CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 233.698 du 2 février 2016

A. 213.017/VIII-9319

En cause : **LAMBERT** Laurence,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
François BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Fontaine-l'Évêque,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 juillet 2014 par Laurence LAMBERT tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la délibération du Conseil communal de la partie adverse du 7 mai 2014, par laquelle il lui est infligé la sanction disciplinaire de la rétrogradation" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu l'arrêt n° 229.966 du 23 janvier 2015 rejetant la demande de suspension pour défaut d'urgence;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Laurence LEJEUNE, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 22 décembre 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 29 janvier 2016;

Entendu, en son rapport, Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e François BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marie BAZIER, loco M^e Nathalie TISON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Laurence LEJEUNE, auditeur;

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 ont été rappelés dans l'arrêt n° 229.966 du 23 janvier 2015, précité; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de "la violation de l'article L1215-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir"; qu'elle fait valoir que, selon la jurisprudence, la notification au sens de l'article L1215-18, précité, s'entend du jour où l'agent sanctionné a pu prendre connaissance de la sanction prise à son égard; qu'elle expose que l'acte attaqué, adopté le 7 mai 2014, lui a été notifié par un courrier recommandé du 19 mai 2014 dont elle n'a pu prendre connaissance que le lendemain, soit après l'expiration du délai de dix jours fixé par cette disposition, en sorte que la sanction qui la frappe est censée rapportée; qu'elle réplique que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 170/2013 mentionné par la partie adverse n'est visé que par un seul arrêt du Conseil d'État de sorte qu'il ne saurait être considéré que la jurisprudence relative à l'article L1215-18, précité, aurait été adoptée de manière déterminante en fonction de cet arrêt; qu'elle estime ensuite que la jurisprudence relative audit article est motivée, au fil des arrêts, par l'impératif d'éviter que la partie adverse tarde à exécuter la décision, ceci dans l'intérêt de l'agent; qu'elle ajoute que l'application de la théorie de la réception, à propos d'un délai prévu dans l'intérêt exclusif d'un administré, n'est pas isolée et ne constitue en réalité que le droit commun de la procédure administrative; qu'elle fait valoir que la situation de l'agent et celle de l'autorité sont radicalement différentes dans la mesure où l'agent subit la procédure, tandis que l'autorité la dirige et choisit elle-même le mode de notification

de sorte qu'en tentant d'assimiler ces deux situations, la partie adverse méconnaît le principe d'égalité, ce qui implique qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle sollicitée par celle-ci; que, dans son dernier mémoire, elle indique qu'il y a lieu d'annuler l'acte attaqué dans un souci de sécurité juridique; qu'elle ajoute que la notification en droit administratif s'entend de la réception de la décision par l'administré, dont la situation ne peut être comparée à celle d'une autorité administrative et qu'en envoyant l'acte attaqué le dernier jour du délai légal, la partie adverse a adopté une attitude telle que la requérante ne pouvait en aucun cas prendre connaissance de cette décision dans le délai de dix jours; qu'elle fait valoir qu'elle n'aperçoit pas comment le choix d'un des deux modes légaux de notification offerts aux autorités disciplinaires porterait atteinte à leurs droits dès lors que si les désavantages d'un mode leur paraissent trop importants, elles peuvent opter pour l'autre et que ce choix n'est pas énoncé comme une liberté fondamentale qui devrait bénéficier d'une protection particulière; qu'elle conclut que les autorités disciplinaires qui optent pour l'un ou l'autre mode de notification ne constituent pas des catégories objectives sur le traitement desquelles la Cour constitutionnelle pourrait être interrogée;

Considérant que la partie adverse répond que le recours est irrecevable dans la mesure où la décision prise au-delà du délai de dix jours imposé par l'article L1215-18, précité, est rapporté et disparaît de l'ordonnancement juridique comme l'a décidé le Conseil d'État dans un arrêt n° 128.251 du 18 février 2004, de sorte qu'il ne peut pas être annulé; que, quant au fond, elle conteste l'interprétation du terme "notification" prônée par la requérante, qui est aussi celle retenue par le Conseil d'État, en faisant valoir que les travaux préparatoires de l'article 307 de la Nouvelle loi communale, que reproduit ledit article L1215-18, ne révèlent pas que le législateur aurait entendu donner à ce terme un sens différent de son acception habituelle, de sorte que la notification doit se comprendre comme l'envoi de la décision et non sa réception; qu'elle estime que la théorie de la réception que consacre la jurisprudence en la matière non seulement met à mal l'égalité de traitement puisque l'autorité dispose de moins de temps pour agir lorsqu'elle recourt à la recommandation postale que lorsqu'elle procède à une notification à personne qui est instantanée, mais crée en outre une situation de très grande insécurité juridique, puisque, quel que soit le mode de notification choisi, l'autorité est tributaire de l'attitude d'un tiers puisqu'en cas de notification par recommandation postale, la date de la réception dépend de la diligence des services postaux mais aussi du destinataire du pli et que dans le cas d'une notification à personne, il est très simple pour l'agent de faire échouer celle-ci; qu'elle soutient que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 170/2003 du 17 décembre 2003 sur lequel se fonde la jurisprudence du Conseil d'État n'est pas transposable en l'espèce dans la mesure où cet arrêt concerne la question du point de départ d'un délai de recours et non pas le

délai dans lequel un pli judiciaire doit être envoyé ou réceptionné; qu'elle invoque l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 43/2006 du 15 mars 2006 à l'occasion duquel la Cour a précisé que la solution consacrée par l'arrêt n° 170/2003, précité, "ne peut être étendue, de manière générale, à la notification de décisions administratives qui ont pour objet d'informer le destinataire d'une telle décision alors qu'aucune procédure judiciaire n'est en cours"; qu'elle fait encore valoir que le seul objectif poursuivi par l'article litigieux est, selon ses travaux préparatoires, d'éviter que l'administration ne tarde à exécuter la décision et que cet objectif est atteint en fixant un délai dans lequel la sanction disciplinaire doit être adoptée mais non pas nécessairement réceptionnée; qu'elle estime que si le législateur avait voulu que la décision soit réceptionnée avant l'expiration de ce délai, il l'aurait indiqué, et expose divers exemples illustrant l'insécurité juridique découlant de la jurisprudence contestée; qu'elle sollicite en conséquence que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle; que, dans son dernier mémoire, elle reformule ces questions dans les termes suivants :

" L'article 1215-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation interprété en ce sens qu'il exige que l'agent ait dû prendre connaissance de la sanction dans les dix jours suivants son adoption par les autorités communales viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il implique que cette autorité dispose d'un délai de dix jours pour remettre la décision en main propre contre accusé de réception alors qu'elle doit agir dans un délai plus court et nécessairement incertain en cas de notification par la [sic] lettre recommandée en sorte que le respect du délai de notification, et par la suite la sanction prévue en cas de non-respect de celui-ci, dépend, à tout le moins en partie, de l'attitude d'un tiers, qu'il s'agisse des services postaux ou de l'agent ?";

qu'à l'appui dudit dernier mémoire, elle réitère son exception d'irrecevabilité et dénonce le "total revirement d'attitude" de l'auditorat en l'espèce au regard du rapport déposé à l'occasion de la demande de suspension qui a donné lieu à l'arrêt n° 229.966, précité; qu'elle répète que ni l'article 307 de la Nouvelle loi communale ni l'article 1215-18, précité, ne donnent d'indications quant à la manière dont le délai de dix jours doit être calculé, et reproduit l'argumentation développée dans son mémoire en réponse en rappelant que les travaux préparatoires ne consacrent pas la théorie de la réception de la sanction disciplinaire dans les dix jours de son adoption; qu'elle dénonce "l'inanité de l'interprétation de l'article 1215-18 du CDLC" retenue par le Conseil d'État, qui viole la sécurité juridique;

Considérant que l'exception d'irrecevabilité est liée au fond et doit dès lors être examinée en même temps que les moyens;

Considérant que la question préjudicielle sollicitée en l'espèce est exclusivement fondée sur une violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'une telle violation impose à la partie qui soulève la question préjudicielle d'exposer entre quelles catégories de personnes elle procède à la

comparaison et quelle disposition de la norme litigieuse crée la distinction; que lorsqu'elle est saisie d'une telle question, la Cour constitutionnelle se prononce en effet comme suit :

" Le contrôle de normes législatives, confié à la Cour, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution implique qu'une catégorie de personnes déterminée prétendument discriminée fasse l'objet d'une comparaison pertinente par rapport à une autre catégorie. Lorsque ni la question préjudicielle ni les motifs de la décision de renvoi ne permettent d'établir quelles catégories de personnes doivent être comparées entre elles et lorsqu'il est en outre impossible d'en déduire en quoi la disposition litigieuse violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle ne contient pas les éléments nécessaires pour permettre à la Cour de statuer" (C. const., 28 février 2008, n° 27/2008, B.3.1; C. const., 17 décembre 2003, n° 177/2003, B.2)";

qu'une question préjudicielle qui soulève une violation potentielle des articles 10 et 11 de la Constitution comme en l'espèce, sans indiquer en quoi consiste la différence de traitement critiquée et sans définir les catégories à comparer s'avère dès lors, selon la Cour constitutionnelle, "manifestement irrecevable" (C. const., 17 décembre 2003, n° 177/2003, B.5; cf. également, notamment : C. const., 28 février 2008, n° 27/2008; C. const., 21 janvier 2004, n° 11/2004; C. const., 13 septembre 2005, n° 140/2005; C. const., 19 juillet 2012, n° 99/2012); qu'en l'espèce, à l'appui de sa question préjudicielle, la partie adverse se limite à dénoncer les inconvénients qu'elle déduit du choix de l'une ou l'autre des notifications prévues par l'article 1215-18, précité, mais s'abstient d'identifier la moindre catégorie de personnes qui devrait être comparée à une autre; qu'elle n'identifie pas davantage une quelconque discrimination qui pourrait être déduite de la disposition précitée; que la question préjudicielle est dès lors manifestement irrecevable et, partant, ne doit pas être posée à la Cour constitutionnelle;

Considérant que l'article L1215-18 du Code précité, qui correspond, mot pour mot, à l'article 307 de la Nouvelle loi communale, est libellé comme suit :

" La décision motivée est notifiée sans tarder à l'intéressé, soit par lettre recommandée à la poste, soit par la remise contre accusé de réception.
À défaut de notification de la décision dans le délai de dix jours ouvrables, elle est réputée rapportée. Des poursuites disciplinaires pour les mêmes faits ne peuvent être engagées.
La notification de la décision fait mention des recours prévus par la loi ou par le décret et du délai dans lequel ceux-ci peuvent être exercés";

qu'il suit de cette disposition que l'agent qui fait l'objet d'une sanction disciplinaire doit être mis en mesure d'avoir connaissance, dans les dix jours de la décision, du dispositif de celle-ci mais également de ses motifs, étant les considérations de droit et de fait qui la fondent, en ce compris les considérations qui ont mené l'autorité à déterminer le taux de la peine infligée; qu'en l'espèce, le délai de notification a commencé à courir le jeudi 8 mai 2014 (le lendemain de la délibération du conseil communal du 7 mai 2014) de sorte que le dixième jour ouvrable était le lundi 19 mai

2014; que le courrier recommandé par lequel la partie adverse a notifié l'acte attaqué à la requérante est daté du 19 mai 2014 et que celle-ci l'a réceptionné le lendemain, soit le mardi 20 mai 2014; que cette notification s'avère par conséquent tardive dans la mesure où, au sens de cette disposition, la notification intervient le jour où la décision est effectivement présentée à son destinataire et non au moment où elle est remise à la poste; que l'acte attaqué devait donc être présenté à la requérante au plus tard le 19 mai 2014; que le premier moyen est dès lors fondé; que, réceptionné hors du délai des dix jours ouvrables, l'acte attaqué est donc réputé rapporté, des poursuites disciplinaires pour les mêmes faits ne pouvant plus être engagées; que pour des motifs de sécurité juridique, il convient d'annuler la décision attaquée;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, même à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue;

Considérant que la requérante sollicite qu'une indemnité de procédure de huit cent quarante euros lui soit accordée; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du conseil communal de la ville de Fontaine-l'Évêque du 7 mai 2014 par laquelle est infligée à Laurence LAMBERT la sanction disciplinaire de la rétrogradation.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est octroyée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le deux février deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Diane DEOM,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Béatrice DRAPIER,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

B. DRAPIER. J. VANHAEVERBEEK.