble des négociations avec le propriétaire ont été menées à l'initiative du Cabinet du Président ;

Considérant ce qui précède, il est demandé au Conseil de l'Action sociale d'analyser l'opportunité d'acquérir le bien situé Chaussée de Charleroi 67-69-71-73 à 6060 Gilly ;

Considérant que l'acquisition de l'immeuble à un montant supérieur à l'estimation du Comité d'Acquisition se justifie, conformément aux arguments apportés par le vendeur, par l'implantation idéale du site immobilier, la qualité des matériaux utilisés, la sécurité mise en place et les nombreuses possibilités que peuvent offrir les bâtiments ;

Considérant que le Président suggère d'y installer les antennes sociales de Ransart, déjà fusionnée avec celle de Gilly, Gilly et Montigny-sur-Sambre, dans son intégralité, en ce compris la partie actuellement gérée par l'antenne de Couillet, ainsi qu'y développer l'Espace citoyen Est ;

Considérant la taille du bâtiment, le Président estime qu'on peut envisager également d'y accueillir d'autres services, comme le service surendettement ;

Considérant que malgré le fait que le CPAS soit entré dans la période de prudence visée par la circulaire du 05 mars 2018, le Cabinet du Président estime que la présente décision se justifie par le fait que les décisions de principe et les inscriptions budgétaires ont précédé la période de prudence ;

[...] ».

8. Le 11 décembre 2018, le collège communal de la ville de Charleroi introduit un recours en annulation auprès du gouverneur de la province de Hainaut, autorité de tutelle, à l'encontre de la décision du 16 novembre 2018.

9. Le 7 janvier 2019, le conseil de l'action sociale du CPAS de Charleroi décide de retirer sa décision du 16 novembre 2018.

Cette décision est motivée comme suit :

« Vu la loi organique du 08 juillet 1976, et plus particulièrement, son article 112, § 1^{er} qui stipule que : “La liste des décisions prises par le Centre public d’Action sociale, à l’exclusion des décisions d’octroi d’aide individuelle et de récupération, est transmise au Collège communal dans les dix jours suivant la séance au cours de laquelle les décisions sont adoptées” ;

Vu la Circulaire du 05 mars 2018 relative au renouvellement des conseils communaux et provinciaux ;

Vu la Circulaire du 23 février 2016 relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux ;

Vu l’avis de légalité du Directeur financier ;

Considérant que le Conseil de l’Action social du 16 novembre 2018 a décidé de marquer son accord sur l’acquisition du bien situé Chaussée de Charleroi 67-69-71-73 à 6060 Gilly pour un montant de 1.100.000,00 € et sur le regroupement au sein du bâtiment des antennes sociales de Gilly et de Montignies-sur-Sambre, ainsi que du personnel de la médiation de dettes et de charger le Directeur général de prendre toutes les dispositions pour en assurer le transfert le plus rapidement possible ;

Considérant que la Ville de Charleroi a sollicité, en application de l’article 112 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, la décision susvisée afin d’introduire un recours auprès du gouverneur de la province ;

Considérant que cette décision est entachée des irrégularités suivantes :

- elle a été prise en violation de la circulaire du 05 mars 2018 relative au renouvellement des conseils communaux et provinciaux qui stipule que les Conseils sortant expédient les affaires courantes et “doivent reporter les décisions qui sont susceptibles d’avoir des incidences budgétaires au-delà de l’exercice en cours”. Pour les décisions qui doivent être reportées, cette circulaire fait explicitement référence aux décisions relatives aux acquisitions de biens. Or cette décision aura une incidence sur les exercices budgétaires ultérieures notamment pour le coût des travaux à réaliser et ne présentait pas un caractère urgent et n’était pas immédiatement indispensable ;
- elle a également été prise en violation de la circulaire du 23 février 2016 relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux qui impose une justification appropriée pour toute acquisition immobilière pour un prix supérieur à son estimation. En l’espèce, l’acquisition était proposée à un montant de 1.100.000,00 € alors que l’immeuble avait été évalué par le Comité d’acquisition à 950.000,00 €. Les motifs tels que son implantation, la qualité des matériaux, la sécurité mise en place et les nombreuses possibilités qu’offre le bâtiment font partie intrinsèque de l’estimation qui a été réalisée par le Comité d’acquisition et ne constituent pas une motivation adéquate justifiant l’acquisition à un montant supérieur de 15,79 % de son estimation.

Considérant que la théorie du retrait, bâtie par la jurisprudence du Conseil d’État et devenue depuis lors un principe général de droit, permet à une administration de retirer avec effet rétroactif un acte administratif qu’elle a précédemment pris ;

Considérant que cette théorie s’applique aussi bien aux actes réguliers qu’irréguliers, aux actes créateurs du droits ou non si ce n’est que pour les actes créateurs de droits, ils doivent être retirés dans un délai de 60 jours ;

Considérant qu'en présence d'un acte entaché d'une irrégularité, il est de bonne administration que l'autorité publique fasse sans délai disparaître cette irrégularité, ce qui, en l'espèce, suppose un retrait de la décision ;

Considérant que la décision susvisée étant entachée de plusieurs irrégularités, il est de l'intérêt général de la retirer ;

Décide, par 13 oui et 2 abstentions, celles de Messieurs J-L. [V.] et D. [...] :

- De retirer sa décision du 16 novembre 2018 qui marque son accord sur l'acquisition du bien situé Chaussée de Charleroi 67-69-71-73 à 6060 Gilly pour un montant de 1.100.000,00 € et sur le regroupement au sein du bâtiment des antennes sociales de Gilly et Montignies-Sur-Sambre, ainsi que du personnel de la médiation de dettes et de charger le Directeur général de prendre toutes les dispositions pour en assurer le transfert le plus rapidement possible ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée au conseil de la requérante par un courrier officiel du 22 février 2019 du conseil du CPAS de Charleroi.

10. Le 8 février 2019, le gouverneur de la province de Hainaut constate que le recours de tutelle introduit est devenu sans objet, du fait du retrait de la décision du 16 novembre 2018.

11. Le 8 mars 2019, la requérante introduit une action devant le tribunal de première instance du Hainaut, division Charleroi, visant à la passation de l'acte authentique de vente.

Par un jugement du 8 janvier 2020, le tribunal de première instance du Hainaut, division Charleroi, décide, à la demande de la partie requérante, de sursoir à statuer dans l'attente de l'arrêt à intervenir dans la présente procédure.

Il ressort de ce jugement que la requérante demande au tribunal de constater qu'en suite de la délibération du 16 novembre 2018, il existait entre elle et le CPAS un accord sur la chose et sur le prix, de sorte que la vente était parfaite.

VI. Compétence du Conseil d'État

VI.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste que l'acte retiré soit créateur de droits et renvoie à ce propos à la réfutation du premier moyen. Elle fait toutefois valoir, à titre subsidiaire, un déclinatoire de compétence, qu'il convient d'examiner en premier lieu.

À son estime, le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours, dès lors que la partie requérante se prévaut d'un droit subjectif et que la présente action a pour objet véritable de constater que la vente d'un immeuble serait intervenue.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'État.

B. Thèse de la partie requérante

La requérante, dans son mémoire en réplique, rappelle avoir introduit un recours en annulation contre une décision de retrait d'un acte administratif. L'objet direct de ce recours, à savoir l'annulation de l'acte de retrait, est clairement distinct tant de l'acte retiré, acte détachable approuvant le prix à payer pour l'immeuble litigieux, que de la question des effets de l'article 1583 du Code civil.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Dans son arrêt d'assemblée générale n° 257.891 du 14 novembre 2023, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

- « 3. Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est “sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation” (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier). Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*). La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention. La première condition n'est remplie que dans la seule hypothèse où la compétence de l'administration est entièrement liée (voir les conclusions de l'avocat général Th. Werquin avant Cass., 11 juin 2010, C.09.0336.F, ainsi que les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité). La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation (voir les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État (Cass. (chambres réunies), 11 juin 2010, C.09.0336.F, les conclusions de l'avocat général C. Vandewal avant Cass. 19 février 2015,

C.14.0369.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

4. L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée. (Cass. (chambres réunies) 20 décembre 2007 (2 arrêts), C.06.0574.F en C.06.0596.F ; Cass. 8 septembre 2016 (C.11.0455.F)).

Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fût-elle liée en certains domaines. (Cass. (chambres réunies) 19 février 2015, C.14.0369.N) ».

En l'occurrence, la requérante demande au Conseil d'État d'annuler l'acte d'une autorité administrative qui retire une délibération décidant l'achat d'un bien immobilier.

Sa demande ne concerne donc pas la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un contrat, une demande étant du reste formulée en ce sens par la requérante devant les juridictions judiciaires, seules compétentes pour en connaître.

Par ailleurs, les moyens invoqués par la partie requérante se limitent essentiellement à critiquer la légalité de l'acte attaqué au regard, d'une part, des conditions d'application du principe général du retrait d'acte et, d'autre part, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La requérante ne vise pas les dispositions du code civil régissant les obligations, ne fait pas valoir les droits subjectifs qu'elle tirerait de la convention dont elle invoque la conclusion devant le juge judiciaire, et ne soulève aucun autre moyen qui amènerait le Conseil d'État à se prononcer sur la conclusion ou la portée d'un contrat.

L'objet véritable du litige est donc bien l'annulation d'un acte administratif, en raison de sa contrariété à des règles de droit objectif.

Le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse est rejeté.

VII. Recevabilité

VII.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse semble invoquer, dans son mémoire en réponse, le défaut d'intérêt de la requérante au recours, dans la mesure où la délibération du 16 novembre 2018 n'est pas créatrice de droit.

B. Thèse de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la requérante indique qu'il « n'est [...] guère besoin d'épiloguer sur [son] intérêt [...] d'attaquer un retrait d'acte *in casu*, dès lors qu'un arrêt d'annulation ferait revenir à la vie la décision de la partie adverse de “marquer son accord sur l'acquisition du bien situé Chaussée de Charleroi 67-69-71-73 à 6060 Gilly pour un montant de 1.100.000,00 €” ».

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

La partie requérante dispose d'un intérêt légitime, direct, personnel, certain et actuel à l'annulation d'un acte faisant disparaître de l'ordonnancement juridique une délibération du conseil de l'action sociale décidant de l'achat de son bien immobilier à un prix déterminé. Un tel acte est en effet de nature à lui faire grief en lui ôtant, à tout le moins, la perspective de réaliser une vente immobilière aux conditions financières qu'elle avait négociées avec la partie adverse.

Il n'appartient pas, pour le surplus, au Conseil d'État de décider si la délibération retirée a, par elle-même, eu pour effet de conclure un contrat de vente. Cette question, qui concerne l'existence d'un droit civil, relève de la compétence exclusive des juridictions judiciaires, en application de l'article 144 de la

Constitution.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

VIII. Premier moyen

VIII.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Le premier moyen est pris de « la violation de la théorie du retrait des actes administratifs créateurs de droit, de la violation du principe général de droit de non-rétroactivité des actes administratifs, de la violation de l'article 160 de la Constitution, de la violation des articles 33 et 138 de la Constitution, de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, de l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 sur l'emploi des langues en matière législative et de l'application de l'article 159 de la Constitution ».

La partie requérante observe que, pour justifier l'application de la théorie du retrait des actes administratifs, l'acte attaqué expose que la délibération retirée viole la circulaire du 23 février 2016 sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux et la circulaire du 5 mars 2018 concernant le renouvellement des conseils provinciaux et communaux le 14 octobre 2018.

Selon la partie requérante, ces deux circulaires, de nature réglementaire, sont illégales et doivent être écartées du litige en application de l'article 159 de la Constitution.

Elles contreviennent en effet aux exigences de consultation de la section de législation du Conseil d'État applicables, excepté les cas d'urgence non invoqués ici, à cette catégorie d'actes. Ces deux circulaires sont également prises par une autorité incompétente, et la circulaire du 5 mars 2018 ne respecte pas les exigences de publicité qui s'imposent aux actes réglementaires.

La partie requérante en déduit qu'en fondant le retrait de l'acte initial sur la violation par celui-ci de circulaires illégales, l'acte attaqué contrevient à la théorie du retrait des actes administratifs créateurs de droit, théorie d'ordre public, qui n'admet de retrait que lorsque la décision initiale est irrégulière.

La partie requérante rappelle qu'une circulaire est considérée comme réglementaire par la jurisprudence si elle ajoute des règles nouvelles à la réglementation existante et si elle présente un certain degré de généralité, dès lors que

son auteur a l'intention de la rendre obligatoire et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives.

Elle estime que la circulaire du 23 février 2016 sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux a bien une portée réglementaire.

À propos du premier critère jurisprudentiel (nouveauté de la règle), elle dit chercher en vain dans l'arsenal législatif et réglementaire applicable aux institutions communales ou, précisément, dans la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dont les articles 86 à 93 sont spécialement consacrés à la gestion budgétaire et financière, des obligations telles celles reprises dans la circulaire.

Elle fait valoir que la circulaire du 23 février 2016 apparaît bien comme un *corpus* précis de règles inédites auxquelles doivent se soumettre les centres publics d'action sociale. Elle soutient que la règle à laquelle l'auteur de l'acte attaqué fait grief à l'acte initial d'avoir contrevenu, exigeant une « justification appropriée » comme préalable à une acquisition supérieure à l'estimation, est étrangère aux règles de fonctionnement et aux régimes de tutelles et de contrôle applicables aux actes des CPAS. Elle observe que l'hypothèse de majorations budgétaires nécessaires auxquelles peuvent être confrontés les conseils de l'action sociale en cas de circonstances imprévues visée l'article 88, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 est soumise à une tutelle d'approbation, prévue à l'article 112bis de cette loi. Elle constate que la législation applicable n'exige donc pas, comme le fait la circulaire du 23 février 2016, une quelconque justification pour pouvoir « envisager », et donc, *a fortiori*, procéder, à une acquisition à un prix supérieur à son estimation initiale.

Concernant le deuxième critère (rédaction de la règle en termes impératifs), elle note que la circulaire emploie le mot « moyennant », mot qui exige donc, pour procéder à une acquisition immobilière à un prix supérieur à son estimation initiale, « une justification appropriée ». Elle y voit une sémantique de l'exigence, et non du choix. Elle souligne que la circulaire du 23 février 2016 fait de l'impératif d'une « justification appropriée » un préalable obligatoire aux acquisitions qui s'effectueraient en dehors de l'estimation initiale. Elle ajoute qu'aucune exception ou même une marge de manœuvre n'existe quant à l'obligation prévue dans la circulaire de procéder à une estimation de la valeur de l'immeuble qui « est à solliciter dans chaque cas d'espèce ». Elle relève que l'auteur de l'acte attaqué met lui-même en évidence le caractère obligatoire de la « justification appropriée » que la circulaire de 2016 lui « impose », au point d'en faire le fondement de l'une des deux irrégularités du retrait de l'acte initial. Les éléments de la justification de l'acte initial (implantation idéale du site immobilier, qualité des matériaux utilisés, sécurité mise

en place et les nombreuses possibilités que peuvent offrir les bâtiments) feraient « partie intrinsèque de l'estimation » réalisée par le comité d'acquisition et ne représenteraient pas la « justification appropriée » requise. Elle pointe que ce défaut de justification a pour conséquence d'empêcher l'autorité de procéder à l'acquisition prévue. Elle conclut que la règle de « justification appropriée » issue de la circulaire du 23 février 2016 est une règle à caractère impératif. Elle ajoute que la circulaire du 23 février 2016 a fait l'objet d'une publication au Moniteur belge.

À propos du troisième critère (pouvoir de contrainte de l'auteur de la circulaire), elle note que l'auteur de la circulaire, et son successeur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, détiennent les pouvoirs de tutelle sur les actes accomplis par la partie adverse et sont dès lors investis au premier chef d'éventuelles mesures de contraintes à mettre en œuvre.

Elle expose que cette circulaire réglementaire a été adoptée par une autorité incompétente, en l'absence de toute délégation à son auteur de la part du gouvernement wallon, et sans que l'avis de la section de législation du Conseil d'État soit sollicité, alors même qu'aucune urgence n'est invoquée.

Cette circulaire est donc illégale, de sorte qu'il faut en écarter l'application du présent litige, conformément à l'article 159 de la Constitution.

Elle expose que, du fait de l'illégalité de la circulaire du 23 février 2016, l'acte initial ne saurait être tenu pour irrégulier au motif qu'il contreviendrait à cette circulaire. Par conséquent, l'acte attaqué, en tant qu'il fonde en droit son retrait de l'acte initial sur ce motif, procède en réalité au retrait (par définition rétroactif) d'un acte administratif régulier, et contrevient par là à la théorie du retrait des actes administratifs réguliers créateurs de droit et au principe général de droit de non-rétroactivité des actes administratifs.

La partie requérante soutient que la circulaire du 5 mars 2018, dont elle rappelle certaines dispositions, est aussi réglementaire.

À propos du premier critère (nouveauté de la règle), elle note que la règle de report obligatoire des décisions « susceptibles d'avoir une incidence au-delà de l'exercice budgétaire en cours » ne se trouve nulle part dans la législation ou la réglementation applicable aux CPAS : l'article 15, § 3, de la loi organique des centres publics d'action sociale précise d'ailleurs que le « membre démissionnaire reste en fonction jusqu'à la prestation de serment de son remplaçant ». Elle conclut que la circulaire du 5 mars 2018 instaure donc de toute évidence des règles qui ne sont pas prévues dans la législation applicable. Elle pointe que la circulaire du 5 mars 2018 est

un avatar de trois circulaires antérieures aux intitulés identiques des 15 juin 2000, 1^{er} juin 2006 et 28 mars 2012. Elle observe qu’aucune de ces trois circulaires ne contient la règle de report obligatoire reprise dans la circulaire du 5 mars 2018, qui innove dès lors sur ce point.

Concernant le deuxième critère (rédaction en termes impératifs), elle pointe que la circulaire emploie le verbe « devoir », impératif par excellence, quant à l’obligation de report qui y est prévue et en précise *expressis verbis* les exceptions. Elle soutient que l’auteur de l’acte attaqué pointe le caractère obligatoire du report que la circulaire du 5 mars 2018 « stipule », selon ses termes, au point d’en faire le fondement de l’une des deux irrégularités justifiant à son estime le retrait de l’acte initial. Elle fait encore valoir que l’acte attaqué se réfère également aux impératifs de la circulaire du 5 mars 2018 à un autre titre lorsqu’il s’attache à préciser que les circonstances d’adoption de l’acte initial ne rencontraient pas l’une des trois exceptions prévues dans cette circulaire pour déroger à la règle de principe du report obligatoire.

À propos du troisième critère (pouvoir de contrainte de l’auteur de la circulaire), elle réitère que l’auteur de la circulaire, et son successeur au moment de l’adoption de l’acte attaqué, détiennent les pouvoirs de tutelle sur les actes accomplis par l’auteur de l’acte attaqué et sont dès lors investis au premier chef d’éventuelles mesures de contraintes à mettre en œuvre.

Elle observe encore que la circulaire du 5 mars 2018 n’a pas, contrairement aux versions de 2000 et 2006, fait l’objet d’une publication au Moniteur belge.

Elle fait valoir que cette circulaire réglementaire a été adoptée par une autorité incompétente, à défaut d’une délégation donnée à son auteur par le gouvernement wallon. Cette circulaire n’évoque par ailleurs aucune circonstance d’urgence qui lui aurait permis de ne pas être soumise à la section de législation du Conseil d’État et a omis les mesures de publicité qui permettent de rendre un règlement obligatoire.

Elle estime que, du fait de l’illégalité de la circulaire du 5 mars 2018, il faut en écarter l’application au présent litige, conformément à l’article 159 de la Constitution.

Elle en tire des conséquences analogues sur la légalité de l’acte attaqué que celles énoncées concernant la circulaire du 23 février 2016.

À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où l'on estimerait que les circulaires du 23 février 2016 et du 5 mars 2018 sont dépourvues de caractère réglementaire, ce qu'elle conteste, elle est d'avis qu'en tous les cas, l'acte initial ne présente au demeurant pas les prétendues irrégularités dont l'affuble l'acte attaqué.

Elle soutient que l'acte initial s'attache à préciser les raisons pour lesquelles il s'écarte, au demeurant à la marge, de l'estimation faite par le comité d'acquisition. Ces raisons reprennent par ailleurs, conformément à la fonction d'administration active de la partie adverse, des éléments d'opportunité (par exemple, les « nombreuses possibilités que peuvent offrir les bâtiments » en regard des projets de la partie adverse), par définition étrangers à une simple expertise immobilière. Elle n'aperçoit pas pourquoi ces raisons ne pourraient constituer la « justification appropriée » qu'exige la circulaire du 23 février 2016 ou empêcheraient une autorité publique de s'écarter à la marge d'une estimation de son administration.

Elle note que le Conseil d'État remet régulièrement en évidence que le contrôle qu'il exerce sur l'appréciation de l'administration se cantonne à l'erreur manifeste d'appréciation. Elle indique que les critiques de l'acte attaqué sur la justification de l'acte initial prêtent par conséquent doublement le flanc à la critique : d'une part, elles se fondent sur des exigences que la circulaire du 23 février 2016 ne prévoit pas et, d'autre part, elle invite le Conseil d'État à s'immiscer, en arbitre, dans des divergences d'appréciation relevant de questions d'opportunité

Elle ajoute que les griefs de l'acte attaqué affublent également l'acte initial d'une prétendue violation de la circulaire du 5 mars 2018, alors que celui-ci avait, au contraire, spécifié expressément que « la présente décision se justifie par le fait que les décisions de principe et les inscriptions budgétaires ont précédé la période de prudence ».

Elle conclut que l'acte initial ne contrevient ainsi pas aux circulaires des 23 février 2016 et 5 mars 2018, et qu'en fondant l'acte de retrait sur des griefs à l'encontre de l'acte initial qui s'avèrent dépourvus de pertinence, il contrevient également à la théorie du retrait des actes administratifs créateurs de droit et au principe général de non-rétroactivité des actes administratifs.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle la teneur de la théorie du retrait d'acte.

Elle observe que le retrait de la décision du 16 novembre 2018 est

intervenu dans un délai de 60 jours, de sorte que le respect des délais ne pose en aucun cas question.

Elle est d'avis que l'acte retiré n'était pas créateur de droits, car il ne modifiait pas l'ordonnancement juridique ni ne créait de droit ou d'obligation. À son estime, il n'a pas emporté la vente de l'immeuble, à défaut de fixer les modalités de celle-ci. La vente n'était donc pas parfaite suite à l'adoption de l'acte attaqué.

Elle en déduit que la décision du 16 novembre 2018 pouvait être retirée, pour autant que des motifs de droit et de fait pertinents et légalement admissibles soient invoqués, et que le retrait ne porte pas atteinte aux droits acquis des tiers. À son estime, aucun tiers n'a acquis de droit du fait de l'acte retiré, de sorte que cette condition est remplie.

Elle écrit que l'acte attaqué repose par ailleurs sur des motifs de fait et de droit pertinents et légalement admissibles, mentionnés dans l'*instrumentum*, à savoir l'avis de légalité défavorable du directeur financier, les violations des circulaires du 5 mars 2018 et du 23 février 2016, le recours introduit par la ville de Charleroi auprès du gouverneur de la province, l'intérêt général.

Elle conteste que les circulaires du 5 mars 2018 et du 23 février 2016 soient illégales et ne puissent fonder l'acte attaqué.

Selon elle, ces circulaires ne présentent pas de caractère réglementaire, ne créent pas de règles nouvelles et obligatoires, et leur auteur ne dispose pas du pouvoir de sanctionner le destinataire du texte. Les circulaires ont pour but de baliser le pouvoir de l'administration investie d'une compétence discrétionnaire, afin de garantir l'égalité de traitement et de renforcer la prévisibilité de l'action administrative. Elles se limitent à recommander l'application de règles déjà existantes et rappeler les principes généraux par ailleurs applicables et leur mise en œuvre concrète, étant entendu que l'autorité peut s'écarter de ces recommandations si elle motive formellement sa décision sur la base de motifs légalement admissibles.

Ces recommandations ne sont assorties d'aucune sanction. Par ailleurs, si l'auteur de la circulaire peut exercer un certain contrôle sur le fonctionnement des CPAS, c'est bien le gouverneur de la province, qui constitue l'autorité de tutelle pouvant annuler les actes des CPAS qui violeraient la loi ou blesseraient l'intérêt général.

Elle revient, dans le détail, sur la portée des circulaires concernées. Quant à l'application de la circulaire du 5 mars 2018, elle expose les raisons pour lesquelles

elle estime que l'objet de la décision retirée ne relevait pas des affaires courantes, lesquelles s'appliquaient alors que les élections avaient eu lieu le 14 octobre 2018 et le renouvellement du conseil de l'action sociale le 7 janvier 2019.

À titre subsidiaire, la partie adverse affirme que même si les circulaires devaient être jugées illégales, le retrait d'acte serait tout de même régulier. Il est effectivement fondé sur des motifs pertinents et admissibles qui suffisent, pour autant que de besoin, à démontrer l'irrégularité de l'acte retiré.

Elle relève que la décision du 16 novembre 2018 n'indique pas les raisons pour lesquelles il était impératif qu'elle soit adoptée, de manière urgente, au lendemain des élections et avant le renouvellement du conseil de l'action sociale. Dès lors que rien n'indique en quoi il est devenu urgent de pouvoir prendre cette décision au lendemain des élections, juste avant le renouvellement du conseil de l'action sociale, l'acte doit être considéré comme manifestement contraire à l'intérêt général.

Elle ajoute que la décision du 16 novembre 2018 a été prise malgré les avis défavorables du directeur financier et du directeur général fondés sur les illégalités précitées. Elle devait donc préciser les motifs qui justifiaient de se départir de ces avis.

Elle constate encore que le collège communal de la ville de Charleroi a introduit un recours auprès du gouverneur de la province contre la décision du 16 novembre 2018, conformément à l'article 112 de la loi organique du 8 juillet 1976, preuve s'il en est que cette décision était irrégulière.

L'éventuelle irrégularité ou illégalité des circulaires n'est donc pas, à ses yeux, de nature à avoir influencé le sens de la décision prise. Elle en déduit que le vice ne pourrait, en tout état de cause, mener à l'annulation de l'acte attaqué.

Par ailleurs, elle soutient que la prétendue violation du principe de non-rétroactivité des actes soulevée par la partie requérante ne peut être retenue, étant entendu que l'acte retiré était irrégulier. Le retrait de celui-ci a donc eu les mêmes effets qu'une annulation prononcée par le Conseil d'État.

C. Mémoire en réplique

La requérante fait valoir qu'une décision donnant explicitement son accord sur l'achat d'un bien lui appartenant à un prix convenu ressortit de la catégorie des actes créateurs de droit.

Malgré l'existence d'une controverse doctrinale sur l'application, en droit civil, de l'article 1583 du Code civil, elle estime qu'en tant que partie venderesse de l'immeuble litigieux, elle détient un intérêt à voir ramené à la vie l'acte retiré dès lors qu'elle pourra faire valoir celui-ci à l'égard de l'acheteur et, le cas échéant, à l'égard de toute juridiction (civile) compétente.

Elle conteste les motifs invoqués par la partie adverse pour justifier le retrait de l'acte initial. Selon elle, les avis du directeur financier et du directeur général sur l'acte retiré ne sauraient pas représenter un motif rédhibitoire à l'adoption de l'acte retiré puisqu'ils mobilisent tous deux, à l'instar de l'acte attaqué, les circulaires des 23 février 2016 et 5 mars 2018, à son estime, illégales. Elle note également que les avis précités n'appartiennent pas à la catégorie des avis conformes.

Elle indique que la violation des circulaires illégales des 23 février 2016 et 5 mars 2018 ne sont pas des « motifs de fait et de droit pertinents et légalement admissibles » autorisant une autorité publique à retirer dans certaines hypothèses un acte administratif irrégulier.

Elle conteste que le recours de tutelle introduit par la ville de Charleroi démontre l'illégalité de la décision du 16 novembre 2018, alors qu'il n'a même pas été statué sur ce recours, celui-ci ayant perdu son objet dès lors que l'acte attaqué retirait l'acte initial.

Elle estime que la partie adverse se limite à une réponse sommaire quant au grief concernant le caractère réglementaire des circulaires de 2016 et 2018. Elle réitère certains des arguments déjà développés dans la requête sur la nature réglementaire de ces circulaires.

À titre subsidiaire, elle revient sur son argumentation prise dans l'hypothèse où il serait jugé que les circulaires des 23 février 2016 et 5 mars 2018 sont dépourvues de caractère réglementaire, ce qu'elle conteste.

Elle conteste que l'acte initial présente les irrégularités dont l'affuble l'acte attaqué. L'acte retiré précise les raisons pour lesquelles il s'écarte, au demeurant à la marge, de l'estimation faite par le comité d'acquisition, telle que « l'implantation idéale du site » et les « nombreuses possibilités que peut offrir le bâtiment », s'agissant de qualités propres aux projets (politiques) de réorganisation des structures d'accueil de la ville de Charleroi, par définition étrangères aux points d'appréciation auxquels une expertise immobilière (commerciale) classique pourrait avoir égard. Elle ajoute que la circonstance qu'une partie des justifications émanent

originellement de la partie adverse et que celles-ci, par la suite, aient fait l'objet d'une approbation par le conseil de l'action sociale ne saurait à elle seule invalider leur pertinence. Elle n'aperçoit pas pourquoi ces raisons ne pourraient constituer la « justification appropriée » qu'exige la circulaire du 23 février 2016 ou empêcheraient une autorité publique de s'écarter, au demeurant à la marge, (1.100.000 euros à la place de 950.00 euros) d'une estimation de l'administration, sauf à estimer que c'est celle-ci qui détient principalement le pouvoir de décision ; la section 7, § 1, c) de la circulaire du 23 février 2016 précise au demeurant que « dans son intérêt financier, le pouvoir local a toujours l'opportunité de négocier le prix à une valeur supérieure à celle d'estimation ».

Sachant que l'acte retiré précise qu'on ne peut pas parler de violation de la circulaire de 2018, il est impossible de suivre la partie adverse lorsqu'elle soutient qu'aucune autre décision de principe que celle reprise dans l'acte retiré n'a porté sur le bien et les montants fixés puisque les crédits budgétaires nécessaires ont été approuvés, sous l'intitulé explicite « Acquisition bâtiment à Gilly », « article budgétaire, budget extraordinaire 2018-124-712089-56 ». Il existait donc bien un accord de principe tant sur le bâtiment à acquérir que sur le prix à payer. Elle s'appuie sur une réponse ministérielle à une question parlementaire de 2012 qui, sur la base d'une circulaire analogue à celle du 5 mars 2018, a admis que la signature d'un acte authentique pouvait être vue comme relevant de l'expédition des affaires courantes.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait encore valoir ce qui suit :

- « 16. Contrairement à ce que soutiennent Monsieur l'Auditeur et la partie requérante, l'acte ayant fait l'objet du retrait, soit la décision du 16 novembre 2018, n'est pas créateur de droits.

Monsieur l'Auditeur semble considérer qu'il suffit que l'acte soit favorable au requérant pour considérer que l'acte est créateur de droit. Il ne démontre toutefois pas que cet acte modifie ou affecte l'ordonnancement juridique, ni qu'il crée de droit ou d'obligation, ce qui est nécessaire pour définir s'il s'agit bien d'un acte créateur ou non de droit.

L'acte retiré n'est pas créateur de droit. Il ne modifie pas l'ordonnancement juridique et n'a créé ni droit ni obligation. S'il a pour effet d'affecter indirectement favorablement la situation du requérant, il n'emportait pas d'obligation de la part de la partie adverse de conclure la vente puisque celle-ci n'est pas parfaite. En effet, la décision du 16 novembre 2018 constitue une délibération interne du CPAS et non à destination de la partie requérante.

Suivant la théorie des retraits d'acte, un acte irrégulier non créateur de droit peut être retiré à tout moment, pour autant que des motifs de droit et de fait pertinents et légalement admissibles soient présentés et que le retrait ne porte pas atteinte aux droits acquis des tiers. La décision de retrait du 7 janvier 2019 fait bien référence à plusieurs motifs de droit et de fait pertinents et admissibles :

- L'avis défavorable du directeur financier ;
- Les violations des circulaires ;
- Le recours introduit par la Ville de Charleroi auprès du gouverneur de la province ;
- L'intérêt général.

17. À considérer que l'acte est créateur de droit - *quod non* -, le retrait d'acte litigieux reste régulier en ce qu'il opère le retrait d'un acte irrégulier.

Sur ce point, la partie adverse se réfère au rapport de Monsieur l'Auditeur duquel il ressort à suffisance que les motifs du retrait d'acte sont légalement admissibles, et que ceux-ci pouvaient notamment faire référence aux circulaires du 5 mars 2018 et du 23 février 2016, lesquelles sont légales.

À l'inverse de ce que soutient la requérante, Monsieur l'Auditeur a apprécié la régularité du retrait dans son ensemble. En démontrant que les motifs de la décision de retrait sont légalement admissibles, qu'aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été effectuée et que la partie adverse n'a pas agi de manière disproportionnée, il démontre que la décision initiale était irrégulière et qu'il n'était pas manifestement disproportionné de procéder à son retrait.

En ce qui concerne la légalité des circulaires, la partie adverse renvoie, pour autant que de besoin, aux développements de son mémoire en réponse desquelles il ressort que ces circulaires ne créent pas de nouvelles règles impératives obligatoires, et que leur auteur ne dispose pas du pouvoir de sanction et de moyens pour forcer au respect des recommandations qu'elles contiennent [...].

L'on peine à comprendre la partie requérante lorsqu'elle affirme que, pour les deux circulaires, leur auteur détient les pouvoirs de tutelle sur les actes accomplis par la partie adverse et sont investis d'éventuelles mesures de contraintes à mettre en œuvre.

En effet, si le Gouvernement de la Région wallonne, tout comme le collège communal et le conseil communal de Charleroi peuvent exercer un certain contrôle sur le fonctionnement des centres publics d'action sociale, c'est le gouverneur de la province qui constitue l'autorité de tutelle exerçant une tutelle générale d'annulation. Ainsi, c'est le gouverneur de la province qui dispose des moyens pour forcer au respect des directives contenue dans les circulaires. Du reste, cela ressort effectivement de l'historique du dossier puisque la Ville a introduit un recours à l'encontre de la décision du 16 novembre 2018 auprès du gouverneur de la province, qui disposait, à lui seul, du pouvoir d'annuler cette décision.

18. La partie requérante soutient, à titre subsidiaire, qu'il n'est pas établi que l'acte ayant fait l'objet du retrait est irrégulier au regard des circulaires du 5 mars 2018 et du 23 février 2016 dès lors qu'elles auraient été respectées.

Cela n'est pas exact.

La partie adverse rappelle que l'irrégularité est notamment fondée sur le non-respect des circulaires susmentionnées.

Premièrement, la circulaire du 5 mars 2018 n'a pas été respectée puisque l'auteur de la décision du 16 novembre 2018 n'a pas reporté une décision de marquer accord sur l'achat d'un immeuble de 1.100.00 euros, alors même que cette décision est susceptible d'avoir des incidences budgétaires au-delà de l'exercice en cours.

La partie adverse insiste sur le fait que la décision prise ne constitue aucunement en l'aboutissement normal de procédure entamée avant les élections.

La circonstance que le conseil de l'action sociale a adopté, le 21 septembre 2018, l'inscription budgétaire relative à l'acquisition du bien immobilier de la requérante ne permet pas de remettre en cause ce constat.

Dans le cadre d'une administration telle que le CPAS, il n'est pas extraordinaire que certaines décisions visant le projet à éventuellement mettre en place soient prises avant la période de prudence. Aucune décision "de principe" n'a toutefois été prise.

Il ne s'agit pas de l'aboutissement normal d'une procédure. Le Président du Conseil de l'Action sociale a précipité la poursuite de la procédure, en sollicitant qu'une analyse financière soit rapidement effectuée et en délibérant, en urgence, sur ce point. La délibération constituait pourtant un choix important étant donné les effets budgétaires et politiques considérables de l'acquisition de l'immeuble (la réorganisation de certaines antennes du CPAS et le développement citoyen étaient les principaux buts de l'acquisition du bien).

La décision de marquer son accord a donc été prise *in extremis* avant le renouvellement du Conseil de l'Action sociale, sans motivation particulière.

La partie adverse note que la requérante passe sous silence le fait que la décision du 16 novembre 2018 a été prise en urgence et ce, sans aucune justification.

Tout ceci démontre que la décision n'a pas été prise dans le cadre d'une procédure normale, menée avec diligence et sans précipitation.

Deuxièmement, la circulaire du 23 février 2018 n'a pas non plus été respectée dès lors qu'aucune justification appropriée n'est apportée à la décision d'acquiescer à un bien immobilier à un montant supérieur à celui estimé par le Comité d'acquisition.

La décision retirée ne motivait pas adéquatement pourquoi le montant du bien immobilier s'élevait à plus de 15,79 % du prix évalué par le Comité d'acquisition. D'une part, les raisons avancées avaient déjà été prises en compte par le Comité. D'autre part, elles n'étaient pas pertinentes et objectives puisqu'il s'agissait de celles avancées par la requérante elle-même dans son courrier du 3 octobre 2018 dans lequel elle tentait de justifier une augmentation du prix d'achat.

Les circulaires précitées n'ont donc pas été respectées. Leur violation suffisait à justifier un retrait de l'acte.

La partie adverse rappelle que la violation des circulaires n'est pas le seul motif admissible : le retrait est également motivé par l'absence de justification de se départir des avis défavorables du directeur général et du directeur financier, par l'absence d'urgence, par le recours introduit auprès de l'autorité de tutelle, ainsi que par l'intérêt général.

Par conséquent, l'acte de retrait est régulier dès lors qu'il est intervenu dans le délai légal pour ce faire et a pour objet de retirer un acte irrégulier.

Pour le surplus, la partie adverse renvoie aux développements contenus dans son mémoire en réponse.

Le premier moyen n'est pas fondé ».

VIII.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Principes applicables

Selon le principe général de droit du retrait des actes administratifs, une autorité administrative ne peut retirer un acte créateur de droit, s'il est irrégulier, que dans les soixante jours de son adoption ou jusqu'à la clôture des débats en cas de recours en annulation introduit dans le délai requis auprès du Conseil d'État.

Un acte administratif est créateur de droit s'il affecte, en lui-même, favorablement la situation juridique d'un administré.

Le retrait d'un acte administratif créateur de droit implique le constat, par l'auteur du retrait, de l'illégalité de l'acte retiré. Ce constat d'illégalité doit reposer sur des motifs qui sont à la fois exacts, pertinents et légalement admissibles. Pour faire ce constat, l'auteur du retrait doit identifier les dispositions légales ou les principes généraux qui ont été violés, et la manière dont ils ont été violés.

Le retrait d'acte, s'il concerne une décision individuelle, doit en outre être adéquatement motivé en la forme, en fait et en droit, quant à ces questions.

Le constat d'illégalité ne peut par ailleurs être fondé sur une simple modification de l'appréciation de l'autorité quant à l'opportunité de l'acte initial au regard de l'intérêt général, une telle appréciation ne relevant pas de la légalité de l'acte, mais de son opportunité.

B. Application au cas d'espèce

Le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation des articles 33 et 138 de la Constitution, de l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 sur l'emploi des langues en matière législative et de l'application de l'article 159 de la Constitution.

La partie requérante n'indique en effet pas, et le Conseil d'État n'aperçoit pas, en quoi ces dispositions auraient été violées par l'acte attaqué.

L'acte attaqué retire la délibération du 16 novembre 2018 du conseil de l'action sociale du CPAS de Charleroi décidant de l'acquisition du bien de la partie requérante pour la somme de 1.100.000 euros.

Dans ses écrits, la partie adverse affirme que la délibération du 16 novembre 2018 n'était pas créatrice de droit, puisque son adoption n'a pas, en

elle-même, entraîné la conclusion d'un contrat de vente, de sorte que cette délibération pouvait être retirée en tout temps, sans qu'il soit nécessaire d'en constater au préalable l'illégalité.

Cet argument ne peut être suivi.

D'une part, la partie adverse a elle-même fondé l'acte attaqué sur l'affirmation que la délibération du 16 novembre 2018 était illégale, ce qui tend à indiquer qu'elle a considéré, au moment de la prise de l'acte attaqué, que cette délibération était créatrice de droits.

D'autre part, sans qu'il soit nécessaire de statuer sur la conclusion d'un contrat de vente en conséquence immédiate de l'adoption de la délibération du 16 novembre 2018, il suffit de relever que cette délibération décidait à tout le moins du principe de l'achat du bien immobilier appartenant à la requérante - avec une certitude suffisante pour que soit déjà décidé un déménagement rapide de personnel vers l'immeuble concerné - et fixait, au nom du CPAS, les conditions financières de cet achat, conformes aux demandes de la partie requérante. Dans cette mesure, la délibération du 16 novembre 2018 a affecté immédiatement et favorablement la situation juridique de la requérante et était, de ce fait, créatrice de droit dans son chef.

Le retrait de cette délibération était donc bien conditionné au respect du délai imposé pour ce faire, et au constat préalable de son illégalité.

Il n'est pas contesté que l'acte attaqué, pris le 7 janvier 2019, a retiré la délibération du 16 novembre 2018 dans le délai de 60 jours imposé pour introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'État.

Il convient dès lors de vérifier si l'acte attaqué constate valablement l'illégalité de la délibération du 16 novembre 1998 du conseil de l'action sociale.

L'acte attaqué, à cet égard, est fondé sur les motifs suivants :

« Considérant que cette décision est entachée des irrégularités suivantes :

- elle a été prise en violation de la circulaire du 05 mars 2018 relative au renouvellement des conseils communaux et provinciaux qui stipule que les Conseils sortant expédient les affaires courantes et "doivent reporter les décisions qui sont susceptibles d'avoir des incidences budgétaires au-delà de l'exercice en cours". Pour les décisions qui doivent être reportées, cette circulaire fait explicitement référence aux décisions relatives aux acquisitions de biens. Or cette décision aura une incidence sur les exercices budgétaires ultérieures notamment pour le coût des travaux à réaliser et ne présentait pas un caractère urgent et n'était pas immédiatement indispensable ;
- elle a également été prise en violation de la circulaire du 23 février 2016 relative

aux opérations immobilières des pouvoirs locaux qui impose une justification appropriée pour toute acquisition immobilière pour un prix supérieur à son estimation. En l'espèce, l'acquisition était proposée à un montant de 1.100.000,00 € alors que l'immeuble avait été évalué par le Comité d'acquisition à 950.000,00 €. Les motifs tels que son implantation la qualité des matériaux, la sécurité mise en place et les nombreuses possibilités qu'offre le bâtiment font partie intrinsèque de l'estimation qui a été réalisée par le Comité d'acquisition et ne constituent pas une motivation adéquate justifiant l'acquisition à un montant supérieur de 15,79 % de son estimation ».

L'acte attaqué justifie donc le constat d'illégalité de la délibération du 16 novembre 2018 en invoquant sa contrariété avec le prescrit de deux circulaires administratives.

Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, l'avis contraire du directeur financier n'est pas invoqué pour justifier le retrait d'acte. L'acte attaqué vise certes un « avis du directeur financier », sans le dater et donc sans l'identifier, mais rien ne permet de conclure qu'il s'agit de l'avis défavorable donné préalablement à la délibération retirée. En toute hypothèse, ce simple visa, qui ne précise pas la teneur de l'avis concerné, ne donne pas lieu au constat d'une irrégularité dans la délibération du 16 novembre 2018 et ne constitue pas un motif, matériel ou formel, susceptible de justifier le retrait d'un acte.

Les références que fait l'acte attaqué à l'intérêt général et au recours introduit par le collège communal de Charleroi devant l'autorité de tutelle ne servent pas davantage au constat d'une illégalité de la délibération du 16 novembre 2018. Elles sont uniquement utilisées pour justifier l'opportunité de retirer l'acte dont l'illégalité est alléguée.

La partie requérante soutient que les circulaires du 23 février 2016 et du 5 mars 2018 sont illégales et qu'elles ne peuvent donc servir à apprécier la légalité d'un acte administratif. La partie adverse estime, quant à elle, que ces circulaires ne contiennent que des suggestions, et non des règles de droit, et que les principes dont elles font état préexistent auxdites circulaires et s'appliquent indépendamment d'elles.

Les motifs de l'acte attaqué sont dénués d'ambiguïté quant au fait que la décision retirée a été considérée illégale car « prise en violation » de ces deux circulaires administratives. Il s'agit du seul fondement donné par l'acte attaqué au constat d'illégalité qu'il contient.

Les deux circulaires précitées ont été adoptées par le Ministre wallon en charge des pouvoirs locaux en tant qu'autorité de tutelle administrative, souhaitant rappeler à ces autorités les règles qu'il leur estime applicables et, de manière plus

implicite, porter à leur connaissance les lignes directrices de l'administration régionale dans l'examen de la légalité et de l'opportunité de certains actes.

Ces circulaires, adoptées par un ministre n'exerçant pas de compétence réglementaire en la matière, et sans que soit sollicité au préalable l'avis de la Section de législation du Conseil d'État, ne sont légales qu'à la condition de n'avoir aucune portée normative. Elles ne sont pas, en d'autres termes, des règles de droit.

Les éventuelles dispositions légales ou principes généraux supposés sous-tendre les deux circulaires administratives en question ne sont pas mentionnés dans la motivation formelle de l'acte attaqué, de sorte qu'il ne peut être considéré qu'ils sont entrés en considération lors de la prise de décision. L'absence de « motivation adéquate » dont fait état l'acte attaqué est uniquement relative à l'obligation, affirmée par la circulaire du 23 février 2016, qu'une justification appropriée soit offerte « pour toute acquisition immobilière pour un prix supérieur à son estimation ».

À défaut de se fonder sur des normes légales ou réglementaires, ou sur des principes généraux du droit, l'acte attaqué ne fait pas reposer le constat d'illégalité de la délibération du 16 novembre 2018, indispensable pour justifier le retrait de cet acte, sur des motifs légalement admissibles.

Le premier moyen est fondé.

IX. Second moyen

Le second moyen, à le supposer fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

X. Indemnité de procédure et autre dépens

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante « réclame le paiement par la partie adverse d'une indemnité de procédure de 700 € (montant de base) ».

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur, le 9 juillet 2022, de l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, le montant de base de l'indemnité de procédure s'élève désormais à 770 euros.

Dans ces circonstances, il y a lieu d'accorder une indemnité de procédure

de 770 euros à la partie requérante.

L'annulation de l'acte attaqué justifie par ailleurs que les autres dépens soient laissés à la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

La délibération du 7 janvier 2019 du conseil de l'action sociale du centre public d'action sociale de Charleroi retirant la délibération du 16 novembre 2018 qui marque son accord sur l'acquisition du bien situé Chaussée de Charleroi, 67-69-71-73 à 6060 Gilly est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 31 janvier 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Imre Kovalovszky,
David De Roy,
Xavier Close,
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Imre Kovalovszky