

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.626 du 3 décembre 2024

A. 238.090/VIII-12.684

En cause : **la société coopérative à
responsabilité limitée VIVALIA,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT, Olivier LOUPPE,
et Olivier LANGLET, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 décembre 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de date inconnue d'annuler la délibération du 22 mars 2022 par laquelle le directeur général f.f. de l'intercommunale Vivalia a décidé de licencier avec indemnités compensatoires de préavis Monsieur Mehdi Bouziane ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Gil Renard, auditeur adjoint 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 17 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 novembre 2024.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Charline Servais, *loco* M^{es} Jean Laurent, Olivier Louppe et Olivier Langlet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Louisanne Hamon, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Gil Renard, auditeur adjoint, 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. Depuis 1^{er} mars 2021, la partie adverse emploie M. B. en tant qu'infirmier gradué sur le site d'une clinique à Arlon, en vertu d'un contrat de travail à durée indéterminée.

2. Les 21 avril, 3 août et 9 décembre 2021, M. B. fait l'objet de trois entretiens de progression professionnelle avec son infirmière en chef et l'infirmière chargée de l'accueil de nouveaux engagés.

3. Le 17 mars 2022 a lieu le quatrième et dernier entretien de progression professionnelle. Le procès-verbal subséquent indique, en ce qui concerne la « préparation de l'entretien par [M. B.] », qu'« à son arrivée pour cet entretien de progression, il [...] explique avoir réalisé son auto-évaluation mais avoir fait le choix de ne pas l'apporter à ce rdv [...] ». Le procès-verbal expose également que des dysfonctionnements ont été constatés dans son chef, dont un « défaut d'analyse globale et de liens entre la théorie (pathologies rencontrées) et la pratique (les traitements médicaux) », un « défaut d'organisation », un « défaut d'observation du patient permettant de garantir sa sécurité », un reproche de ne pas être « assez consciencieux dans les règles d'hygiène et d'asepsie », un « défaut d'empathie et d'écoute envers le patient », un « défaut de respect de l'intégrité du patient » et une « perte de confiance de l'infirmière en chef de l'équipe ». Ce procès-verbal conclut notamment que M. B. « remet en question la valeur et les faits concrets repris tout au

long des entretiens de progression professionnel[le] », qu'il « est impossible de poursuivre la relation professionnelle au vu des faits et de leur récurrence », que la direction des Ressources humaines ainsi que la direction du Département infirmier vont être informées de cette position et que, « dans l'attente d'une décision prise par l'institution », M. B. est informé qu'« il est préférable qu'il ne preste pas ».

4. Le 22 mars 2022, le directeur général de la requérante notifie à M. B. qu'il est immédiatement mis fin à son contrat de travail avec indemnité compensatoire de préavis.

5. Le 13 juin 2022, le conseil de M. B. interpelle la requérante en indiquant qu'« un travailleur a le droit d'être informé des motifs réels de son licenciement (voir CCT n° 109 et jurisprudence de la Cour constitutionnelle) » et que M. B. n'a pas été « mis au courant des motifs exacts de son licenciement, les documents reçus [...] mettant uniquement en évidence le type de licenciement visé ».

6. Le 23 juin 2022, la requérante répond qu'« une notification de la décision de licenciement a été notifiée par courrier simple et par courrier recommandé à l'intéressé le 22 mars 2022 », que « le courrier de notification de 4 pages comporte une motivation détaillée des raisons du licenciement de l'agent » et que « le licenciement fait suite à plusieurs entretiens entre l'agent et sa hiérarchie au cours desquels l'agent a pu s'exprimer par rapport aux divers manquements qui lui étaient reprochés ».

7. Le 27 juin 2022, la C.G.S.P. interpelle le président de la requérante en soutenant que le formulaire C4 [...] « ne comporte pas de motif précis du licenciement et n'est pas donc pas valable pour l'Onem qui refuse son dossier » et que « la lettre de notification du licenciement en accompagnement du formulaire C4 n'est pas suffisante ». Un formulaire C4 conforme est demandé pour qu'il « puisse s'inscrire valablement comme demandeur d'emploi et bénéficier d'indemnité de chômage ».

8. Le 28 juin 2022, un formulaire C4 est à nouveau complété en indiquant notamment qu'il s'agit d'un « licenciement moyennant indemnité compensatoire de préavis de 8 semaines, *confer* notification annexe (5 pages) reprenant les motifs détaillés ».

9. Le 29 juin 2022, la C.G.S.P. saisit l'autorité de tutelle d'un recours contre le licenciement du 22 mars 2022.

10. Le 16 août 2022, celle-ci sollicite une copie certifiée conforme du licenciement et un rapport circonstancié rencontrant les griefs du réclamant.

11. La requérante communique ces pièces le 3 octobre 2022.

12. Le 3 novembre 2022, l'autorité de tutelle annule le licenciement du 22 mars 2022 dans les termes suivants :

« [...] ;

Considérant que [M. B.] a été engagé par l'intercommunale Vivalia en qualité d'infirmier contractuel pour prêter sur le site d'Arlon à partir du 4 janvier 2021 ;

Considérant que le 17 mars 2022, M. B. a fait l'objet d'un quatrième entretien de progression professionnelle en présence des chefs de service ;

Considérant qu'un procès-verbal de cet entretien a été dressé duquel il ressort différents comportements dysfonctionnels de la part de M. B. ;

Considérant que par un courrier recommandé du 22 mars 2022, le directeur général f.f. notifie à M. B. sa décision de rompre immédiatement son contrat de travail ; qu'il s'agit de l'acte attaqué ;

[...]

Considérant que le directeur général f.f. est bien compétent pour licencier un agent contractuel ; qu'en effet, par une délibération du 11 février 2021, le conseil d'administration de Vivalia a donné délégation au directeur général de prendre une telle décision ; Que toutefois, en ce qui concerne le principe général "*Audi alteram partem*", les arguments de l'intercommunale ne peuvent être retenus ;

Considérant que la délibération litigieuse du 22 mars 2022 susmentionnée motive le licenciement de M. B. de la manière suivante :

[...]

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que M. B. a été licencié en raison de son comportement ; que s'agissant d'une mesure grave prise en raison du comportement de la personne, l'intéressé aurait dû être entendu préalablement à cette mesure ;

Qu'en effet, par un arrêt n° 86/2017 du 06 juillet 2017, la Cour constitutionnelle a considéré :

"[...]

B.8. Il ressort de ce qui précède que les articles 32, 3°, et 37, § 1^{er}, de la loi du 03 juillet 1978 précitée, interprétés comme autorisant une autorité publique à licencier un travailleur, avec lequel elle a conclu un contrat de travail pour des motifs graves 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" ;

Considérant que partant de cette position de la Cour constitutionnelle, il peut être admis, afin de dégager les conditions d'application du principe "*audi alteram partem*" dans le cadre d'un licenciement de contractuel, de faire un parallèle avec les modalités d'application de ce principe aux statutaires en matière disciplinaire, qui connaît une jurisprudence bien plus étoffée ;

Considérant qu'avant même que la loi du 24 mai 1991 relative au régime disciplinaire applicable aux agents statutaires communaux transcrite dans le CDLD ne prévoie le principe de l'audition par l'autorité disciplinaire amenée à prendre la sanction, le Conseil d'État retenait déjà cette règle de l'identité entre autorité qui auditionne et autorité qui sanctionne, partant du postulat que les droits de la défense sont exercés de façon plus efficace lorsque l'intéressé s'explique directement devant son autorité disciplinaire ; qu'en matière disciplinaire, l'agent poursuivi doit pouvoir jouir pleinement de son droit de défense, et participe de ce droit celui d'être entendu par l'autorité (C.E. n° 15.231 du 24 mars 1972 ; CE n° 18.863 du 30 mars 1978 ; CE 23.978 du 25 février 1984 ; CE n° 51.199 du 18 janvier 1995 ; CE n° 212.328 du 30 mars 2011) ;

Considérant qu'en l'espèce, un entretien de progression professionnelle effectué par les chefs de service de l'agent n'est donc pas suffisant si le directeur général est compétent pour prendre la sanction ; que par ailleurs, il n'appartient pas à l'agent qui soulève le moyen de la violation du principe général *Audi alteram partem* de démontrer qu'il a subi un préjudice celui-ci étant un moyen d'ordre public ;

Considérant, par conséquent, que [M. B.] a été licencié en raison de divers comportements dysfonctionnels sans avoir été préalablement entendu par l'autorité compétente, à savoir le directeur général qui a reçu délégation du conseil d'administration de Vivalia [...] pour licencier des agents contractuels ; que le principe général "*Audi alteram partem*" est violé.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation « du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment ses articles L3114-1 et L3122-1, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment les articles 2 et 3, du principe général de la motivation interne des actes administratifs, de l'insuffisance et de l'erreur dans les motifs, des principes de bonne administration en ce compris du principe du raisonnable, et [...] de l'erreur manifeste d'appréciation ».

La requérante fait valoir que sa décision de licenciement du 22 mars 2022 a été annulée parce que M. B. n'a pas été préalablement entendu par l'autorité compétente en violation, selon la partie adverse, du principe général *audi alteram partem* qu'elle assimile au principe des droits de la défense applicable en matière disciplinaire. Elle cite de la jurisprudence et indique que, quant à l'étendue des garanties qu'ils offrent, il convient de distinguer ledit principe, qui s'applique aux

mesures graves dépourvues de caractère punitif, de celui des droits de la défense propre aux sanctions disciplinaires. Elle expose que le principe *audi alteram partem*, contrairement au principe des droits de la défense, n'impose pas que l'agent soit nécessairement auditionné et qu'il suffit qu'il ait pu faire part de ses observations. Elle invoque un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 86/2017 du 6 juillet 2017 dont elle déduit qu'il est établi que lors d'un licenciement contractuel, c'est bien le principe *audi alteram partem* qui doit être appliqué. Elle conteste la « prémisse [selon laquelle] les modalités de l'audition préalable applicable [au] licenciement d'un agent contractuel s'apparentent aux modalités qui prévalent s'agissant de l'audition préalable en matière disciplinaire » et répète qu'en matière disciplinaire, c'est le principe des droits de la défense qui est de rigueur et qu'il se distingue du principe *audi alteram partem* applicable en l'espèce. Elle en déduit que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en donnant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 86/2017 du 6 juillet 2017 une portée qu'il n'a pas et en appliquant les mêmes garanties procédurales au principe *audi alteram partem*.

Elle soutient ensuite qu'il ressort d'une jurisprudence constante qu'elle cite que si une audition est organisée, elle ne doit pas nécessairement avoir lieu devant l'autorité compétente pour adopter la décision. Elle relève que M. B. a été entendu le 17 mars 2022 dans le cadre de son quatrième entretien de progression, qu'il ressort du procès-verbal subséquent que cette personne a pu faire valoir ses observations à l'égard des différents dysfonctionnements relevés et fondant le licenciement, que le directeur général f.f. s'est basé sur ce procès-verbal et sur les différents entretiens de progression pour décider le licenciement, que la personne concernée a donc pu faire valoir tous les éléments qu'elle jugeait utiles à la défense de ses droits, et que ledit directeur général a pu statuer en pleine connaissance de cause sur la base de ces éléments et de l'ensemble du dossier. Elle en conclut que les objectifs que le principe d'audition préalable vise à rencontrer sont atteints en l'espèce, que le principe *audi alteram partem* n'a pas été méconnu et que « la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et un excès de pouvoir en considérant que [ledit] principe a été violé [...] dès lors que le directeur général f.f. n'a pas lui-même procédé à l'audition ».

Elle en déduit que la motivation de l'acte attaqué est erronée et inadéquate en ce qu'il considère que « partant de cette position de la Cour Constitutionnelle, il peut être admis, afin de dégager les conditions d'application du principe "*audi alteram partem*" dans le cadre d'un licenciement de contractuel, de faire un parallèle avec les modalités d'application de ce principe aux statutaires en matière disciplinaire, qui connaît une jurisprudence bien plus étoffée ; [...] qu'en matière disciplinaire, l'agent poursuivi doit pouvoir jouir pleinement de son droit de défense et participe de ce droit celui d'être entendu par l'autorité ; [...] considérant

qu'en l'espèce, un entretien de progression professionnelle effectué par les chefs de service de l'agent n'est donc pas suffisant si le directeur général est compétent pour prendre la sanction ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse invoque l'irrecevabilité du moyen en ce qu'il est pris de la violation des articles L3114-1 et L3122-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, faute pour la requérante d'indiquer en quoi ces dispositions seraient méconnues.

Elle ne conteste pas que le principe *audi alteram partem* n'impose pas une audition orale dès lors que l'agent peut valablement faire valoir ses observations par écrit, ni que l'autorité compétente pour prendre la décision finale procède elle-même à l'audition, ni qu'elle réponde à l'intégralité des arguments, ni qu'un procès-verbal de l'audition soit dressé. Elle précise toutefois que c'est « l'absence totale d'audition effective par l'autorité avant l'adoption d'une décision grave prise en raison du comportement de l'agent, en l'espèce son licenciement », qu'elle a censurée en sa qualité d'autorité de tutelle.

Elle considère que l'entretien du 22 mars 2022 « derrière lequel se retranche à tort » la requérante ne constitue pas une audition organisée dans le cadre d'une procédure de licenciement ou en préalable à l'adoption d'une mesure grave prise en raison du comportement de l'agent, mais un entretien de « progression professionnelle », le quatrième, auquel s'est présenté M. B. « hors la présence d'un défenseur et sans avoir eu la possibilité de préparer une note de défense par rapport à des griefs qui lui seraient formulés et qui pourraient justifier à son encontre l'adoption d'une mesure aussi grave qu'un licenciement ». Elle relève que la requérante ne produit aucune convocation adressée en vue de cet entretien qui aurait précisément indiqué à M. B. les griefs formulés, la possibilité qu'une décision grave telle que le licenciement intervienne au terme de cet entretien ou encore la possibilité de se faire assister au cours de celui-ci par un défenseur de son choix. Elle ajoute qu'il « ressort d'ailleurs du procès-verbal de cet entretien qu'il lui fut même refusé la possibilité d'adresser, suite à celui-ci, ses arguments de défense » et qu'il « est par conséquent particulièrement audacieux de soutenir [...] que le principe *audi alteram partem* aurait bien été respecté par l'autorité alors même qu'aucune des conditions de celui-ci ne semble réunie ».

Elle indique que, selon la jurisprudence qu'elle cite, d'une part, les modalités de l'audition doivent permettre à l'intéressé d'être entendu utilement, ce qui implique, entre autres, qu'il dispose d'un délai suffisant pour contredire

utilement les faits que l'autorité envisage de prendre en considération à l'appui de la mesure administrative projetée et qu'il reçoive réellement l'occasion de faire valoir ses observations pendant ce délai et que, d'autre part, le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'avertir explicitement la personne concernée de la mesure qu'elle entend prendre et des motifs la justifiant, ainsi que de l'objet et du but de l'audition afin qu'elle puisse s'expliquer utilement. Selon elle, il est manifeste que ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce. Elle cite l'acte attaqué et estime que sa motivation est pertinente et adéquate dans la mesure où il ne peut être considéré que M. B. a été effectivement entendu préalablement à son licenciement par l'autorité compétente, fût-ce sur délégation, ce qui suffit à justifier l'annulation attaquée.

Elle est d'avis que « [ses] considérations [...] quant aux analogies à opérer entre les principes *audi alteram partem* et des droits de la défense sur la base de l'arrêt prononcé par le Cour constitutionnelle le 6 juillet 2017 n'énervent nullement ce constat[,] pas plus que les considérations sur la qualité de l'autorité habilitée ou non procéder à une audition préalable » parce qu'à supposer même qu'en sa qualité d'autorité de tutelle, elle aurait conféré à l'arrêt de la Cour constitutionnelle une portée qu'il n'a pas et qu'elle aurait erronément considéré que les garanties conférées par les deux principes en cause sont analogues, « il n'en demeure pas moins qu'en annulant la décision [...] du 22 mars 2022 pour violation du principe *audi alteram partem*, [elle] n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation et a agi dans les limites de son pouvoir de tutelle puisqu'il a été démontré qu'aucune audition effective au sens du[dit] principe n'avait eu lieu en l'espèce ». Elle en conclut que l'acte attaqué est adéquatement motivé.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle répond que le rapport de l'auditeur rapporteur « se heurte aux termes mêmes de l'acte attaqué » et que ce dernier, contrairement à ce que soutenait la C.G.S.P., reconnaît la compétence du directeur général f.f. pour prononcer le licenciement d'un agent. Elle cite l'acte attaqué et fait valoir qu'il contient « bien tous les éléments de motivation requis pour justifier une censure sur la base du principe général *audi alteram partem* en raison du fait qu'aucune audition préalable à l'adoption d'une mesure grave n'a été organisée ».

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de

permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

Le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure qui risque de produire un effet grave à l'égard d'un agent d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition n'est pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause. Ce principe, qui a valeur législative, ne peut être confondu avec le principe des droits de la défense qui, lui, est d'ordre public et qui offre plus de possibilités pour faire entendre son point de vue. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir ses observations par écrit est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*, qui requiert toutefois qu'il puisse préalablement prendre connaissance du dossier et qu'il dispose d'un délai suffisant pour faire utilement valoir des observations.

En l'espèce, il ressort de l'acte attaqué que le licenciement du 22 mars 2022 a été annulé au motif que « [M. B.] a été licencié en raison de divers comportements dysfonctionnels sans avoir été préalablement entendu par l'autorité compétente, à savoir le directeur général qui a reçu délégation du Conseil d'administration de Vivalia pour licencier des agents contractuels » et que, par conséquent, « le principe général "*audi alteram partem*" est violé ». Le motif, repris en gras dans l'*instrumentum*, selon lequel cette personne n'a pas été « entendu[e] par l'autorité compétente », constitue ainsi le motif déterminant de l'acte attaqué à l'instar du motif, également repris en gras, qui met en exergue la « règle de l'identité entre autorité qui auditionne et autorité qui sanctionne, partant du postulat que les droits de la défense sont exercés de façon plus efficace lorsque l'intéressé s'explique directement devant son autorité disciplinaire ».

Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les considérations qui précèdent cette appréciation au départ de la jurisprudence citée dans l'acte attaqué, force est de constater qu'un tel motif n'est pas adéquat au sens de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991. Il ressort en effet de la jurisprudence plus récente mais néanmoins constante que, d'une part, les principes *audi alteram partem* et des droits

de la défense ne peuvent être confondus compte tenu de leur champ d'application respectif et distinct, le premier s'appliquant avant toute mesure grave, mais non punitive, envisagée à l'égard d'un agent ou d'un administré et le second s'imposant avant l'adoption d'une mesure disciplinaire qui a spécifiquement pour objet de sanctionner un comportement. D'autre part, et selon la jurisprudence tout aussi constante, l'audition requise par ces deux principes généraux ne doit pas nécessairement être réalisée par la personne compétente pour adopter la décision finale.

En l'espèce, M. B., agent contractuel de la requérante, est licencié en raison de plusieurs dysfonctionnements constatés quant à sa manière d'exercer ses fonctions. Il n'est nullement soutenu, ni *a fortiori* établi au regard du dossier administratif, que cette décision s'intégrerait dans le cadre d'une procédure disciplinaire ayant spécifiquement pour objet de le punir.

En considérant, sur la base d'un postulat déduit du principe général des droits de la défense expressément appliqué au principe général *audi alteram partem*, que ce dernier principe serait d'ordre public et que le licenciement annulé ne pouvait être décidé qu'après une audition réalisée par la seule autorité compétente pour le prononcer, l'acte attaqué repose sur des motifs qui ne sont ni exacts ni pertinents ni légalement admissibles. Les explications postérieures figurant dans le mémoire en réponse, dont l'allégation d'une audition non effective et d'une méconnaissance des conditions imposées par le principe *audi alteram partem*, ne peuvent pallier ce vice de motivation formelle adéquate dont est atteint l'acte attaqué *ab initio*.

Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure 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 décision du ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville du 3 novembre 2022 d'annuler la délibération du 22 mars 2022, par laquelle

le directeur général f.f. de l'intercommunale Vivalia a décidé de licencier avec indemnités compensatoires de préavis Monsieur Mehdi Bouziane, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 décembre 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