

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 177.561 du 4 décembre 2007

A.79.202/VI-14.646

En cause : **la Commune de La Roche-en-Ardenne**,
ayant élu domicile chez
Me Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or, n° 68 bte 9,
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 juillet 1998 par la Commune de La Roche-en-Ardenne qui demande l'annulation de l'arrêté du 4 juin 1998 du Ministre des Affaires intérieures de la Région Wallonne déclarant irrecevable le recours que son conseil communal avait introduit contre l'arrêté du 2 avril 1998 de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg, qui n'avait approuvé que partiellement le nouveau statut administratif de son personnel;

Vu l'arrêt n° 80.800 du 9 juin 1999 qui, considérant qu'il n'y avait pas lieu de présumer l'absence de l'intérêt requis, a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire;

Vu le rapport de Mme DAGNELIE, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 19 novembre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 mars 2000;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Philippe SIMONART, loco Me Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^{me} ALVAREZ, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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

Considérant que, par délibération du 22 décembre 1997 modifiée le 5 mars 1998, le conseil communal de La Roche-en-Ardenne adopta, notamment, le nouveau statut administratif du personnel communal, dont l'entrée en vigueur était fixée au 1^{er} janvier 1998; que, par arrêté du 2 avril 1998, la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg approuva ce statut, à l'exception toutefois des sections 1 et 10 de son chapitre X, relatives aux congés annuels de vacances et aux congés pour maladie ou infirmité; que ledit arrêté fut notifié au bourgmestre par pli recommandé à la Poste le 3 avril 1998, reçu le 6 avril 1998; que le 20 avril 1998, le conseil communal décida d'introduire, contre cet arrêté, un recours auprès du Gouvernement wallon; que ce recours fut introduit par le bourgmestre et le secrétaire communal, déclarant agir pour le conseil communal, par lettre datée du 2 mai 1998, recommandée à la Poste le 4 mai 1998 et reçue le 5 mai 1998; que le 4 juin 1998, le Gouvernement wallon prit l'arrêté attaqué qui déclare ce recours irrecevable; que cet arrêté est ainsi motivé :

" Vu le courrier du conseil communal de La Roche-en-Ardenne daté du 2 mai 1998, supposé étayer la délibération dudit conseil communal introduisant un recours à l'encontre de l'arrêté du 2 avril 1998 par lequel la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg approuve partiellement la délibération dudit conseil communal datée du 22 décembre 1998 adoptant le nouveau statut du personnel communal;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle que modifiée le 8 août 1988 et le 16 juillet 1993, notamment les articles 7 et 69;

Vu le décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, notamment l'article 26 § 1;

Considérant que conformément à l'article 26 § 1 du décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, l'autorité communale qui s'estime lésée par un refus d'approbation de la députation permanente peut, dans les trente jours de la notification qui lui est faite, introduire un recours auprès de l'Exécutif contre cette décision;

Considérant que, dans le cas d'espèce, l'arrêté d'approbation partielle de la députation permanente daté du 2 avril 1998 a été notifié au conseil communal de La

Roche-en-Ardenne en date du 3 avril 1998; que, dès lors, ledit conseil communal disposait d'un délai pour introduire un recours auprès de l'Exécutif contre l'arrêté d'approbation partielle en cause qui expirait le 3 mai 1998;

Considérant que la délibération du 20 avril 1998 par laquelle le conseil communal de La Roche-en-Ardenne décide d'introduire ledit recours n'a pas été envoyée au Gouvernement wallon; que seul un courrier daté du 02 mai 1998, supposé étayer le recours en cause, a été envoyé et reçu par le Gouvernement wallon en date du 05 mai 1998;

Qu'en conséquence, le recours en question n'a été introduit, ni dans les bonnes et dues formes, ni dans les délais prescrits par le décret du 20 juillet 1989; que le courrier susvanté ne peut, en effet, être assimilé à la délibération requise";

que ledit arrêté fut notifié à la commune par lettre du 6 juin 1998, reçue le lendemain;

Considérant, quant à la recevabilité, que la partie adverse fait observer qu'en vertu des articles 123, 8°, et 270 de la nouvelle loi communale, c'est le collège des bourgmestre et échevins qui est chargé d'introduire les actions en justice au nom de la commune après y avoir été autorisé par le conseil communal et qu'en l'espèce "aucune délibération dûment signée par les autorités compétentes annexée à la requête en annulation" n'ayant été produite, elle s'en remet "à la sagesse du Conseil d'Etat en ce qui concerne leurs vérifications";

Considérant qu'il ressort du dossier que le collège des bourgmestre et échevins de la commune requérante a décidé, le 9 juin 1998, d'introduire le présent recours; que le conseil communal a "ratifié" cette décision le 25 juin 1998: que le recours a, partant, été régulièrement introduit;

Considérant que la partie adverse excipe, par ailleurs, de l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt; qu'elle soutient qu'en effet, l'arrêté attaqué "porte sur la vérification des conditions formelles de la recevabilité du recours communal et ne modifie en rien l'ordonnancement juridique du fond de l'affaire"; qu'elle ajoute que "son annulation n'implique (rait) nullement une nouvelle possibilité pour le Gouvernement wallon d'exercer sa tutelle a posteriori sur le fond"; que, dans son dernier mémoire, elle précise que "si ledit arrêté ministériel (était) annulé" le Gouvernement wallon ne pourra(it) exercer sa tutelle une seconde fois sur ladite affaire, la décision finale (étant) toujours l'approbation partielle arrêtée par la Députation permanente, (car) les délais d'exercice de (la) tutelle (sont) des délais stricts de notification";

Considérant qu'en vertu des articles 18, alinéa 1^{er}, 2°, et 19, alinéas 1^{er} et 2, du décret wallon du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, les décisions communales

relatives au cadre et au statut du personnel des communes sont soumises à l'approbation de la députation permanente, laquelle doit statuer dans les cinquante jours de la réception par elle de l'acte soumis à son approbation, cet acte étant exécutoire s'il n'a pas fait l'objet d'un refus d'approbation dans ce délai; que, suivant l'article 26, § 1er, du même décret, l'autorité communale peut introduire un recours auprès du Gouvernement contre un refus d'approbation; qu'en vertu de l'article 27, la décision du gouvernement doit être rendue dans les trente jours de la réception d'un tel recours; que, toutefois, ces dispositions ne prévoient pas que le dépassement du délai imparti au Gouvernement pour se prononcer sur pareil recours aurait pour conséquence le rejet ou l'accueil implicites de celui-ci; qu'il s'ensuit que, nonobstant l'écoulement dudit délai, le Gouvernement est tenu de statuer; qu'en cas d'annulation par le Conseil d'Etat de sa décision, il aurait, partant, l'obligation de se prononcer à nouveau; que la commune requérante garde, dès lors, intérêt au recours; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant, quant au fond, qu'un moyen est pris, le premier de la requête, de la violation du décret précité du 20 juillet 1989, spécialement de son article 26, § 1er, en ce que:

- première branche, le recours du conseil communal auprès du Gouvernement wallon a été déclaré irrecevable, pour tardiveté, par l'arrêté attaqué au motif qu'il a été introduit après le 3 mai 1998, soit plus de trente jours après la notification de l'arrêté contesté de la députation permanente, alors que ce délai de trente jours, qui aurait commencé à courir le 6 avril 1998, date de la réception dudit arrêté, a expiré le 6 mai 1998, que le recours contre cet arrêté a été introduit auprès du Gouvernement par un courrier "daté du 2 mai cacheté du 4 mai 1998 et reçu selon l'aveu de la partie adverse elle-même, le 5 mai 1998", et que ce recours était, dès lors, recevable "ratione temporis";
- seconde branche, le recours du conseil communal auprès du Gouvernement wallon a également été déclaré irrecevable par l'arrêté attaqué au motif que la délibération communale du 20 avril 1998 décidant d'introduire ledit recours auprès du Gouvernement wallon "n'a pas été envoyée (à ce dernier), seul un courrier daté du 02 mai 1998, supposé étayer le recours en cause, a été envoyé et reçu par le Gouvernement wallon en date du 05 mai 1998" et que, dès lors, "le courrier susvanté ne peut (. . .) être assimilé à la délibération requise", alors que le recours auprès du Gouvernement pouvait être introduit par le bourgmestre et le secrétaire communal agissant "pour le conseil communal", lequel, en tout état de cause, avait pris, avant même que le Gouvernement se prononce, une décision en bonne et due forme dont l'autorité de tutelle, de son aveu même, avait connaissance;

Considérant que la partie adverse répond à la première branche du moyen que le sens du terme "notification" utilisé à l'article 26, § 1er, du décret du 20 juillet 1989 ne peut se comprendre qu'en le rapprochant des termes utilisés à l'article 9 du même décret, relatif à la notification des actes de l'autorité de tutelle, lequel figure dans le chapitre V intitulé "Des notifications" et énonce une règle particulière suivant laquelle la "notification" des actes de l'autorité de tutelle doit s'entendre de l'envoi et non de la réception de ces actes; qu'elle souligne que le texte de cet article 9 a été proposé par la section de législation du Conseil d'Etat afin d'éviter de donner au mot "notification" son sens habituel différent de celui d'"envoi"; qu'elle observe que l'exposé des motifs du décret confirme cette analyse; qu'elle en déduit qu'en l'espèce, la notification de l'arrêté de la députation permanente a eu lieu le 3 avril 1998, date de son envoi, que le recours de la commune auprès du Gouvernement wallon devait être introduit dans les trente jours qui ont suivi cette date, c'est-à-dire le 3 mai 1998 inclus au plus tard, et que n'ayant été adressé que le 4 mai 1998, ce recours a pu être déclaré tardif et, dès lors, irrecevable par l'arrêté attaqué; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que ledit article 9 du décret, "en donnant le sens d'envoi au terme notification, crée également une règle particulière (propre aux recours) dérogeant à la règle générale énoncée par l'article 2 (s'appliquant à l'exercice de la tutelle au sens strict, à savoir la tutelle générale et la tutelle spéciale exercée par l'autorité de tutelle)"; que, selon elle, "en fixant le point de départ du délai de recours à partir de l'envoi de l'acte susceptible de faire l'objet de ce recours, le législateur wallon a créé une règle spécifique de computation de délai pour les recours, de manière à déterminer de façon certaine le point de départ du délai de recours, car la date d'envoi est prouvée par le cachet de la poste sans erreur possible, alors que la date de réception est plus aléatoire"; qu'elle soutient que c'est, en effet, à dessein que le législateur wallon a utilisé le terme "notification" à l'article 25 du décret, car il a voulu marquer, par là, qu'il entendait se référer à la disposition spécifique de l'article 9, c'est-à-dire à une règle particulière aux recours des autorités sous tutelle; qu'elle observe encore que la règle inscrite à l'article 3 du décret, selon lequel le jour de l'échéance, lorsqu'il y va d'un dimanche ou d'un jour férié est reporté au jour ouvrable suivant, n'est pas applicable au délai imparti à l'autorité sous tutelle pour introduire un recours; qu'elle en déduit que le dimanche 3 mai 1998 était bien le dernier jour utile pour l'introduction de son recours par la commune auprès du Gouvernement wallon;

Considérant qu'à la seconde branche du moyen, la partie adverse répond que rien ne permet de considérer que la lettre du 2 mai 1998, reçue le 5 mai, du bourgmestre et du secrétaire puisse se substituer à la délibération collégiale du conseil communal, de sorte que, puisque celle-ci n'a jamais été transmise, le recours n'a pas été

valablement introduit auprès du Gouvernement wallon; que, dans son dernier mémoire, elle fait encore observer que, faute que ladite délibération collégiale lui ait été soumise, le Gouvernement n'a pu "vérifier la légalité formelle de (cette) délibération (...) (quorum de présence et de vote)" et ne pouvait, à cet égard, "s'accommoder de présomption";

Considérant, quant à la première branche du moyen, qu'aux termes de l'article 26, § 1er, du décret précité du 20 juillet 1989, l'autorité communale qui s'estime lésée, notamment par un refus d'approbation de la députation permanente, peut introduire un recours auprès du Gouvernement wallon dans les trente jours "de la notification qui lui en est faite"; que, suivant les articles 8 et 9 du même décret, tout acte de l'autorité de tutelle doit être "notifié" à l'autorité sous tutelle, cette notification se faisant par écrit et "l'envoi de cet écrit" devant, à peine de nullité de l'acte notifié, se faire au plus tard le jour de l'échéance du délai; que, toutefois, ces deux dernières dispositions ont pour objet de garantir que la décision de l'autorité de tutelle soit prise dans le délai imparti à celle-ci par l'envoi d'un écrit contenant l'acte qu'elle a pris; que lesdits articles 8 et 9 sont étrangers aux règles de computation des délais inscrites aux articles 2 à 4 du même décret, en vertu desquels les délais se calculent à compter de la réception de l'acte, conformément d'ailleurs à la notion habituelle du terme "notification" qui implique, lui, une réception de l'acte, non son envoi; que c'est suivant cette dernière acception que le terme "notification" utilisé à l'article 26, § 1er précité, doit, dès lors, être compris;

Considérant qu'en l'espèce, l'arrêté de la députation permanente a été envoyé à la commune requérante le vendredi 3 avril 1998, mais n'a été reçu par cette dernière que le lundi 6 avril 1998; que le délai de trente jours dont cette commune disposait pour introduire un recours auprès du Gouvernement wallon a commencé donc à courir le lendemain 7 avril 1998 et ne devait expirer que le mercredi 6 mai 1998; que le recours introduit auprès du Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le lundi 4 mai 1998, était dès lors recevable à cet égard; que c'est à tort que l'arrêté attaqué l'a déclaré irrecevable "ratione temporis";

Considérant, quant à la seconde branche du moyen, que les articles 123, 8°, et 270 de la nouvelle loi communale, qui ont trait aux actions en justice, sont étrangers aux procédures de tutelle administrative, lesquelles sont réglées par l'article 26, § 1er, précité; que, suivant cette disposition, "l'autorité communale" peut exercer un recours auprès du Gouvernement contre un refus d'approbation de la députation permanente; que par les termes "l'autorité communale", il faut entendre, en l'espèce, le conseil

communal dont la députation permanente a refusé d'approuver partiellement la délibération; qu'il est constant que ce conseil communal a, le 20 avril 1998, décidé d'introduire pareil recours; qu'il ressort du dossier que ce recours a été adressé au Gouvernement wallon par le bourgmestre et le secrétaire communal au nom du conseil communal; que ceux-ci sont, suivant l'article 109 de la nouvelle loi communale, habilités à signer des actes publics de la commune; que la commune requérante affirme, sans être contredite, que le Gouvernement wallon avait connaissance, avant même de prendre l'arrêté attaqué, de la délibération précitée du conseil communal; qu'il lui était, dès lors, loisible, s'il voulait en vérifier la "légalité externe", de se la faire produire; que, dans ces conditions, la circonstance que la délibération elle-même n'a pas, d'initiative, été transmise par la commune à l'autorité de tutelle est sans incidence sur la régularité de la saisine de celle-ci; qu'il s'ensuit que c'est, dès lors, à tort que l'arrêté attaqué a dit irrecevable le recours du conseil communal au motif qu'il n'avait pas reçu ladite délibération du 20 avril 1998;

Considérant que le moyen est fondé en ses deux branches; qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'autre moyen de la requête,

D E C I D E :

Article 1^{er}

Est annulé l'arrêté du 4 juin 1998 du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne déclarant irrecevable le recours du conseil communal de La Roche-en-Ardenne contre l'arrêté du 2 avril 1998 de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg qui n'a approuvé que partiellement le nouveau statut administratif du personnel de cette commune.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
quatre décembre deux mille sept par :

MM. HANOTIAU,	Président de chambre,
HANSE,	Président de chambre,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
GAYIBOR,	Greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

K.T. GAYIBOR.

M. HANOTIAU