

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 221.231 du 30 octobre 2012

A. 205.553/VIII-8104

En cause : **HOUF Daniel**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Luc MISSON et
Aurélie KETTELS, avocats,
rue de Pitteurs 41
4000 Liège,

contre :

1. **la Région wallonne**, représentée
par le Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Ann-Lawrence DURVIAUX, avocat,
rue de Bèze-en-Bourgogne 62
5000 Namur,
2. **la commune de Beyne-Heusay**,
représentée par le collège communal.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 9 juillet 2012 par Daniel HOUF
tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de :

- "- L'arrêté ministériel adopté par Monsieur le Ministre Paul FURLAN en date du 9 mai 2012, lui notifié par courrier du 10 mai 2012, reçu le lendemain;
- La délibération du Conseil communal de Beyne-Heusay du 27 avril 2011, prononçant la sanction de la démission d'office à l'encontre du requérant, non annulée par l'autorité de tutelle comme porté à sa connaissance par courrier du 18 août 2011",

et, d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État,
rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la
procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 26 septembre 2012 fixant l'affaire à l'audience publique du 10 octobre 2012;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Aurélie KETTELS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Damien FISSE, loco M^e Ann-Lawrence DURVIAUX, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Martine VANKAN, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant est entré en fonction auprès de la commune de Beyne-Heusay en 1985, en qualité d'agent statutaire. Il y exerçait la fonction de bibliothécaire à raison de 12 heures par semaine, prestées en soirée.

En 1988, son horaire de travail a été porté à temps plein par la conclusion d'un contrat de travail portant sur 35 heures par semaine puis, depuis le 9 février 2010, sur 23 heures par semaine, prestées en journée.

Ce contrat a été rompu à dater du 1^{er} juillet 2010, le requérant demeurant occupé sous les liens de son engagement statutaire pour des prestations de 12 heures par semaine.

2. Le requérant expose avoir rencontré de nombreuses difficultés dans l'exercice de ses fonctions, à l'origine spécialement en raison du comportement des élèves de l'école communale, dans la cour de laquelle la bibliothèque est installée. Il dit avoir été victime de comportements agressifs auxquels son employeur n'a pas réagi. Progressivement, il se serait senti de plus en plus exclu et angoissé et se serait trouvé épuisé physiquement et psychologiquement. Dans ce contexte, il reconnaît avoir commis certains manquements, notamment en abandonnant son lieu de travail le

3 novembre 2010 et en refusant de déposer les rapports d'activités normalement requis.

Le collège communal de Beyne-Heusay l'a suspendu préventivement le 17 décembre 2010. Le conseil communal a prononcé à son encontre, le 27 avril 2011, la sanction disciplinaire de la démission d'office, avec effet au 1^{er} mai 2011.

Il s'agit du second acte attaqué.

3. Cette décision a alors été transmise à la Région wallonne, première partie adverse, dans le cadre de l'exercice de sa tutelle générale d'annulation. Après instruction du dossier, l'autorité de tutelle a décidé de ne pas annuler cette délibération.

4. Par un courrier daté du 18 août 2011, le requérant a été informé par le Ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville que l'autorité de tutelle n'avait pas annulé la délibération du 27 avril 2011 précitée, lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Ce courrier comportait également le passage suivant :

" (...) vous disposez d'un recours auprès du Gouvernement wallon (article L3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne) contre la délibération susmentionnée.

Ce recours doit être exercé dans les 30 jours du terme du délai d'annulation de l'autorité de tutelle. Le terme de ce délai étant le 18 août 2011, votre recours est recevable jusqu'au 19 septembre 2011".

5. Par un courrier daté du 19 septembre 2011, les conseils du requérant ont adressé au Gouvernement wallon le recours organisé contre le second acte attaqué, visé à l'article L3133-3 du CDLD. Les 18 octobre et 7 novembre 2011, la commune de Beyne-Heusay a transmis au Gouvernement wallon un mémoire en réponse.

6. Le 9 mai 2012, le Ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville a adopté un arrêté rédigé comme suit :

" (...)

Vu la délibération du 27 avril 2011, par laquelle le Conseil communal de BEYNE-HEUSAY a décidé d'infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office à Monsieur HOUF, bibliothécaire à temps partiel;

Considérant que la décision litigieuse a été notifiée par lettre recommandée du 29 avril 2011 à l'Autorité de tutelle;

Considérant que par courriers des 18 mai 2011 et 14 juin 2011, l'Autorité de tutelle a réclamé au Collège communal diverses pièces justificatives utiles à l'instruction du présent dossier; que lesdites pièces lui sont parvenues en date du 17 juin 2011;

Considérant que le délai de tutelle générale de 30 jours venait à échéance le 18 août 2011;

Considérant que Monsieur HOUF n'a pas introduit de recours gracieux à l'encontre de la décision du 27 avril 2011 susmentionnée auprès de l'Autorité de tutelle;

Considérant que par courrier du 18 août 2011, l'Autorité de tutelle informe l'intéressé qu'elle n'a pas usé de son pouvoir d'annulation tout en lui précisant qu'il dispose d'un recours organisé auprès du Gouvernement wallon en vertu de l'article L3133-3 du CDLD et que le délai dont il dispose pour introduire ce recours expire le 19 septembre 2011;

Considérant, en effet, que l'article L3133-3 du CDLD dispose que : «Le recours doit être exercé dans les 30 jours du terme du délai d'annulation. Le membre du personnel notifie son recours à l'Autorité de tutelle et à l'autorité communale au plus tard le dernier jour du délai de recours».

Considérant que par courrier daté du 19 septembre 2011, Maîtres MISSON et KETTELS, conseils de Monsieur HOUF, introduisent auprès de l'autorité de tutelle ledit recours organisé;

Considérant que ledit courrier du 19 septembre 2011 est parvenu au Gouvernement wallon le 21 septembre 2011;

Considérant qu'en conséquence, le recours organisé n'a pas été notifié dans les délais légaux; qu'il doit être déclaré irrecevable;

Considérant, en effet, qu'à défaut de dispositions contraires, la notification doit s'entendre dans son acception (sic) habituelle qui implique une réception de l'acte et non son envoi;

ARRÊTE :

Article 1^{er} : Le recours organisé introduit par Monsieur HOUF par courrier daté du 19 septembre 2011, parvenu au Gouvernement wallon le 21 septembre 2011, et dirigé à l'encontre de la délibération du 27 avril 2011 par laquelle le Conseil communal de BEYNE-HEUSAY a décidé de lui infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office, doit être déclaré irrecevable pour tardiveté.

(...)"

Il s'agit du premier acte attaqué.

Celui-ci a été notifié aux intéressés par des courriers du 10 mai 2012;

Considérant que le requérant prend à l'encontre du premier acte attaqué un moyen, le troisième de la requête, de la violation du principe de sécurité juridique, de l'article L3133-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et du défaut de motivation adéquate et suffisante; que, selon lui, la notification du recours dont il est question à l'article L3133-3 du CDLD s'entend de l'envoi dudit recours et non de la réception de celui-ci par l'autorité chargée de l'examiner; qu'il invoque la

jurisprudence du Conseil d'État, notamment l'arrêt n° 214.644 du 14 juillet 2011, selon laquelle la notion de notification peut s'entendre, selon les circonstances, de l'envoi ou de la réception du document, le but étant d'assurer la solution la plus conforme à la sécurité juridique; qu'il invoque également l'arrêt n° 201.977 du 17 mars 2010; qu'il fait valoir que la solution inverse serait contraire à la sécurité juridique, la recevabilité du recours dépendant alors des aléas de la distribution postale, et ne lui permettrait par ailleurs pas de disposer d'un délai de trente jours pour notifier son recours; que le requérant ajoute que "l'on peut s'interroger sur la pertinence même de l'emploi du terme «notifie» dans le texte de l'article", cette notification n'ayant pas pour but "de porter le contenu de l'acte (...) à la connaissance de son destinataire, mais bien de saisir l'autorité compétente sur recours. Il s'agit d'introduire un recours et non de le notifier";

Considérant que la première partie adverse fait valoir que le requérant ne doit pas seulement introduire ce recours dans le délai prévu, mais également le notifier au plus tard le dernier jour de ce délai, qui était en l'espèce le 19 septembre 2011; que, selon elle, il ne s'agit pas seulement d'introduire le recours, mais bien de le porter à la connaissance de son destinataire; que, par ailleurs, elle observe que l'article L3133-3 du CDLD ne précise pas si la notification du recours au plus tard le dernier jour du délai de recours s'entend de l'envoi du recours par le requérant, ou de sa réception par l'autorité de tutelle et l'autorité communale; qu'à son sens, à défaut de précisions contraires dans le texte et dans les travaux préparatoires, il convient d'entendre la notification dans son acception usuelle qui implique une réception de l'acte par son destinataire; qu'elle souligne la différence de formulation avec l'article L3115-1, alinéa 2, du même Code, qui parle de "l'envoi" de la notification; qu'elle ajoute que l'argument tenant au principe de sécurité juridique et tiré de l'aléa lié à la distribution postale ne peut être retenu, puisque l'article L3133-3 n'impose pas que le recours soit adressé par courrier recommandé, de sorte que rien n'empêchait le requérant de déposer son recours le dernier jour du délai au cabinet du Ministre wallon des Pouvoirs Locaux et de la Ville contre accusé réception, ou encore de le lui adresser par télécopie; qu'ainsi, elle soutient qu'il était tout à fait possible pour le requérant, de bénéficier de l'entièreté du délai prévu à l'article L3133-3 du CDLD tout en s'assurant, endéans celui-ci, de la réception de son recours par l'autorité chargée de l'examiner et de la preuve de cette réception; qu'enfin, elle remarque que le recours adressé par les conseils du requérant est certes daté du 19 septembre 2011, mais qu'il n'a pas été adressé par courrier recommandé et qu'il n'est entré au cabinet du Ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville que le 21 septembre 2011, ce qui laisse supposer qu'il n'a été envoyé que le 20 septembre 2011, soit, en toute hypothèse, hors délai;

Considérant que la seconde partie adverse indique en outre que le requérant n'a jamais notifié son recours, contrairement au prescrit de l'article L3133-3

du Code précité, et qu'elle n'en a eu connaissance que par un courrier de la Région wallonne daté du 13 octobre 2011; qu'elle en déduit que le recours était irrecevable;

Considérant que l'article L3133-3 du CDLD énonce ce qui suit :

" Tout membre du personnel ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'autorité de tutelle peut introduire un recours auprès du Gouvernement contre cette décision. Le membre du personnel faisant l'objet d'une mesure de révocation ou de démission d'office est informé immédiatement de la date à laquelle la décision de révocation ou de démission d'office de l'autorité communale est notifiée à l'autorité de tutelle ainsi que de l'absence d'annulation, par l'autorité de tutelle, de cette mesure de révocation ou de démission d'office. Le recours doit être exercé dans les trente jours du terme du délai d'annulation. Le membre du personnel notifie son recours à l'autorité de tutelle et à l'autorité communale au plus tard le dernier jour du délai de recours";

Considérant que cette disposition détermine donc le délai dans lequel le recours organisé doit être "exercé" et précise ensuite que ce recours doit être "notifié" à l'autorité de tutelle et à l'autorité communale au plus tard le dernier jour de ce délai;

Considérant qu'en l'espèce, les conseils du requérant déposent, à la veille de l'audience, la preuve que le recours a été introduit par un courrier recommandé du 19 septembre 2011, soit le dernier jour du délai de trente jours du terme du délai d'annulation, prévu par cette disposition; qu'ils ne contestent pas n'avoir jamais notifié le recours à l'autorité communale;

Considérant que, comme il a été décidé dans l'arrêt n° 190.728 du 20 février 2009, la notification tardive de ce recours à l'autorité communale n'est pas une cause d'irrecevabilité du recours dès lors que la commune a pu faire valoir son point de vue en temps utile auprès du Gouvernement; que tel est également le cas en l'espèce; qu'il reste à savoir si le recours était valablement introduit par le courrier adressé au Ministre le dernier jour du délai de trente jours;

Considérant que la disposition précitée utilise, en sa dernière phrase, le terme "notification" sans qu'il apparaisse clairement si la notification à l'autorité de tutelle se confond ou non avec l'introduction même du recours; que, comme l'observe le requérant, le terme "notification" ne convient guère pour désigner l'introduction d'un recours; qu'en outre, eu égard à la rédaction de la première phrase de l'article, la notion de notification à "l'autorité de tutelle", placée sur le même pied que "l'autorité communale" semble viser l'autorité qui s'est abstenue d'exercer la tutelle générale d'annulation, plutôt que le Gouvernement en tant que destinataire direct du recours;

Considérant qu'en règle générale, lorsque le législateur assigne un délai pour introduire un recours administratif, il y a lieu d'entendre que ce recours doit être envoyé au plus tard le dernier jour de ce délai; qu'en règle générale, lorsque le

législateur assigne un délai pour notifier un acte ou une information, il y a lieu au contraire d'entendre que, dans ce délai, le destinataire doit être mis en mesure de prendre connaissance de cet acte ou de cette information, de sorte qu'un courrier envoyé le dernier jour du délai n'y satisfait pas; que l'ambiguïté entachant le texte de l'article L3133-3, précité, doit se résoudre par une interprétation favorable à l'agent, et qu'un recours adressé au Gouvernement le dernier jour du délai doit être jugé recevable *ratione temporis*; que, *prima facie*, le moyen est sérieux;

Considérant que, pour établir que l'exécution des actes attaqués risque de lui causer un préjudice grave et difficilement réparable, la requête invoque la jurisprudence selon laquelle la sanction de la démission d'office cause un tel risque, notamment par l'atteinte qu'elle porte à la réputation de l'agent; qu'elle se borne à indiquer que le requérant "ne peut se réclamer que du régime des allocations de chômage, dont il ne bénéficie par ailleurs pas encore aujourd'hui", de sorte qu'il ne disposerait d'aucun revenu;

Considérant que la décision qui prive un agent de son emploi statutaire est, sauf circonstances particulières, de nature à lui causer un préjudice grave et difficilement réparable; qu'en l'espèce, l'emploi considéré est un emploi à temps partiel, portant sur 12 heures par semaine, que le requérant exerçait en cumul avec un contrat de travail à temps plein auprès de la seconde partie adverse, contrat auquel il a été mis fin depuis le 1^{er} juillet 2010; que la situation sociale du requérant est donc principalement due à son licenciement et non aux actes attaqués; que ces circonstances n'excluent pas en elles-mêmes que les actes attaqués puissent comporter le risque d'un préjudice grave et difficilement réparable, qu'il doit alors expliciter; qu'en l'espèce cependant, ni la requête, ni les explications données à l'audience, ne permettent de s'assurer que le requérant n'exerce pas d'autre activité professionnelle, alors qu'il a perdu son emploi contractuel depuis plus de deux ans et qu'il est démis d'office depuis près de dix-huit mois; qu'au surplus, rien n'explique pourquoi il ne bénéficierait pas des allocations de chômage auxquelles, *prima facie*, il a droit; que l'atteinte portée à la réputation du requérant, résultant spécifiquement de sa démission d'office intervenue après que son contrat de travail ait pris fin, n'est étayée par aucun élément concret; que, dans ces conditions, il y a lieu de considérer que le risque d'un préjudice grave et difficilement réparable n'est pas établi;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le trente octobre deux mille douze par :

M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
M. DELANNAY,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

D. DÉOM.