Wallonie intérieur SPW

ARRETE NOTIFIE LE 06 AVR. 2021

Département des Politiques publiques locales

Direction des Marchés publics et du Patrimoine

Avenue Gouverneur Bovesse, 100
B-5100 NAMUR (JAMBES)

Tél. : +32 (0)81 32 72 11
marchespublics.interieur@spw.wallonie.be
patrimoine.interieur@spw.wallonie.be

Au Collège communal d'Etalle

rue du Moulin 15

6740 ETALLE

Vos réf. :
Nos réf. : O50202/AL/Etalle/Réclamation/2020-013772(E)/2021/004628(S)
Annexes(s) :

Votre contact : Aurélie Ledoux – 081 32 36 71 – aurelie.ledoux@spw.wallonie.be

SERVICE PUBLIC DE WALLONIE

LE MINISTRE DU LOGEMENT, DES POUVOIRS LOCAUX ET DE LA VILLE,

Vu la Constitution coordonnée le 17 février 1994, notamment les articles 41 et 162 ;

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

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment : la troisième partie, livre premier : la tutelle, les articles L3121-1 et L3122-1 à 6 ;

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 8 octobre 2020, reçue au Gouvernement wallon le 19 février 2021, par laquelle le Conseil communal d'Etalle décide, notamment :

- d'acquérir la parcelle cadastrée Etalle, 5ème division, Section B, n°234F d'une superficie de 50 ares 59 ca au prix de 125.000 € ;
- d'approuver le compromis de vente tel qu'établi et signé entre les parties en date du 1er septembre 2020 ;

Vu les courriers des 16 octobre 2020, 18 octobre 2020 et 19 octobre 2020 par lesquels Mesdames BUGGENHOUT, COMBLEN et CLAUDE, conseillères communales, ont introduit une réclamation dans le cadre de cette acquisition ;

Considérant qu'en date des 18 novembre 2020, 21 décembre 2020 et 26 janvier 2021 le SPW IAS a adressé des courriels à la Directrice générale d'Etalle et au Bourgmestre d'Etalle par lesquels était sollicitée la transmission de certaines pièces et informations dans le cadre de l'instruction de ces réclamations ; Qu'un dernier rappel a également été transmis par courriel du 19 février 2021 ;

www.wallonie.be
N° vert : 1718 (informations générales)

Considérant qu'il est apparu, sans doute en raison d'un problème informatique, que les autorités communales n'avaient pas reçu les courriels des 18 novembre 2020, 21 décembre 2020 et 26 janvier 2021 ; Que les autorités communales ont, cependant, à la suite du dernier rappel, transmis en date des 19 et 22 février 2021 les pièces et informations sollicitées ;

Considérant qu'en application de l'arrêté ministériel de prorogation du délai de tutelle d'annulation du 22 mars 2021, notifié à la même date au Collège communal d'Etalle, le délai de tutelle d'annulation relatif à la délibération du Conseil communal du 8 octobre 2020 a été prorogé jusqu'au 6 avril 2021 inclus ;

Vu l'article L1132-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation lequel stipule que : *« Les règlements et ordonnances du conseil et du collège communal, les publications, les actes et la correspondance de la commune sont signés par le bourgmestre et contresignés par le directeur général »* ;

Considérant que, dans son arrêt n°50.005 du 28 octobre 1994, le Conseil d'Etat précise que ce contreseing du directeur général est une formalité substantielle ;

Considérant qu'en l'occurrence, en date du 1er septembre 2020, un acte intitulé *« engagement de passer acte de vente »* a été conclu entre la Commune d'Etalle, dénommée « L'Acquéreur » et Madame Hélène EPPE, Monsieur Philippe LAFONTAINE, Madame Christine LAFONTAINE et Monsieur Jean-Marc LAFONTAINE, dénommés « Les Vendeurs » ;

Que cette convention, liant les parties, précise, notamment, que :

- les parties s'obligent réciproquement à passer et signer acte authentique contenant vente par les vendeurs à l'acquéreur d'un terrain situé à Vance, cadastré section B, n°234 F d'une contenance totale de 50 ares 59 centiares au prix de 125.000 € ;
- la vente est conditionnée à diverses modalités concernant l'occupation et la jouissance du bien ;
- *« le présent engagement est conclu par la Commune d'Etalle sous la condition suspensive d'approbation par le Conseil communal et par les autorités compétentes »* ;

Considérant que le préambule dudit acte précise que la Commune est représentée par son Bourgmestre, Monsieur Henri Thiry ;

Que l'acte est signé par les vendeurs précités et par ledit Bourgmestre ;

Considérant que l'acte ne fait aucune mention de la Directrice générale ;

Que cette dernière n'a pas contresigné l'acte comme le prescrit l'article L1132-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précité ;

Considérant que le Conseil communal, en sa séance du 8 octobre 2020, décide d'approuver cet acte signé par le Bourgmestre d'Etalle sans contreseing de la Directrice générale ou d'un quelconque fonctionnaire à qui aurait été délégué ce contreseing ;

Considérant, dès lors, que la délibération précitée du Conseil communal d'Etalle du 8 octobre 2020 est illégale dans la mesure où elle décide d'approuver un contrat signé en violation de l'article L1132-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précité et que, partant, elle doit être annulée ;

Vu la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;

Considérant qu'en vertu de cette loi, tout acte administratif au sens de l'article 1er – c'est-à-dire tout acte juridique unilatéral de portée individuelle – doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision ;

Considérant que la délibération du Conseil communal du 8 octobre 2020 est un acte juridique unilatéral de portée individuelle ;

Que, selon la jurisprudence du Conseil d'état en la matière, cette motivation doit être claire, complète, précise, suffisante et adéquate, c'est-à-dire exacte et propre au cas dont il s'agit, afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce ; Que, par ailleurs, l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise ;

Que les motifs de droit tiennent dans la mention des textes auxquels l'autorité se réfère pour prendre la décision en cause tandis que les motifs de fait sont fournis par les circonstances concrètes qui ont amené l'autorité à adopter une telle décision ;

Considérant qu'en vertu de l'article L1124-40 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le Directeur financier est chargé de remettre, en toute indépendance, un avis de légalité écrit préalable et motivé sur tout projet de décision du conseil communal ou du collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 euros hors T.V.A., dans les dix jours ouvrables de la réception du dossier contenant le projet et ses annexes explicatives éventuelles ;

Qu'en l'occurrence, la délibération en cause a une incidence financière supérieure à 22.000 € dans la mesure où elle porte sur l'acquisition, par la Commune d'Etalle, d'un bien immobilier pour un prix de 125.000 € ;

Considérant que le Directeur financier a rendu, en date du 1er octobre 2020, l'avis de légalité défavorable suivant :

« Plusieurs éléments vont à l'encontre des recommandations émises en matière d'acquisitions immobilières et rappelées lors d'un précédent dossier.

1. L'initiative d'acquisition devrait partir d'une décision de principe du Conseil communal qui chargerait le Collège d'entreprendre les démarches au niveau des estimations (marché pour désigner l'expert), négociations et projet d'acte tout en s'assurant de la disponibilité budgétaire à ne pas dépasser. Le Conseil validant alors cette acquisition après ces démarches.

2. La délibération du Conseil communal du 19/09/2019 me semble illégale dans le sens où le seul Bourgmestre est mandaté pour négocier dans le cadre d'opérations immobilières. Tout acte de la Commune doit être contresigné par le Directeur général. De plus, ce mandat, même légal ne serait valable que pour autant qu'un crédit budgétaire soit suffisant.

3. Le prix de convenance (différence entre estimation et prix proposé) et les éventuelles négociations devraient faire l'objet de motivations complémentaires.

4. La délibération doit mentionner la demande d'avis de légalité. » ;

Considérant que le Conseil d'Etat considère, notamment dans ses arrêts n°118.493 du 18 avril 2003 et n°204.506 du 31 mai 2010, qu'une autorité administrative, ne peut pas, sans motivation particulière adéquate, s'écarter ou ne pas tenir compte d'un avis

qu'elle a recueilli dans le cadre d'une procédure menant à l'élaboration d'un acte administratif, même lorsque cet avis n'est pas contraignant ; Qu'en d'autres termes, l'autorité doit faire apparaître les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis reçu et, par conséquent, rencontrer les motifs déterminants dudit avis ;

Considérant que le Conseil communal, dans sa délibération du 8 octobre 2020, n'évoque aucun avis du Directeur financier, n'en mentionne, dès lors, pas la teneur et ne formule aucune motivation de nature à justifier les raisons pour lesquelles il ne tient pas compte dudit avis défavorable ; Que ladite délibération ne contient pas non plus l'indication des motifs qui permettraient au Conseil communal de réfuter les arguments soulevés par le Directeur financier ;

Considérant, dès lors, que la délibération précitée du Conseil communal d'Etalle du 8 octobre 2020 est illégale car elle viole la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et que, partant, elle doit être annulée ;

Vu la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et les considérations y relatives précitées ;

Considérant qu'une estimation de la valeur vénale de l'immeuble à acquérir réalisée par un expert indépendant permet, tant au pouvoir local qu'à l'autorité de tutelle, d'apprécier la conformité de l'opération à l'intérêt général ;

Considérant qu'en l'espèce, en date du 15 juin 2020, un expert indépendant, Monsieur Freddy SIMON, a estimé la valeur actuelle du bien en cause à 78.000 € ;

Considérant que le Conseil communal a décidé d'acquérir le bien en cause pour un prix de 125.000 € ;

Considérant que le Conseil communal a également approuvé, lors de sa séance du 8 octobre 2020, le compromis de vente signé en date du 1er septembre 2020 par le Bourgmestre ;

Que ce compromis prévoit, notamment, les contraintes relatives à l'occupation/la jouissance du bien suivantes :

- *« Les vendeurs conservent la jouissance exclusive de la partie du terrain 234F désignée sur le plan a1 pendant une période de 10 ans à dater de l'acte d'achat, ce qui signifie notamment qu'aucun autre riverain de cette partie du terrain ne pourra disposer d'un droit de passage : pas d'accès depuis les fonds 216E, 224 et 20E » ;*
- *« Si pendant cette période de 10 ans, la Commune veut un couloir de 5 mètres en bord de Semois pour le passage d'une piste cyclable, elle sera autorisée à le faire, mais il lui appartiendra alors de place une clôture de délimitation dudit couloir » ;*
- *« Afin de rencontrer les préoccupations des vendeurs en matière de sécurité et de tranquillité vu la possibilité de débordements liés aux activités organisées sur le terrain (risque d'intrusion, etc.), la Commune s'engage à faire installer entre la partie du terrain 234 F dont elle a la jouissance et celle dont les vendeurs conservent la jouissance pendant 10 ans des barrières métalliques de protection de type HERAS ou similaires lors de chaque manifestation.*

Sachant qu'à l'issue de la période de 10 ans, elle acquerra la jouissance de la totalité du terrain 234F, la Commune s'engage à installer, dans l'année qui suivra l'acte d'achat, une clôture métallique en treillis robuste de type Betafence ou similaire suivant les caractéristiques ci-dessous, à la limite entre le terrain 234F et le terrain 216F (voir plan a3), et ce sur toute la longueur. Cette clôture comprendra une barrière de 4 mètres de large placée à l'aboutissement de la servitude de passage afin de permettre d'accéder aux parcelles 216 F et 216 G.

Si cette clôture métallique n'est pas placée dans l'année qui suit la signature de l'acte et après constat du défaut d'exécution par huissier, les vendeurs pourront conserver durant une année supplémentaire la jouissance exclusive de la partie Ext 1 du terrain 234F. Cette prolongation de la jouissance exclusive pourra être renouvelée chaque année en cas de non-respect par la Commune de cette obligation. » ;

Considérant, compte tenu notamment de la différence entre le prix d'acquisition et la valeur estimée dudit bien et des diverses contraintes imposées quant à la jouissance du bien, que le Conseil communal devait motiver sa décision d'acquérir la parcelle en cause pour tel montant ;

Considérant que la délibération du Conseil communal du 8 octobre 2020 se contente de préciser que :

- *« ces parcelles ont un intérêt particulier pour la Commune d'Etalle car elles sont situées entre deux propriétés communales ce qui permet donc de disposer d'un espace conséquent à un endroit stratégique » ;*
- *« à cet endroit situé en bordure de routes régulièrement fréquentées pourrait permettre d'y aménager une aire de covoiturage » ;*
- *« à partir de cette parcelle pourrait être aménagé sur un couloir de 5 mètres de large le long de la Semois un chemin permettant la mobilité douce et une connexion vers diverses voiries sans emprunter les grands axes routiers » ;*
- *« le compromis de vente annexé (...) fixe les modalités d'achat pour cause d'utilité publique et son article 3 définit les modalités d'occupation et de jouissance » ;*
- *« cette parcelle présente un intérêt public important » ;*
- *« une valeur de convenance doit donc être apportée à l'estimation de cette parcelle au vu des projets et des objectifs de la Commune d'Etatlle » ;*

Considérant, que la délibération du Conseil communal n'évoque pas expressément l'existence d'une différence entre le prix d'acquisition et le prix estimé ; Que, par ailleurs, elle n'évoque aucune négociation avec les vendeurs ;

Considérant, dès lors, que sur base de la motivation reprise dans la délibération du Conseil communal du 8 octobre 2020 précitée, il est impossible de déterminer les raisons concrètes pour lesquelles le Conseil communal a décidé d'acquérir la parcelle en cause à un prix plus élevé que la valeur d'estimation (en l'occurrence, +/- 160% de sa valeur estimée) et ce, d'autant plus qu'en l'occurrence diverses modalités impactant l'occupation et la jouissance du bien par la commune ont été fixées ; Que la motivation ne permet pas de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce ;

Considérant, par conséquent, que la motivation de la délibération du 8 octobre 2020 du Conseil communal précitée n'est pas suffisante ;

Considérant, dès lors, que la délibération du 8 octobre 2020 du Conseil communal est illégale car elle viole la loi susvisée du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et que partant, elle doit être annulée ;

Considérant, comme le précise le Conseil d'Etat, notamment dans son arrêt du 12 décembre 2012, numéro 221.713, qu'aucune décision administrative ne peut être régulièrement prise sans que son auteur ait, au préalable, procédé à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire sur laquelle il entend se prononcer ;

Que ce principe, qui correspond à un devoir de prudence et de minutie, oblige l'autorité à effectuer une recherche minutieuse des faits, à récolter tous les renseignements nécessaires à la prise de décision et à prendre en considération tous les éléments du dossier, afin de pouvoir prendre la décision en pleine connaissance de cause, après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce ;

Considérant, en l'espèce, que la délibération, malgré ce prix d'acquisition déjà éloigné de la valeur d'estimation réalisée par l'expert indépendant, ne vise nullement les coûts supplémentaires engendrés par les diverses contraintes imposées quant à l'occupation/la jouissance du bien ;

Qu'elle ne vise, notamment, aucune estimation des coûts engendrés par la fourniture et la pose de la(des) clôture(s) dont les caractéristiques spécifiques sont fixées dans le compromis et aucune expertise réalisée par un expert indépendant de la valeur du droit d'occupation octroyé gratuitement pendant 10 ans aux vendeurs ; Qu'en d'autres termes, les nombreuses contraintes/obligations à charge de la commune dans le cadre de la présente acquisition n'apparaissent pas avoir été financièrement objectivées par les conseillers communaux précédemment à leur analyse ;

Considérant, qu'au surplus, la délibération est muette quant au fait que la mise à disposition octroyée au vendeur n'est pas de nature à mettre en péril le projet poursuivi/souhaité par la Commune ;

Considérant, dès lors, qu'il n'est pas démontré que les conseillers communaux ont, préalablement à leur prise de décision, examiné les impacts financiers pour la commune des diverses contraintes/obligations imposées dans la convention adoptée ;

Qu'il ne ressort pas des éléments et pièces transmis que les conseillers communaux ont récolté les renseignements nécessaires et tenu compte de tous les éléments du dossier pour prendre leur décision en parfaite connaissance de cause ;

Qu'il ne peut être établi que les conseillers communaux se sont entourés de toutes les précautions d'usage préconisées par le principe de bonne administration ;

Que dès lors, la délibération précitée du Conseil communal d'Etalle du 8 octobre 2020 est illégale car elle viole le principe de bonne administration et lèse l'intérêt général et partant qu'elle doit être annulée,

ARRETE:

Article 1er La délibération du 8 octobre 2020, reçue au Gouvernement wallon le 19 février 2021, par laquelle le Conseil communal d'Etalle décide, notamment :

- d'acquérir la parcelle cadastrée Etalle, 5ème division, Section B, n°234F d'une superficie de 50 ares 59 ca au prix de 125.000 € ;
- d'approuver le compromis de vente tel qu'établi et signé entre les parties en date du 1er septembre 2020 ;

EST ANNULEE.

Art. 2 Un recours en annulation est ouvert contre cette décision devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

A cet effet, une requête en annulation datée et signée doit être adressée au Conseil d'Etat (rue de la Science, 33, 1040 Bruxelles), par lettre recommandée, à la poste, dans les 60 jours à dater du lendemain de la notification qui vous est faite de la présente.

La requête peut également être introduite par voie électronique sur le site internet du Conseil d'Etat : http://eproadmin.raadvst-consetat.be

Art. 3 L'attention des autorités communales est attirée sur les éléments suivants :

- La désignation d'un géomètre-expert répond à la qualification de marché public. Dès lors, les règles de compétences contenues dans les articles L 1222-3 et L1222-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et les éventuelles délégations de compétences s'appliquent. De plus, si le montant dudit marché permet le recours au bon de commande, les règles relatives à la passation restent d'application, au minima une mise en concurrence. Je vous invite à y être attentifs à l'avenir.
- Force est de constater que le « mandat » octroyé au Bourgmestre par le Conseil communal en sa séance du 19 septembre 2019 n'apparaît pas compatible avec les étapes – inhérentes, notamment, aux règles de compétence fixées par le CDLD - relatives à une acquisition immobilière et manque de sécurité juridique.

  En effet, en principe, il convient de respecter les étapes suivantes :

  - le conseil communal délibère sur le principe de l'acquisition du bien en cause ;
  - le collège communal exécute la décision du conseil communal (sollicitation d'une estimation, négociations éventuelles, rédaction d'un avant-projet d'acte,...) ;

- le conseil communal peut enfin prendre une décision définitive relative à l'acquisition du bien (fixation du prix d'achat définitif, etc.) ;
- le compromis de vente éventuel/l'acte authentique est/sont signé(s) par les personnes légalement habilitées. A cet égard, il est à noter qu'il n'apparait pas adéquat de recourir à une condition suspensive relative à un accord éventuel du conseil communal afin notamment de ne pas mettre le conseil communal devant « le fait accompli », de manière à lui laisser toute la latitude en la matière et d'éviter :
    - toute contestation relative à cette condition suspensive qui pourrait remettre en cause la validité du contrat. En effet, le consentement d'une partie ne peut être « mis sous condition » dans la mesure où il constitue une condition de validité du contrat[1];
    - des contestations éventuelles si d'aventure le conseil communal n'aboutit pas au même résultat/solution que le collège communal quant au bien à acquérir.

  Aussi, il apparait que la sécurité juridique commande que le collège communal ne signe pas un compromis sans que le conseil communal ait marqué auparavant explicitement son choix sur le bien à acquérir et le prix d'achat.

- La clause suspensive insérée dans le compromis signé par Monsieur le Bourgmestre manque de précision quant à ce que recouvrent les termes relatifs à « l'approbation » par les « autorités compétentes ». En effet, quelles autorités sont visées ? Dans le cadre d'une acquisition, la délibération à adopter par le conseil communal n'est pas soumise à une quelconque « approbation » par une autorité de tutelle mais à une simple tutelle générale d'annulation.

Art. 4 Le présent arrêté est publié par extrait au Moniteur belge.

Art. 5 Mention du présent arrêté sera faite en marge de l'acte concerné.

Le présent arrêté est notifié au collège communal. Il sera communiqué par le Collège communal au Conseil communal et au directeur financier communal conformément à l'article 4, alinéa 2, du Règlement général de la Comptabilité communale.

Namur, le 06 AVR. 2021

Christophe COLLIGNON

[1] L'article 1108 du Code Civil dispose que *« Quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention :*
Le consentement de la partie qui s'oblige;
Sa capacité de contracter;
Un objet certain qui forme la matière de l'engagement ;
Une cause licite dans l'obligation. »