CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.591 du 27 avril 2022

A. 229.819/VIII-11.328

En cause : **la société coopérative à responsabilité limitée INTERCOMMUNALE TIBI**,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Anne FEYT et
Hélène DEBATY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 décembre 2019, la SCRL Intercommunale Tibi demande d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du 29 octobre 2019 du ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Politique de la ville refusant d'approuver la délibération du 25 juin 2019 de son conseil d'administration relative à la procédure de désignation du nouveau directeur général », et d'autre part, l'annulation du même arrêté.

II. Procédure

Un arrêt n° 247.871 du 23 juin 2020 a ordonné la réouverture des débats.

Un arrêt n^o 249.426 du 7 janvier 2021 a rejeté la demande de suspension de l'exécution attaqué. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 avril 2022.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Hélène Debaty, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 247.871 du 23 juin 2020. Il y a lieu de les compléter comme suit.

2. Bien que, par l'arrêté attaqué, l'autorité de tutelle refuse d'approuver la délibération du 25 juin 2019, la requérante la met à exécution. En effet, le 25 septembre 2019, sur le fondement de la délibération du 25 juin 2019, elle désigne P. T. au poste contractuel de directeur général à partir du 1^er^ octobre 2019, et ce, pour une période indéterminée.

3. Le 22 janvier 2020, le conseil d'administration de la requérante modifie plusieurs dispositions de son statut administratif et de son statut pécuniaire concernant les conditions d'accès à différents postes, dont celui de directeur général (A 8).

4. Le 30 juin 2020, compte tenu de l’entrée en vigueur des dispositions nouvelles du statut administratif et pécuniaire, le conseil d’administration de la requérante confirme la décision du 25 septembre 2019 désignant P. T.

5. Le 16 septembre 2020 la partie adverse annule les délibérations du conseil d’administration de la requérante des 25 septembre 2019 (désignation de P. T.) et 30 juin 2020 (confirmation de cette désignation).

Aucun recours n’est introduit par la requérante contre cette décision du 16 septembre 2020 qui est, dès lors, définitive.

6. Le 16 décembre 2020, le conseil d’administration de la partie adverse nomme P. T. au poste contractuel de directeur général à partir du 17 décembre 2020, pour une durée indéterminée.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse suppose qu’un nouveau directeur général a été désigné, conformément aux dispositions statutaires votées le 22 janvier 2020, et donc plus sur la base de la délibération du 25 juin 2019. Selon elle, ces nouvelles dispositions statutaires semblent remplacer les modalités de désignation reprises dans l’acte attaqué. La partie adverse n’aperçoit dès lors pas l’intérêt que conserverait la requérante à solliciter l’annulation du refus d’approbation de la délibération précitée.

Dans son mémoire en réplique, la requérante soutient qu'elle pourra en cas d'annulation de l'acte attaqué, modifier la date de désignation du directeur général de sorte qu'elle justifie encore de l'intérêt requis.

Dans son dernier mémoire, elle précise que « la réfection de la délibération du 25 septembre 2019 permettrait notamment la régularisation de la situation pécuniaire du directeur général et notamment l'octroi de l'échelle barémique A8 en lieu et place de l'échelle barémique A5 avec paiement d'une allocation pour exercice de fonctions supérieures du 1er octobre 2019 au 16 décembre 2020 ».

Dans son courrier valant dernier mémoire la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

IV.2. Appréciation

Toute personne publique décentralisée a en principe intérêt à l’annulation d’une mesure de tutelle qu’elle estime irrégulière et qui porte atteinte à son autonomie.

Il y a toutefois lieu d'examiner si l'acte attaqué est encore susceptible de procurer un quelconque avantage à la requérante.

En effet, celle-ci ne conteste pas que sa délibération du 25 juin 2019 était bien un acte soumis à la tutelle d'approbation et ne pouvait donc être exécutée avant l'écoulement du délai pendant lequel la partie adverse pouvait faire l'usage de son pouvoir de tutelle d'approbation. La délibération du 25 septembre 2019 a été annulée par l'autorité de tutelle notamment pour le motif qu'elle est intervenue avant l'écoulement de ce délai qui arrivait à échéance le 29 octobre 2019. Par conséquent, l'annulation de l'acte attaqué n'aurait pas pour effet de purger la délibération du 25 septembre 2019 de toute illégalité et celle-ci ne pourrait donc être intégralement refaite, comme le soutient la requérante.

En revanche, il peut être admis qu'en l'absence de l'acte attaqué la requérante aurait pu mettre en œuvre sa délibération du 25 juin 2019 dès le 30 octobre 2019. L'annulation opérant avec effet rétroactif, il n'est donc pas exclu que la requérante puisse se fonder sur cette annulation et sur cette délibération pour régulariser rétroactivement la situation pécuniaire de son directeur général à dater du 30 octobre 2019. Cette éventualité suffit à justifier le maintien de l’intérêt de la requérante.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties

Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 7 de 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’, des articles 19 et 24 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 ‘portant règlement du fonctionnement du Gouvernement’.

La requérante mentionne que, selon le prescrit de l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2019, l'exercice de la tutelle sur les intercommunales relève des compétences du Ministre Pierre-Yves Dermagne. Elle indique que l'article 24, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26

septembre 2019 autorise la délégation de signature au sein du Gouvernement wallon. Elle rappelle que la délégation de signature, parfois aussi appelée autorisation de signer et qui ne peut en aucun cas être confondue avec une délégation de pouvoir, est une technique par laquelle une autorité administrative, compétente pour prendre la décision (à savoir le *negotium*), autorise un agent (voire comme en l'espèce une autre autorité administrative) à signer l'acte (à savoir l'*instrumentum*), qui constate cette décision qu'elle a préalablement arrêtée. Elle fait valoir qu'en l'espèce, l'acte attaqué est signé « Madame Christie Morreale Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Egalité des chances et des Droits des femmes » par délégation de signature du Ministre Pierre-Yves Dermagne, Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Politique de la Ville. Elle estime que sous réserve de l'examen du dossier administratif, il n'est pas établi à suffisance de droit, que le Ministre Dermagne a pris lui-même la décision, ni que la Ministre Morreale a été désignée par le Ministre Dermagne pour signer l'acte.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose qu'il résulte de la pièce 13 du dossier administratif que, conformément à l'article 24 de l'arrêté du 26 septembre 2019, le ministre compétent, à savoir Pierre-Yves Dermagne a délégué sa signature à la Ministre Christie Morreale. Elle en conclut que la décision attaquée a été valablement adoptée. En effet, sur la base de la décision du Ministre Dermagne, la Ministre Morreale a signé la décision de refus d'approuver, conformément à la délégation de signature du 24 octobre 2019 et et le moyen, selon elle, manque donc en fait.

Dans son courrier valant dernier mémoire la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

V.2. Appréciation

L'article 19, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 'portant règlement du fonctionnement du Gouvernement' dispose :

« Dans les compétences qui leur sont attribuées, les Ministres ont délégation pour appliquer, sans préjudice des autres dispositions prévues par le présent arrêté, les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires ».

L'article 7, 4°, de 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', tel qu'en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, dispose que Pierre-Yves Dermagne, ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, est compétent pour « la tutelle administrative, telle que visée à

l’article 7 de la loi [spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’] », ce qui comprend la tutelle sur les intercommunales.

L’article 24 de l’arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 précité dispose :

« Dans le cas où une délégation a été accordée conformément au présent arrêté, les arrêtés sont signés par le Ministre auquel cette délégation est accordée.

En cas d'absence ou d'empêchement d'un Ministre, celui-ci peut désigner le Ministre habilité à signer en son nom et pour son compte ».

Il est de jurisprudence bien établie qu’en droit administratif, la délégation de signature, parfois aussi appelée autorisation de signer et qui ne peut être confondue avec une délégation de pouvoir, est une technique par laquelle une autorité administrative, compétente pour prendre la décision (à savoir le *negotium*), autorise une autre autorité ou un agent à signer – voire à rédiger et à signer – l'acte (à savoir l'*instrumentum*), qui constate cette décision qu'elle a préalablement arrêtée. Il doit donc être établi, au regard des pièces du dossier administratif, que l'acte qu'il s'agit de signer a bien été précédé de la décision prise par l'auteur compétent et que ce dernier a bien autorisé la délégation de signature, laquelle revient en effet à une substitution de signature sur l'*instrumentum*.

En l'espèce, il résulte de la pièce 13 du dossier administratif que, le 24 octobre 2019, le ministre Dermagne a, comme le permet l’article 24, alinéa 2, précité, donné délégation de signature à la ministre Morreale pour les 28 et 29 octobre 2019. En revanche, il ne résulte pas du dossier administratif que la décision attaquée, en tant que *negotium*, a bien été préalablement prise par le ministre Dermagne, par exemple par un paraphe ou par une note du ministre apposée en marge d’une proposition de décision de l’administration. Comme l'indique l'acte de délégation, le ministre Dermagne était en congé les 28 et 29 octobre 2019. La note de l'administration contenant le projet d'arrêté porte un cachet indiquant qu’elle est « sortie le 29 octobre 2019 » de la direction générale Intérieur et Action locale (dossier administratif, pièce 10), de sorte qu’il ne peut être établi, ni même présumé que le ministre Dermagne, en congé, a approuvé le projet d'arrêté.

VI. Second moyen

L’annulation de l’acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n’y a dès lors pas lieu d’examiner le second moyen.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté du 29 octobre 2019 du ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Politique de la ville en vertu duquel « la délibération du Conseil d'administration de l'intercommunale TIBI du 25 juin 2019 relative à la procédure de désignation du nouveau directeur général n'est pas approuvée », est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé le 27 avril 2022 par la VIIIe chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Luc Detroux