CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.260 du 15 septembre 1999

A.77.329/VI-14.406

En cause : **FRANCK** Joseph,

ayant élu domicile chez
Me Patrick HENRY, avocat,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Commune de Pepinster,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 janvier 1998 par Joseph FRANCK qui demande l'annulation de la délibération du 1er décembre 1997 du collège des bourgmestre et échevins de la Commune de Pepinster réorganisant le service de la comptabilité communale, en ce qu'elle le décharge de l'organisation de ce service et la confie au secrétaire communal;

Vu l'arrêt n° 73.629 du 13 mai 1998 qui rejette la demande de suspension de cette délibération, formée le même jour par le même requérant;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 décembre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 6 mai 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 septembre 1999;

Entendu, en son rapport, M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me HENRY, avocat, comparaissant pour le requérant et Me MOLITOR, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme Mme DEBRUSSCHERE, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que le requérant est receveur communal de la Commune de Pepinster depuis 1978; qu'en 1997, des mesures furent prises en vue de la restructuration des services communaux, notamment de ceux de la recette et de la comptabilité; qu'ainsi, par la délibération attaquée du 1er décembre 1997, le collège des bourgmestre et échevins prit la décision suivante :

" - le receveur communal conserve ses prérogatives prévues par la loi communale, reprend à ses charges les perceptions et dispose des services de Mlle Noëlle TAQUET à temps plein. Il est déchargé de l'organisation du bureau de la comptabilité assumée par le secrétaire communal.
- maintien de Mme Nathalie BAILLY et de Mme Nicole MATHIEU.

- engagement de Mme Janine SALEE sous le régime de temporaire à durée déterminée. Mme SALEE s'occupera également du secrétariat du bourgmestre.
- engagement de Mme Jocelyne DEMUYTER chargée d'apporter une aide temporaire à Mme MATHIEU dans le cadre de la nouvelle comptabilité du CPAS.
- transfert de Mme Janine HURARD au service du personnel (...)";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 38 de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale; qu'il expose que, même si le receveur doit se conformer aux éventuelles injonctions qu'il recevrait du collège, la tenue de la comptabilité lui appartient exclusivement et ne relève pas du secrétaire; qu'il souligne que ladite disposition est sans équivoque à cet égard, dès lors qu'elle impose au collège de fournir au receveur les moyens nécessaires à l'exercice de ses différentes attributions, en ce compris la tenue de la comptabilité; que, dans ses mémoires, s'il concède que le secrétaire est le chef du personnel, y compris des agents du service de la comptabilité, il soutient que seul le receveur peut diriger et coordonner ce service, sans quoi son autonomie dans l'exercice de ses missions légales, dont il est seul responsable, serait mise en péril par le droit de regard et de contrôle qu'exercerait le secrétaire sur la tenue de la comptabilité, de sorte qu'en définitive, le receveur serait placé dans une situation de tutelle, sinon de subordination par rapport au secrétaire, ce que le législateur a exclu; que, selon lui, la répartition des responsabilités, en cette matière, entre le secrétaire et le receveur implique, de par la loi, que le premier exerce sur les agents du service une autorité hiérarchique et administrative et que le second assume l'organisation et le fonctionnement dudit service; qu'il observe qu'en l'espèce, dans une correspondance du 29 décembre 1997, le bourgmestre l'a obligé à "communiquer les informations techniques destinées à la comptabilité au secrétaire communal", alors que, suivant l'article 64 de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant règlement général de la

comptabilité communale, c'est au contraire au receveur, non au secrétaire, qu'il revient de procéder à l'imputation des dépenses aux comptes budgétaires et généraux; qu'à cet égard, il indique que les pouvoirs attribués par la délibération attaquée au secrétaire et qui lui permettent d'assurer la coordination et la direction du service lui permettent aussi de s'insinuer dans la mission légale du receveur dans la tenue de la comptabilité, car en obligeant ce dernier à fournir au secrétaire des informations techniques destinées à cette comptabilité, ladite délibération exclut, en pratique, le receveur de la tenue effective de la comptabilité, laquelle consiste, au premier chef, dans la passation des écritures comptables; qu'il observe, du reste, qu'il "s'est vu contraint depuis la fin de l'année 1998, de s'opposer au paiement de dizaines de factures affectant le service extraordinaire pour lesquelles, contrairement aux prescriptions légales, aucune approbation du conseil communal ne fut donnée et qui furent imputées irrégulièrement par des agents dépendant exclusivement du secrétaire communal en application de la délibération (attaquée)";

Considérant qu'aux termes de l'article 136, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale :

" le receveur communal est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes communales (et) d'acquitter sur mandats réguliers les dépenses ordonnancées (...)";

que, suivant l'article 38 de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale, pris en exécution de l'article 239 de ladite loi :

" Le collège des bourgmestre et échevins et, sous son autorité, le receveur communal sont chargés de la tenue de la comptabilité de la commune. Le collège des bourgmestre et échevins met à la disposition du receveur les moyens nécessaires à l'exercice de ses attributions";

qu'il se déduit de ces dispositions que le receveur communal se voit conférer des attributions légales propres :

- la perception des recettes,
- le paiement des dépenses ordonnancées,

- la tenue de la comptabilité de la commune, sous l'autorité du collège,

pour l'exercice desquelles le collège est tenu de mettre à sa disposition les moyens nécessaires, notamment des services et du personnel;

qu'il ne ressort, toutefois, nullement de ces textes qu'une mise à disposition de services et d'agents investirait le receveur du pouvoir, notamment d'autorité, que l'article 26bis, § 2, de la nouvelle loi communale réserve au secrétaire communal, "sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, (de) dirige(r) et coordonne(r) les services communaux, et, sauf les exception prévues par la loi, (d'être) le chef du personnel"; que, faute d'avoir prévu que le receveur jouirait d'un pouvoir de direction et de coordination des services et d'autorité sur le personnel de ceux-ci, du fait de leur mise a disposition, le législateur a entendu sauvegarder l'unité de gestion de l'administration communale, au contraire de ce qu'il a disposé pour d'autres services ou membres du personnel, comme le corps de police, le service d'incendie ou le personnel de l'état civil; que, toutefois, les attributions précitées du secrétaire communal pas plus que celles que lui confèrerait le collège ne lui permettent de s'immiscer dans la mission propre du receveur communal, notamment dans la tenue proprement dite de la comptabilité communale et dont ce dernier est légalement et personnellement responsable;

Considérant qu'en l'espèce, la délibération attaquée décharge le requérant de "l'organisation du bureau de la comptabilité", la confie au secrétaire communal et affecte divers membres du personnel, soit au service du requérant, soit à celui de la comptabilité, soit à d'autres services; que, ce faisant, cette délibération n'a pas méconnu les dispositions légales précitées et, notamment, les attributions respectives du secrétaire et du receveur; que le requérant se plaint, certes et à bon droit, des instructions contenues dans la lettre du 29

décembre 1997 du bourgmestre qui, interprétant erronément la délibération attaquée, oblige le receveur à communiquer au secrétaire communal "les informations techniques destinées à la comptabilité" alors que la tenue de celle-ci revient au receveur communal et que c'est aux services communaux, dont le secrétaire a la responsabilité, qu'il appartient de fournir lesdites informations en vue de permettre au receveur de procéder aux imputations comptables; que, toutefois, pareilles instructions, qui n'émanent pas du collège - seul compétent pour les donner -, n'affectent pas la légalité de la délibération attaquée; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que le requérant prend un second moyen du détournement de pouvoir, en ce que, par plusieurs décisions prises depuis le 1er décembre 1997, le collège des bourgmestre et échevins a manifesté sa volonté, sous le couvert de mesures d'organisation du service de la comptabilité et de la recette, de rendre son travail matériellement et psychologiquement impossible, de l'acculer à la démotivation ou à l'erreur et, en fin de comptes, de le sanctionner de manière tout à fait injustifiée; qu'il expose qu'en effet, le collège a, dans un premier temps, "étranglé" les moyens humains dont il disposait - ce qu'illustrèrent en 1994 un "audit" de la Région wallonne et un refus, en juin 1997, de remplacer un membre du personnel de la recette admis à la retraite -, puis dans un deuxième temps a tenté de provoquer une faute dans son chef "en lui soumettant le 4 septembre 1997 un mandat de paiement irrégulier", enfin dans un troisième temps a "chamboulé de manière complète (ses) attributions et l'organisation de son travail" :

- le 1er décembre 1997, en lui retirant l'organisation du bureau de la comptabilité;
- à la même date, en affectant au service de la recette une dame TAQUET qui n'avait pas les qualifications requises et se reconnaissait incapable de remplir les fonctions à elle attribuées;

- le 15 décembre 1997, en fixant les heures de prestations du receveur, alors que l'ensemble du personnel communal jouit d'un horaire libre;
- le même 15 décembre 1997, en l'obligeant, de manière vexatoire et abusive, au "dépôt" des clefs de tous ses locaux, au prétexte qu'y sont entreposées les archives communales;
- le 5 janvier 1998, en lui imposant de maintenir ouverts les guichets de la recette de 8 à 17 heures du lundi au vendredi, alors qu'auparavant ces guichets étaient ouverts le matin, y compris le samedi, de 9 heures à midi, "sans que personne n'y trouve jamais à redire";

Considérant qu'il ne ressort, ni des explications et affirmations du requérant, ni des pièces du dossier que la délibération attaquée aurait été inspirée par l'unique but de nuire ou de punir, plutôt que par les exigences de la loi et les nécessités du service; qu'il appert, au contraire, de l'examen du premier moyen que l'organisation du bureau de la comptabilité relevait des attributions du secrétaire communal, que c'est, dès lors, à tort qu'elle avait été confiée au requérant et que c'est à bon droit qu'elle fut restituée au secrétaire; qu'on ne peut voir dans une mesure qui tend à rétablir la légalité un quelconque détournement de pouvoir; que le moyen ne peut être retenu; qu'il n'y a pas lieu de renvoyer l'affaire à l'assemblée générale du Conseil d'Etat;

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e^ chambre, le quinze septembre 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET, président de chambre,
HANSE, conseiller d'Etat,
LEWALLE, conseiller d'Etat,
HARMEL, greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. Ch.-L. CLOSSET.