

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.710 du 6 février 2024

A. 236.574/VIII-11.980

En cause : **le centre public d'action sociale de Rixensart**,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

le gouverneur de la province de Brabant wallon,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE, Ethel
DESPY et Baptiste APPAERTS, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 juin 2022, le centre public d'action sociale de Rixensart, représenté par son conseil de l'action sociale, demande l'annulation de « l'arrêté du Gouverneur de la Province d[e] Brabant Wallon, de date inconnue, annulant la délibération du 20 janvier 2022 par laquelle le Conseil de l'Action Sociale de Rixensart décide du licenciement de [C. L.] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 9 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 février 2024.

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

M^e Victor Davain, *loco* M^e Cédric Molitor, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Baptiste Appaerts, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

Mme Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis contraire.

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. Le 1^{er} mai 2000, C. L. est engagée dans les services du requérant, dans le cadre d'un contrat de travail.

2. Le 6 octobre 2021, un rapport disciplinaire lui est notifié, accompagné d'un courrier l'informant qu'une sanction maximale est envisagée, et lui indiquant qu'elle dispose des droits suivants :

- « - le droit de consulter le dossier disciplinaire,
- le droit, dans un délai de 10 jours à compter de la notification de la communication, de demander à l'autorité la présentation orale de sa défense,
- le droit de se faire assister par un défenseur de son choix,
- le droit de demander l'audition de témoins,
- la possibilité d'obtenir la publicité de l'audition ».

3. Le 21 octobre 2021, le conseil de l'action sociale du requérant entend C. L., ainsi que deux témoins dont celle-ci a demandé l'audition.

4. Le 16 décembre 2021, il entend trois autres témoins, à son initiative.

5. Le 20 janvier 2022, il entend encore un autre témoin, toujours à son initiative.

6. Le même jour, il décide de mettre fin au contrat de travail de C. L., la rupture étant effective dès le 24 janvier 2022 moyennant paiement d'une indemnité compensatoire de préavis équivalente à la rémunération correspondant à la durée légale du préavis.

7. Le 31 janvier 2022, un recours en annulation de cette décision est introduit auprès de la partie adverse, invoquant une violation des droits de la défense de C. L.

8. Le 2 mars 2022, la partie adverse informe le requérant de ce recours en annulation et demande la communication du dossier administratif, qui est envoyé le 10 mars suivant.

9. Par un arrêté du 5 avril 2022, la partie adverse prolonge le délai qui lui est imparti pour exercer son pouvoir jusqu'au 26 avril 2022.

10. Par un courrier daté du 21 avril 2022, la partie adverse notifie au requérant son arrêté annulant la délibération du conseil de l'action sociale du 20 janvier 2022.

Dans sa motivation, cet arrêté, non daté, considère, par référence à la jurisprudence du Conseil d'État, que « le respect des droits de la défense impose à l'autorité disciplinaire de permettre à l'agent poursuivi d'avoir accès à l'ensemble du dossier fondant les poursuites, de l'avertir, le cas échéant, de pièces nouvelles et de lui permettre d'y réagir ». Il constate que C. L. « n'a pas pu valablement répliquer aux griefs formulés à son encontre lors des auditions de témoins sollicitées par le conseil de l'action sociale dans ce dossier ». Il indique encore, en se référant à un arrêt du Conseil d'État, que « le moyen pris de la violation des droits de la défense est un moyen d'ordre public qui peut être invoqué quelles que soient les circonstances de la cause ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié au requérant par un envoi recommandé daté du 22 avril 2022, réceptionné le 25 avril 2022.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’ et de l’erreur dans les motifs.

Il constate que l’acte attaqué est motivé par la violation du principe des droits de la défense, alors que, selon lui, les employeurs doivent procéder à l’audition préalable de leurs travailleurs avant de prendre une décision de rupture unilatérale de leur contrat de travail en application du principe de bonne administration *audi alteram partem* et non du principe des droits de la défense.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant relève qu’il n’est pas contesté que C. L. était un agent contractuel.

Il observe que, dans un arrêt du 6 juillet 2017, la Cour constitutionnelle a jugé que les articles 32, 3°, et 37, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 ‘relative aux contrats de travail’, interprétés comme autorisant une autorité publique à licencier un travailleur avec lequel elle a conclu un contrat de travail pour des motifs liés à sa personne ou à son comportement sans être tenue d’entendre préalablement ce travailleur ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution (C. const. 6 juillet 2017, n° 86/2017)

Il soutient que le principe d’audition préalable s’applique, en tout cas, lorsque c’est la personne ou le comportement du travailleur qui serait à l’origine du licenciement.

Il allègue que pour le contenu concret de l’obligation préalable, la jurisprudence du Conseil d’État et celle des juridictions du travail convergent.

Il relève ainsi que pour le Conseil d’État, « lorsqu’une autorité administrative se propose de prendre à l’égard d’un membre de son personnel, en raison de son comportement, une mesure grave tel un licenciement, elle doit, en vertu du principe *audi alteram partem*, l’en informer au préalable, lui indiquer les

griefs qui lui sont adressés, lui donner connaissance des éléments sur lesquels elle se fonde et lui permettre de s'expliquer ; que le respect du principe *audi alteram partem* implique également que l'agent ait accès au dossier rassemblant toutes les pièces sur lesquelles l'autorité administrative entend se fonder » (C.E., arrêt n° 222.198 du 23 janvier 2013).

Il cite des arrêts de cours du travail qui vont dans le même sens.

Il mentionne des articles de doctrine qui mettent en évidence que le principe *audi alteram partem*, qui doit être respecté en l'espèce selon lui, se distingue de celui des droits de la défense

Il allègue que s'il est vrai que le principe général des droits de la défense trouve à s'appliquer, dans le contentieux de la fonction publique, aux procédures disciplinaires, il s'agit sans le moindre doute des procédures disciplinaires qui concernent les agents statutaires et non les contractuels. Il soutient qu'aucun des arrêts cités par la partie adverse ne dit le contraire et qu'aucun arrêt du Conseil d'État n'a jamais décidé que le principe trouvait à s'appliquer aux travailleurs contractuels des pouvoirs publics à l'occasion de procédures conduisant à leur licenciement en raison de reproches qui leurs sont faits.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, le requérant cite les arrêts récents de la Cour constitutionnelle dont elle conclut que cette Cour est bien consciente de la portée différente des deux principes (droits de la défense et *audi alteram partem*) et a confirmé que c'est le principe d'audition préalable qui trouve à s'appliquer à la procédure menant au licenciement d'un agent contractuel, et non le principe des droits

de la défense applicable à la procédure disciplinaire dirigée contre un agent statutaire.

Il allègue que telle est également la position du Conseil d'État qui a estimé, par un arrêt n° 253.719 du 11 mai 2022, que le principe général du respect des droits de la défense n'est d'application, dans le contentieux de la fonction publique, que lorsque les procédures disciplinaires concernent des membres du personnel nommés à titre définitif. Il avance que le Conseil d'État a réaffirmé cette position dans un arrêt n° 256.087 du 21 mars 2023 qui portait sur une affaire similaire au cas d'espèce.

Il en conclut que tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'État reconnaissent que l'autorité publique qui entend procéder au licenciement d'un agent contractuel est tenue au respect du principe de l'audition préalable, et non des droits de la défense. Il estime que c'est en vain que la partie adverse se réfère à la jurisprudence des juridictions de l'ordre judiciaire, dès lors que, selon lui, ces juridictions ne font pas de distinction entre ces deux principes.

Il fait valoir que, contrairement à ce que soutient la partie adverse dans son dernier mémoire, ceci n'est nullement constitutif d'une différence de traitement non justifiée entre les agents contractuels visés par une mesure de licenciement et les agents statutaires qui font l'objet d'une procédure disciplinaire. Il évoque l'arrêt n° 255.321 du 20 décembre 2022 dans lequel le Conseil d'État a indiqué ce qui suit : « Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence concordante du Conseil d'État (C.E., n° 122.786 du 15 septembre 2003) et de la Cour constitutionnelle (C. const., n° 22/2018 du 22 février 2018 ; n° 137/2022 du 27 octobre 2022) qu'en cas de licenciement d'un agent ou d'un stagiaire pour faute grave, en dehors d'une procédure disciplinaire propre aux agents statutaires, c'est le principe *audi alteram partem* et non celui du respect des droits de la défense qui est d'application, ce qui confirme que, parmi les mesures qui peuvent mettre fin à la relation de travail, seules les mesures disciplinaires ont un caractère punitif ».

Il soutient que l'autorité publique qui décide de licencier un agent contractuel se limite à faire usage de son pouvoir unilatéral de rupture, reconnu à chacune des deux parties à un contrat de travail et qu'il va d'autant plus ainsi lorsqu'il ne s'agit pas d'un licenciement pour faute grave, mais d'un licenciement avec indemnité compensatoire de préavis comme en l'espèce, ce qui explique selon lui que seul le principe *audi alteram partem* soit d'application.

Il allègue enfin que le fait que la procédure de licenciement soit, en l'espèce, organisée dans son règlement de travail, a pour seule conséquence que l'employeur est tenu de suivre cette procédure pour licencier l'un de ses agents, ce qui n'implique toutefois pas, selon lui, que le licenciement de C. L. revête un caractère punitif. Il insiste à ce sujet sur le fait que la procédure de licenciement est motivée par la rupture de confiance qui rend impossible la poursuite de la relation de travail avec C. L.

Il conclut qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, en motivant sa décision au regard des droits de la défense et non du principe *audi alteram partem*, la partie adverse a commis une erreur de droit.

IV.2. Appréciation

La délibération du requérant qui a été annulée par la partie adverse a pour origine un rapport disciplinaire concernant C. L. et est fondée sur le chapitre 7 « Sanctions et pénalité » du règlement général de travail.

Le point 7.3. de ce chapitre est relatif aux « Sanctions et pénalités applicables au personnel contractuel ». Il prévoit une sanction mineure (« avertissement ou réprimande »), une sanction majeure (« pénalité financière ne pouvant dépasser par jour 1/5^{ème} de la rémunération journalière ») et une sanction maximale, étant le « licenciement moyennant remise d'un préavis légal ou indemnité compensatoire de préavis ».

Le point 7.4 prévoit la « Procédure applicable au personnel contractuel en matière de sanction » et reconnaît un certain nombre de « droits » au travailleur, droits qui ont d'ailleurs été rappelés à C. L. lorsque le rapport disciplinaire la concernant lui a été envoyé par la partie adverse. Ces droits, notamment celui de pouvoir présenter oralement sa défense devant le conseil ou de demander l'audition de témoins, vont au-delà de ce qui est requis par le principe *audi alteram partem*, qui requiert que la personne concernée par la mesure grave prise à son encontre en soit informée préalablement, puisse prendre connaissance de ce qui justifie la mesure envisagée faire valoir son point de vue à l'autorité avant que celle-ci prenne sa décision.

S'il est de jurisprudence constante du Conseil d'État, la Cour constitutionnelle ayant rendu plusieurs arrêts dans le même sens, que l'autorité publique qui a l'intention de licencier un agent contractuel pour des raisons liées à sa personne ou à son comportement, et notamment si celui-ci a commis des fautes, graves ou non, est tenue de respecter le principe *audi alteram partem*, cela n'exclut pas que lorsque l'autorité a, comme en l'espèce, organisé un régime disciplinaire à l'égard des agents contractuels, cette autorité doive, comme pour les agents statutaires, respecter les droits de la défense de l'agent contractuel qu'elle entend punir, en ce compris lorsque la sanction infligée est la sanction maximale et que cette sanction maximale est le licenciement avec préavis ou indemnité compensatoire de préavis. La circonstance qu'une même mesure de licenciement puisse également être prise par une autorité en raison de la personne de l'agent ou de son comportement, sans présenter toutefois le caractère punitif d'une mesure prise dans le cadre d'un régime disciplinaire, et qu'elle ne doive pas dans une telle hypothèse, respecter le principe général des droits de la défense, mais bien le principe *audi alteram partem*, ne modifie pas l'analyse qui précède.

Contrairement à ce qu'indique le requérant dans son dernier mémoire, le fait que la délibération annulée est motivée par « la rupture de confiance qui rend impossible la poursuite de la relation de travail » avec l'agent concerné n'est pas déterminant, dès lors qu'une « rupture de confiance » constitue un motif qui peut régulièrement motiver une démission d'office.

Comme indiqué ci-dessus, il ressort de la motivation de la délibération annulée qu'elle a bien été adoptée en tant que sanction disciplinaire prévue par le chapitre 7 du règlement de travail et au terme de la procédure organisée par ce règlement. Il résulte ainsi de l'acte attaqué et de la délibération qu'il annule que celle-ci a été précédée d'un « rapport disciplinaire [...] mentionnant les griefs justifiant une procédure disciplinaire à l'encontre de C. L. », notifié à cette dernière « avec un courrier mentionnant le fait qu'une sanction disciplinaire maximale était envisagée ». Cette notification indique encore son « droit de consulter le dossier disciplinaire » et le dossier administratif atteste que toutes les auditions réalisées dans le cadre de cette procédure, y compris celle de C. L., ont pour objet exprès : « Dossier disciplinaire – Auditions ». Partant, il suit des circonstances de l'espèce que la délibération annulée par l'acte attaqué avait clairement pour objet d'infliger une sanction disciplinaire à C. L.

Il n'est pas contesté que le requérant a adopté la mesure après avoir procédé à des auditions de témoins à laquelle l'agent contractuel n'a pas été invité à assister et sans que le compte rendu de ces auditions lui ait été soumis pour qu'il puisse réagir à l'égard de celles-ci avant l'adoption de la sanction litigieuse.

L'acte attaqué, qui constate que les droits de la défense de cet agent contractuel ont ainsi été méconnus, est adéquatement motivé en fait et en droit.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation « des principes s'appliquant aux actes authentiques » et « de la méconnaissance des formes prescrites à peine de nullité ».

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué n'est pas daté alors que la date est une condition de validité des actes authentiques.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant souligne que la doctrine enseigne que les actes authentiques sont nécessairement datés.

Il allègue que le premier critère de validité d'un acte authentique est bien l'existence d'une date certaine et que l'acte authentique fait pleine foi de sa date, ce qui en simplifie la preuve.

Il cite un arrêt n° 189.860 du 22 décembre 2008 qui a jugé que la date d'un acte authentique est un de ses éléments constitutifs essentiels.

Il en conclut qu'il doit donc être considéré qu'il existe bien un principe général selon lequel la date est un élément essentiel de l'acte authentique.

Il soutient que la date portée sur l'arrêté de notification de l'acte authentique ne peut suffire à dater celui-ci et que même s'il pourrait être soutenu que l'arrêté n'a pas été pris à une date ultérieure à celle de sa notification, il n'en reste pas moins qu'on ne connaît pas la date de l'acte alors que l'apposition de cette date sur l'acte authentique constitue un élément essentiel de celui-ci.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant renvoie aux développements de ses écrits précédents.

V. 2. Appréciation

La mention de la date à laquelle la décision attaquée a été prise ne constituait ni une formalité substantielle, ni une formalité prescrite à peine de nullité. Par conséquent, l'omission de cette mention est sans incidence sur la légalité de l'acte contesté.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation du « principe d'administration raisonnable ».

Le requérant fait valoir que la partie adverse a reçu le 1^{er} février 2022 le recours contre la délibération du 20 janvier 2022, mais qu'elle a attendu jusqu'au 2 mars 2022 pour demander l'envoi des pièces justificatives

Selon lui, il n'est pas raisonnable d'attendre, à la réception d'un recours, 30 jours avant d'aviser l'autorité sous tutelle de l'existence d'un recours et de lui demander la communication des pièces justificatives, que ce délai est d'autant plus déraisonnable qu'il est le même que celui dont dispose le gouverneur pour statuer sur le recours au vu de la délibération attaquée et des pièces justificatives.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant rappelle que sa critique vise le délai mis par la partie adverse pour lui demander la communication du dossier administratif.

Il allègue que « le caractère raisonnable de ce délai doit être apprécié au regard des principes : la compétence de l'autorité de tutelle est strictement encadrée dans des délais déterminés » et qu'« en l'espèce, c'est dans les 30 jours de la communication du recours et du dossier que l'autorité de tutelle doit statuer ».

Il est donc, selon lui, manifestement déraisonnable de tarder pendant 30 jours pour lui demander la communication du dossier administratif retardant, de la sorte, d'autant la date à laquelle ce dossier pourrait lui être communiqué et la date à laquelle l'autorité de tutelle devrait statuer.

Il indique que la partie adverse soutient qu'il a été statué dans les délais légaux mais que ce n'est pas la portée de la critique qu'il lui fait.

Il relève qu'il est vrai qu'aucun délai n'est imparti au gouverneur par l'article 112, § 2, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale' pour réclamer l'acte accompagné de ses pièces justificatives, mais

observe que lorsque les textes législatifs ou réglementaires ne fixent aucune durée à la procédure administrative, il reste requis que les autorités publiques instruisent les affaires dans un délai raisonnable. Il cite à cet égard un arrêt n° 252.505 du 21 décembre 2021.

Il soutient qu'il n'est pas raisonnable de tarder 30 jours pour réclamer la communication d'un dossier lorsqu'on ne disposera, soi-même, que d'un délai de 30 jours – éventuellement prorogeable – pour statuer.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant rappelle la jurisprudence en matière de délai raisonnable, constate qu'aucun élément ne permet de justifier l'écoulement d'un délai de 30 jours pour réclamer le dossier et observe que la nature du dossier, à savoir une décision de licenciement, justifiait également qu'il soit traité avec diligence.

VI.2. Appréciation

La législation n'impose pas un délai dans lequel le gouverneur, saisi d'un recours, doit réclamer l'acte attaqué accompagné de ses pièces justificatives. Il doit toutefois respecter le principe général du délai raisonnable. Le respect de ce principe s'apprécie au regard non seulement de la durée totale d'une procédure, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires.

Il est de jurisprudence constante que cette appréciation du caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Ainsi, le dépassement du délai raisonnable doit être apprécié *in concreto*, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire, en tenant compte des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire et de sa complexité, du comportement de l'administré concerné et de celui de l'autorité.

En l'espèce, la procédure a duré du 1^{er} février 2022 (date de la réception du recours) au 22 avril 2022 (date de la notification de l'acte attaqué), soit 70 jours. Si certes la partie adverse aurait pu agir avec davantage de diligence pour réclamer le dossier au requérant, le délai de quatre semaines qu'elle a pris pour ce faire ne peut à lui seul et à défaut d'autre retard allégué, suffire à considérer que la partie adverse aurait violé le principe général.

Le moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 février 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux