

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.627 du 3 décembre 2024

A. 238.089/VIII-12.683

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^{es} Laurane FERON et
Judith MERODIO, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

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 du 3 novembre 2022 d'annuler la délibération du 29 avril 2022 par laquelle le directeur général f.f. de l'intercommunale Vivalia a décidé de licencier pour faute grave [Emmanuel] Ngounou Youpa, aide-soignant contractuel sur le site [...] ».

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 Laurane Feron, 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 le 1^{er} janvier 2021, la requérante emploie E. N. en tant qu'aide-soignant sur le site d'une résidence pour personnes âgées, en vertu d'un contrat de travail à durée indéterminée.

2. Le 22 avril 2022, E. N. a un « entretien de dysfonctionnement [...] suite aux faits constatés le jeudi 21 avril 2022 au matin ». Cet entretien a lieu en présence du coordinateur des soins, de la directrice et de l'infirmière en chef du service de la résidence. D'après le procès-verbal de cet entretien, « les faits [sont] relatés » et la « réaction de [E. N.] » est transcrite. Il lui est reproché d'avoir eu un comportement inapproprié avec certains résidents et d'être à l'origine de coups et blessures sur ceux-ci. Le « clôture de l'entretien » est libellée comme suit :

« Suite à l'entretien de dysfonctionnement fait ce jour, nous n'avons plus confiance en l'agent et ne souhaitons pas poursuivre avec lui. Le dossier est transmis à la direction des ressources humaines pour décision. Nous mettons en attendant l'agent en congé payé et refusons qu'il prenne son service ».

3. Le 25 avril suivant, E. N. refuse de signer le procès-verbal susvisé et indique n'avoir « aucune remarque pour le moment ».

4. Le 26 avril 2022, le directeur général f.f. de la requérante notifie à E. N. « la rupture immédiate ce 26/04/2022 de [son] contrat de travail pour motif

grave, sans préavis ni indemnité [...] en application de l'article 35 de la loi relative aux contrats de travail du 3 juillet 1978 », en raison « de faits rendant définitivement et immédiatement impossible la poursuite de toute collaboration professionnelle ».

5. Le 29 avril 2022, le même directeur général lui notifie les motifs graves qui justifient son licenciement.

6. Le 4 mai 2022, la C.G.S.P. conteste ce licenciement auprès du président de la requérante et, le 29 juin 2022, saisit l'autorité de tutelle d'un recours contre ce licenciement.

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

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

9. Le 3 novembre 2022, l'autorité de tutelle annule le licenciement du 29 avril 2022 dans les termes suivants :

« [...]

Considérant que le 22 avril 2022, E. N. a fait l'objet d'un entretien de dysfonctionnement suite à des faits constatés le 21 avril 2022. Étaient présents lors de l'entretien, [le] coordinateur des soins, [la] directrice MR-MRS et [l']infirmière en chef, présente en qualité d'observateur ;

Considérant qu'un procès-verbal de cet entretien a été dressé duquel il ressort que les faits reprochés à l'aide-soignant seraient d'avoir causé des blessures à une résidente [...]

Considérant que par un courrier recommandé du 26 avril 2022, le directeur général f.f. notifie à E. N. sa décision de rompre immédiatement son contrat de travail pour motif grave ;

Considérant que par un courrier recommandé du 29 avril 2022, le directeur général f.f. notifie à l'intéressé les motifs graves qui ont justifiés son licenciement ; qu'il s'agit de l'acte attaqué ;

[...]

Que le second moyen repris par la CGSP est la violation du principe général *audi alteram partem* en ce que E. N. n'a pas été invité à être entendu en ses moyens de défense par l'autorité qui prononce le licenciement ; que le licenciement a été prononcé par le directeur général f.f., seul, après consultation d'un rapport d'un entretien de dysfonctionnement des chefs de service relatif aux faits reprochés à l'agent ;

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne le principe général "*Audi alteram partem*", en réponse à une question préjudicielle relative à l'audition préalable d'un agent contractuel qui a fait l'objet d'un licenciement pour faute grave, la Cour

constitutionnelle, par un arrêt n° 22/2018 du 22 février 2018 a répondu comme suit :

“[...]”

B.9. Il ressort de ce qui précède que l'article 35 de la loi du 3 juillet 1978 précitée, interprété 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, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution” ;

Considérant que la Cour constitutionnelle a arrêté la position de principe selon laquelle l'audition préalable était requise dans le cadre d'une procédure de licenciement ; que cette position a été justifiée par le fait qu'il n'y avait pas, au regard du principe général “*audi alteram partem*”, de différence objective entre un agent contractuel et un agent statutaire, lorsqu'on envisage de les priver de leur emploi ;

Considérant qu'il résulte du point précédent que la Cour estime que les modalités d'application de ce principe à un licenciement contractuel doivent être les mêmes que celles qui doivent s'appliquer lorsqu'il s'agit de rompre une relation statutaire (par exemple dans le cadre d'une démission d'office disciplinaire) ; que c'est d'ailleurs en cela que la Cour a estimé que le fait que l'on se trouve dans une procédure de licenciement pour motif grave n'empêchait pas le respect du principe du contradictoire ;

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 (CE 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 dysfonctionnement effectué par les supérieurs hiérarchiques 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 E. N. a été licencié en raison d'un comportement inapproprié 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, du principe 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 29 avril 2022 a été annulée parce que E. N. 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 [sic] 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 E. N. a été

entendu le 22 avril 2022, 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 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 [...] [parce] 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 ; [...] qu'en l'espèce, un entretien de dysfonctionnement effectué par les supérieurs hiérarchiques 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 estime n'avoir commis aucune confusion entre le principe général *audi alteram partem* et celui des droits de la défense et s'être correctement référée à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 22/2018 du 22 février 2018, qu'elle cite, pour ce qui concerne l'examen de « la situation d'un agent contractuel et d'un agent statutaire au regard d'une décision de l'autorité administrative amenée à mettre un terme à la relation de travail ». Elle cite l'acte attaqué et explique qu'elle s'est limitée à procéder à un parallélisme entre ces deux principes mais sans les confondre et à effectuer « une comparaison entre l'application du principe *audi alteram partem* dont doit impérativement bénéficier un agent contractuel susceptible d'être licencié et un agent statutaire dans la même situation, soit un agent susceptible de faire l'objet d'une sanction disciplinaire entraînant la rupture de la relation de travail ». Elle est d'avis qu'elle s'est pertinemment référée aux arrêts relatifs aux droits de la défense accordés aux agents statutaires dans le cadre des procédures disciplinaires et que c'est régulièrement qu'elle « a estimé

nécessaire d'assurer des conditions d'application du principe *audi alteram partem* dans le cadre d'un licenciement d'un agent contractuel équivalentes aux modalités d'application de ce principe aux statutaires en matière disciplinaire, aucune différence de traitement n'apparaissant justifiée à cet égard » et qu'elle a « constaté que les modalités de l'exercice effectif du principe *audi alteram partem* en cas de licenciement impliquaient que l'audition soit réalisée par l'autorité amenée à adopter la décision afin de garantir l'égalité de traitement entre les agents dont la situation a été jugée comparable par la Cour constitutionnelle ».

Se fondant sur des arrêts n° 51.199 du 18 janvier 1995, n° 212.328 du 30 mars 2011 et n° 227.849 du 24 juin 2014, elle soutient que le Conseil d'État a retenu la règle de l'identité entre autorité qui auditionne et autorité qui statue et estime avoir régulièrement considéré que l'audition par cette même autorité se justifiait d'autant plus que cette interprétation prévalait déjà à l'égard des agents statutaires communaux avant l'adoption du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Elle ajoute que le principe *audi alteram partem* implique la possibilité de faire connaître utilement ses arguments au cours de procédure administrative, que E. N. a été entendu par ses supérieurs hiérarchiques dans le cadre d'un entretien de dysfonctionnement et qu'il ne ressort pas des pièces communiquées par la requérante qu'il était informé des faits reprochés ni de la mesure envisagée. Elle en conclut que son audition n'a été ni suffisante ni effective dès lors que, selon elle, il n'a pas pu faire valoir utilement ses observations, et que l'acte attaqué explique adéquatement en quoi le principe *audi alteram partem* a été violé et qu'il en fait une interprétation et une application correctes.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle conteste avoir assimilé le licenciement litigieux à une sanction disciplinaire et précise avoir examiné les garanties accordées à un agent, contractuel ou statutaire, placé dans une situation identique de rupture de la relation de travail. Elle explique que, pour ce faire, elle a effectué une « comparaison entre l'application du principe *audi alteram partem* dont doit impérativement bénéficier un agent contractuel susceptible d'être licencié et un agent statutaire dans la même situation, soit un agent susceptible de faire l'objet d'une sanction disciplinaire entraînant la rupture de la relation de travail », et elle estime s'être régulièrement référée aux arrêts relatifs aux droits de la défense accordés aux agents statutaires dans le cadre des procédures disciplinaires. Elle en déduit qu'il est légitime d'avoir « jugé essentiel de garantir des conditions d'application du principe *audi alteram partem* dans le cadre d'un licenciement d'un agent contractuel, équivalentes aux modalités d'application de ce principe aux statutaires en matière disciplinaire, aucune différence de traitement n'apparaissant justifiée à cet égard ».

Elle conteste encore toute confusion entre les deux principes au regard des extraits de l'arrêt n° 22/2018 cité dans l'acte attaqué et estime avoir « uniquement constaté que les garanties d'une audition utile répondant [au] second principe *audi alteram partem* sont rencontrées par le respect de modalités comparables, applicables au premier principe des droits de la défense ». Elle répète que, selon la jurisprudence et la doctrine qu'elle cite, le principe *audi alteram partem* implique la possibilité de faire connaître ses arguments de manière utile et effective au cours de la procédure administrative précédant une décision susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts d'une personne, qu'il n'existe aucune obligation pour l'agent ou la personne concernée de faire valoir ses observations par écrit, et qu'il s'agit d'une possibilité qui lui est offerte.

Elle répond qu'elle a constaté dans l'acte attaqué que E. N. a été entendu le 21 [lire : 22] avril 2022 par le coordinateur des soins et la directrice MR-MRS « sans qu'un écrit [...] soit rédigé ou déposé à l'issue de cette audition », que le directeur général a ensuite été informé des griefs retenus à l'encontre de E. N. « ainsi que les éléments de justification obtenus lors de l'audition le 26 avril 2022, soit 5 jours plus tard » et estime qu'une audition dans le cadre d'un entretien de dysfonctionnement n'est manifestement pas utile et suffisante au sens de la jurisprudence qu'elle invoque. Elle précise que l'absence d'audition effective par le directeur général est le motif déterminant de l'acte attaqué et qu'elle a considéré régulièrement que E. N. n'avait pas été entendu de manière utile et effective et qu'il a été licencié en raison d'un comportement inapproprié sans avoir été préalablement entendu par l'autorité compétente qui a l'obligation de statuer en connaissance de cause. Elle en conclut que l'acte attaqué explique adéquatement en quoi le principe *audi alteram partem* a été violé.

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 29 avril 2022 a été annulé au motif que « E. N. a été licencié en raison d'un comportement inapproprié sans avoir été préalablement entendu par l'autorité compétente, à savoir le directeur général qui a reçu délégation du conseil d'administration de Vivalia de 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, comme l'admet la partie adverse dans son dernier mémoire, 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, E. N., agent contractuel de la requérante, est licencié en raison d'un dysfonctionnement constaté 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 les écrits de procédure, dont l'allégation d'une audition insuffisante et ineffective, 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 29 avril 2022, par laquelle le directeur général f.f. de l'intercommunale Vivalia a décidé de licencier pour faute grave Emmanuel Ngounou Youpa, aide-soignant contractuel sur le site [...] 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