

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.087 du 21 mars 2023

A. 235.615/VIII-11.900

En cause : **la ville d'Arlon**, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Lawi ORFILA et
Philippe LEVERT, avocats,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith MERODIO et
Audrey ZIANS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

Partie intervenante :

Tholl Ludovic,
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 4 février 2022, la ville d'Arlon demande l'annulation de « l'arrêté du 6 décembre 2021 de Monsieur Collignon, Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et de la Ville pour la Région wallonne, notifié le même jour, décidant que “la délibération du 20 septembre 2021 par laquelle le Collège communal d'Arlon décide de licencier pour comportement inapproprié Monsieur Ludovic Tholl est annulée” ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 22 mars 2022, Ludovic Tholl demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 19 avril 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Aurore Percy, auditeur 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 8 février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mars 2023.

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

M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laurane Feron, *loco* M^{es} Judith Merodio et Audrey Zians, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Matthieu Generet, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Aurore Percy, auditeur, a été entendue 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. L'intervenant entre au service de la partie requérante le 1^{er} février 2020, en qualité d'ouvrier au département technique, sous contrat de travail APE à durée indéterminée.

2. Par un courrier du 7 septembre 2021, il est convoqué à une audition, le 15 septembre 2021, devant le directeur général de la requérante, au motif que ce dernier « envisage de proposer au Collège communal d'engager une procédure de licenciement à [son] encontre » en raison de divers manquements constatés par ses supérieurs hiérarchiques.

3. Le 10 septembre 2021, le directeur général communique au représentant syndical de l'intervenant les griefs à l'origine de la procédure de licenciement, et il auditionne l'intervenant le 15 septembre suivant.

4. Le 20 septembre 2021, le collège communal de la requérante, après avoir « entendu en séance le directeur général en son compte-rendu de l'audition » et relevé que l'intervenant « a apporté des explications et a contesté les griefs à son encontre », licencie celui-ci moyennant le paiement d'une indemnité compensatoire de préavis de dix semaines, en considérant que son « absentéisme [...] et [son] comportement inapproprié dans le cadre de l'exercice de ses fonctions impliquent nécessairement une réorganisation du service ».

5. Le 24 septembre 2021, le représentant syndical de l'intervenant introduit un recours contre cette décision auprès de la partie adverse, en sa qualité d'autorité de tutelle.

6. Le 6 décembre 2021, la partie adverse annule la délibération du collège communal de la requérante du 20 septembre 2021, dans les termes suivants :

« Considérant que par son recours gracieux le réclamant invoque d'une part, le non-respect du principe général "*Audi Alteram Partem*" en ce que son affilié, Monsieur THOLL n'a pas été entendu préalablement à son licenciement par l'autorité compétente pour le licencier, et d'autre part le défaut d'une motivation détaillée ;

Considérant qu'en réponse aux griefs soulevés par le réclamant, le Directeur général apporte les précisions suivantes :

- Par courrier du 7 septembre 2021, le Directeur général a convoqué l'intéressé suite à divers manquements constatés par ses supérieurs hiérarchiques ;
- Par email du 10 septembre 2021, le Directeur général a informé le représentant syndical des griefs retenus à l'encontre de l'intéressé ;

- Le 15 septembre 2021, en sa qualité de chef du personnel faisant partie du Collège communal, le Directeur général a personnellement auditionné Monsieur THOLL, assisté de son représentant syndical, et en présence de Monsieur [R.], Directeur du Département technique ; Le Directeur général a proposé au représentant syndical lors de cet entretien de formuler ses remarques par écrit, ce qu'il s'est abstenu de faire ;
- En séance du 20 septembre 2021, le Directeur général a expliqué au Collège communal les griefs retenus à l'encontre de l'agent et ses éléments de justification obtenus lors de l'audition ;

Considérant que dans son rapport circonstancié, le Directeur général met en exergue qu'il lui semble que la Cour de Cassation a clairement précisé que l'audition préalable n'est aucunement obligatoire dans le cas d'un licenciement d'un agent contractuel ; que cette position a été confirmée par le Conseil d'État dans son arrêt du 7 septembre 2016 et suivie par les juridictions du travail ;

Considérant que le Directeur général de la Ville d'ARLON évoque, par ailleurs, qu'aucun texte légal ne prévoit l'obligation d'audition préalable et encore moins que seul le Collège communal pourrait valablement entendre un agent préalablement à son licenciement ; qu'au contraire, le Conseil d'État (CE n° 239.055 du 12 septembre 2017 ; CE n° 232.212 du 16 septembre 2015 ; CE n° 184.292 du 17 juin 2008) admet que l'audition ne doit pas nécessairement se faire par l'autorité qui adopte la décision finale ;

Considérant que depuis l'arrêt de la Cour de Cassation du 12 octobre 2015, une question préjudicielle relative à l'audition préalable d'un agent contractuel qui a fait l'objet d'un licenciement en raison de son comportement a été posée à la Cour Constitutionnelle ;

Considérant que par un arrêt n° 86/2017 du 6 juillet 2017, la Cour a répondu comme suit :

“ B.5. En autorisant une autorité publique à licencier un travailleur avec lequel elle a conclu un contrat de travail, sans obliger cette autorité à entendre au préalable ce travailleur, les articles 32, 3°, et 37, § 1^{er}, de la loi du 03 juillet 1978 créent une différence de traitement entre ces travailleurs et les agents statutaires qui ont le droit d'être entendus conformément au principe général de bonne administration *audi alteram partem*.
(...)

B7. (...) Le principe *audi alteram partem* implique que l'agent qui risque d'encourir une mesure grave en raison d'une appréciation négative de son comportement en soit préalablement informé et puisse faire valoir utilement ses observations. La différence objective entre la relation de travail statutaire et la relation de travail contractuelle ne peut justifier, pour les agents d'une autorité publique, une différence de traitement dans l'exercice du droit garanti par le principe de bonne administration *audi alteram partem*.

B8. Il ressort de ce qui précède que les articles 32, 3°, et 37, § 1^{er}, de 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 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 cet arrêt s'inscrit donc dans un sens contraire aux décisions rendues respectivement par la Cour de Cassation en date du 12 octobre 2015 et par le Conseil d'État en date du 27 septembre 2016; qu'il a force contraignante par rapport aux deux décisions susmentionnées par le réclamant ;

Considérant que force est de constater que lorsque 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 dont 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 ;

Considérant que partant de cette position de la Cour Constitutionnelle, il peut être donc 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 ;

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. En matière disciplinaire, l'agent poursuivi doit pouvoir jouir pleinement de son droit de défense, et anticipe de ce droit celui d'être entendu par l'autorité compétente pour sanctionner (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) ; qu'une audition par le Collège si le Conseil est compétent n'est donc pas suffisante, pas plus qu'une audition par le Directeur général - qui n'est pas membre du Collège - si le Collège est compétent pour prendre la sanction ;

Considérant que les arrêts du Conseil d'État que la commune soulève illustrent un tempérament quant aux modalités du principe général "*Audi alteram partem*" applicable lorsqu'il s'agit de prendre une mesure non disciplinaire ; que ce tempérament n'est pas transposable lorsqu'une autorité administrative envisage de prendre une mesure aussi grave que le licenciement en raison des agissements d'un agent ;

Considérant qu'en effet, au vu de la position de la Cour constitutionnelle de 2017, il convient de faire un parallèle entre les modalités d'application du principe "*Audi alteram partem*" en matière disciplinaire et en matière de licenciement d'un contractuel ; que la jurisprudence du Conseil d'État étant, dans le premier cas de figure assez univoque et constante depuis 40 ans et encore relativement muette dans le second cas de figure ; qu'il convient de se référer à cette jurisprudence relative au "régime disciplinaire" qui est tout de même plus proche de la présente situation que des décisions en matière de logement, où les impératifs de protection individuelle ne sont pas les mêmes ;

Considérant, par conséquent, que Monsieur THOLL a été licencié en raison d'un comportement inapproprié sans avoir été préalablement entendu par l'autorité compétente, à savoir le Collège communal qui a reçu délégation du Conseil communal pour licencier des agents contractuels ; que le principe général "*Audi alteram partem*" est violé ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la requérante le 6 décembre 2021.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par Ludovic Tholl ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir définitivement.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles L3114-1 et L3122-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe général de la motivation interne des actes administratifs, de l'insuffisance et de l'erreur dans les motifs de l'acte, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante relève que l'acte attaqué constate une violation du principe général de droit *audi alteram partem* et annule en conséquence le licenciement de l'intervenant du 20 septembre 2021. Elle fait valoir que l'acte attaqué « est sorti du champ d'application du principe *audi alteram partem* en opérant une confusion entre le[dit] principe et le principe général des droits de la défense applicable en matière disciplinaire, et en considérant que le principe *audi alteram partem* impose à l'autorité compétente pour licencier d'entendre elle-même l'agent contractuel avant de procéder à son licenciement ». Elle cite l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 86/2017 du 6 juillet 2017 dont elle déduit que, « dans le cadre du licenciement d'un agent contractuel, l'autorité administrative doit respecter et ne doit respecter que le principe général de bonne administration *audi alteram partem* et entendre l'agent contractuel avant de procéder au licenciement ». Elle explique que ce principe général est applicable à toute procédure visant à adopter une mesure grave en raison du comportement de l'agent, et qu'il se distingue « classiquement » du principe des droits de la défense qui s'applique aux procédures disciplinaires, c'est-à-dire celles qui visent à sanctionner un agent. Elle rappelle le contenu du principe général *audi alteram partem*, cite l'acte attaqué et relève qu'il constate une prétendue violation dudit principe, qu'elle conteste. Selon elle, l'acte attaqué « assimile le licenciement d'un agent contractuel à une sanction disciplinaire, ce qui ne se peut ». Elle cite un jugement du tribunal du travail de Charleroi du 7 octobre 1975 selon lequel « le congé ne peut pas être rangé parmi les

sanctions disciplinaires : le congé est en effet un mode de rupture du contrat de travail et les dispositions légales relatives au congé sont d'ailleurs, en principe, applicables aux deux parties. La disposition d'un règlement de travail selon laquelle aucune sanction disciplinaire ne pourra être prise sans que l'incriminé n'ait fait valoir ses moyens de défense ne s'applique dès lors pas au congé », et elle en conclut que, contrairement à ce que soutient l'acte attaqué, il n'y pas lieu de faire un parallèle avec les principes applicables en matière de discipline des agents statutaires.

Elle ajoute que l'acte attaqué opère une confusion manifeste entre les modalités d'application du principe *audi alteram partem* et celles du principe général des droits de la défense. Elle relève qu'en faisant « un parallèle avec les modalités d'application [du principe *audi alteram partem*] aux statutaires en matière disciplinaire », l'acte attaqué omet qu'en matière disciplinaire, ce sont les droits de la défense qui trouvent à s'appliquer, et que les arrêts invoqués dans l'acte attaqué n'ont trait qu'au seul principe des droits de la défense. Elle se réfère « de manière analogique » à un arrêt n° 214.399 du 4 juillet 2011 qui rejette l'application des droits de la défense au licenciement d'un stagiaire dès lors que cet acte est dépourvu de caractère punitif. Elle en conclut qu'il « n'est donc pas admissible, dans le chef de la partie adverse, de donner à [l'arrêt de] la Cour constitutionnelle une portée qu'[il] n'a pas, en substituant au principe général *audi alteram partem* le principe général des droits de la défense. En ce qu'il applique au licenciement de [l'intervenant] le principe des droits de la défense, l'acte attaqué manque manifestement en droit et en fait ».

Elle fait encore valoir que l'acte attaqué procède d'une erreur lorsqu'il affirme qu'il existerait une obligation d'identité entre l'autorité qui auditionne et celle qui sanctionne, cite la jurisprudence selon laquelle le principe de l'audition préalable ne requiert pas que l'intéressé soit entendu par l'auteur même de la décision, quel que soit le domaine du droit administratif concerné, et ajoute que le principe général des droits de la défense n'impose pas davantage l'obligation pour l'autorité compétente d'entendre la personne concernée par une mesure de sorte que, « par conséquent, et *a fortiori*, le fait que [l'intervenant] n'ait pas été entendu par le collège communal ne méconnaît pas en soi le principe général de droit *audi alteram partem* ».

Elle en conclut que l'acte attaqué n'explique pas adéquatement dans quelle mesure le principe général *audi alteram partem* aurait été violé, qu'il en fait une interprétation et une application erronée, de sorte que ses motifs ne sont pas suffisants, pertinents et légalement admissibles.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que c'est à tort que la requérante considère qu'il y aurait une assimilation du licenciement à une sanction disciplinaire. Elle estime qu'« en ce qu'il s'agit d'examiner 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] s'est adéquatement référée à l'arrêt de la Cour constitutionnelle [n°] 86/2017 », selon lequel « la différence objective entre la relation de travail statutaire et la relation de travail contractuelle ne peut justifier, pour les agents d'une autorité publique, une différence de traitement dans l'exercice du droit garanti par le principe de bonne administration *audi alteram partem* » (B.7.), et dont elle déduit qu'il ne s'agit dès lors pas « d'assimiler » un licenciement à une sanction disciplinaire mais d'examiner les garanties accordées à un agent, contractuel ou statutaire, placé dans une situation identique de rupture de la relation de travail.

Elle cite l'acte attaqué et conteste avoir opéré une confusion entre les principes des droits de la défense et *audi alteram partem*. Elle explique qu'elle s'est limitée à procéder à un parallélisme entre ces deux principes, que l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle a été prononcé après ceux de la Cour de cassation du 12 octobre 2015 et du Conseil d'État du 7 septembre 2016 invoqués par la requérante, et qu'elle a dès lors 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 ». Elle estime que, « pour cela », elle s'est pertinemment référée aux arrêts du Conseil d'État relatifs aux droits de la défense accordés aux agents statutaires dans le cadre des procédures disciplinaires. Elle conteste l'enseignement en l'espèce de l'arrêt n° 214.399 du 4 juillet 2011 dans la mesure où il ne concerne pas une procédure disciplinaire mais un licenciement en fin de stage. Selon elle, c'est donc à juste titre qu'elle a effectué un parallélisme entre les conditions d'application d'*audi alteram partem* dans le cadre d'un licenciement contractuel avec les modalités d'application de ce principe « aux statutaires en matière disciplinaire ». Elle conteste que ledit principe revêtirait des contours identiques quelles que soient les matières ou les circonstances et qu'il ne serait en aucun cas assimilable aux droits de la défense.

Elle en déduit qu'elle a régulièrement 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 compétente pour adopter la décision « afin de garantir l'égalité de traitement entre les agents dont la situation a été jugée comparable par la Cour constitutionnelle ». Elle estime que la comparaison avec les droits de la défense est pertinente compte tenu de l'application analogue qui s'impose s'agissant d'agents contractuels ou statutaires placés dans une situation semblable. Elle se réfère à des arrêts n° 51.199 du 18 janvier 1995, n° 212.328 du 30 mars 2011 et n° 227.849 du 24 juin 2014 qui, selon elle, auraient retenu « la règle de l'identité entre autorité qui auditionne et autorité qui sanctionne » en matière disciplinaire. Elle ajoute que cette nécessité de procéder à l'audition par l'autorité compétente pour statuer se justifiait d'autant plus que cette interprétation prévalait déjà à l'égard des agents statutaires communaux avant que les dispositions du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ne l'exigent. Elle conteste les arrêts invoqués par la requérante dans la mesure où ils sont étrangers à la fonction publique ou à l'exercice d'un droit garanti à un agent communal en cas de licenciement, et qu'ils confirment, selon elle, la pertinence de son analyse.

Elle conclut qu'il y a lieu de s'interroger sur l'exercice effectif du principe *audi alteram partem* « au regard de l'audition par le directeur général ayant ensuite exposé cet entretien au collège », que l'acte attaqué explique adéquatement en quoi ledit principe a été violé par le collège communal et qu'elle en a fait une correcte application.

V.1.3. *Le mémoire en intervention*

L'intervenant précise que ce qui est reproché par la partie adverse n'est pas l'absence d'audition préalable mais l'absence d'audition par l'autorité compétente, en l'occurrence le collège communal, comme l'indique l'acte attaqué qu'il cite. Il admet que, selon la jurisprudence, le « principe d'audition préalable » n'impose pas que l'audition ait nécessairement lieu 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'un procès-verbal de celle-ci soit dressé. Il fait cependant valoir, doctrine à l'appui, que lorsqu'elle ne se déroule pas devant ladite autorité, l'audition « n'a de sens que si cette dernière est dûment avisée des propos échangés durant l'audition par l'établissement d'un procès-verbal ». Dans la mesure où aucun procès-verbal de son audition par le directeur général n'a été établi, il en conclut que ni lui ni le Conseil d'État ne sont en mesure d'apprécier si le collège communal a été dûment et adéquatement avisé de ses propos lors de cette audition.

Selon lui, la mention selon laquelle le directeur général a été « entendu en séance en son compte-rendu de l'audition » ne donne aucune garantie quant à l'adéquation et à l'exactitude de l'information reçue par l'autorité compétente, d'autant qu'aucune motivation particulière ne figure dans cette décision. Selon lui, si l'établissement d'un procès-verbal ne s'impose par en cas d'audition par l'autorité compétente pour adopter la décision, il n'en va pas de même lorsqu'elle est réalisée par une autre autorité. Il en conclut que le principe *audi alteram partem* a été méconnu par la requérante et que c'est régulièrement que sa décision a été censurée par la partie adverse.

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse répète qu'elle n'a pas assimilé un licenciement à une sanction disciplinaire mais qu'elle a examiné les garanties accordées à un agent, contractuel ou statutaire, placé dans une situation identique de rupture de la relation de travail. Elle conteste toute confusion entre les principes des droits de la défense et *audi alteram partem* et précise qu'elle a uniquement constaté que les garanties d'une audition utile répondant à ce dernier sont rencontrées par le respect de modalités comparables applicables aux droits de la défense. Elle renvoie à son mémoire en réponse à ce propos.

Elle indique que selon la jurisprudence constante, 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 l'adoption d'une décision susceptible d'affecter de manière défavorable les intérêts de l'agent et que le but premier de ce principe général est de permettre à l'autorité administrative de statuer en connaissance de cause, compte tenu de l'ensemble des éléments pertinents, après avoir entendu le point de vue du destinataire de l'acte administratif. Elle cite la même doctrine que l'intervenant selon laquelle lorsque l'audition ne se déroule pas devant l'autorité investie du pouvoir de décision, elle n'a de sens que si celle-ci est dûment avisée des propos échangés durant l'audition par l'établissement d'un procès-verbal. Elle précise qu'il n'existe aucune obligation pour l'agent de faire valoir ses observations par écrit, mais qu'il s'agit d'une possibilité qui lui est offerte.

Elle indique qu'elle a relevé dans l'acte attaqué que l'intervenant a été entendu par le directeur général le 15 septembre 2021 sans qu'aucun écrit ne soit rédigé à l'issue de cette audition, que le directeur général a ensuite expliqué au collège, cinq jours plus tard, les griefs retenus contre l'intervenant ainsi que « les éléments de justification obtenus lors de l'audition », que le principe *audi alteram*

partem était applicable à la procédure de licenciement, et qu'une audition par le directeur général « n'est pas utile et suffisante ». Elle précise qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que l'absence d'audition effective par le collège en est le motif déterminant, et qu'elle a considéré, à bon droit, que l'intervenant n'a pas été entendu utilement et effectivement par le collège de sorte qu'il a été licencié sans avoir été préalablement entendu par l'autorité compétente nonobstant l'obligation de celle-ci de statuer en connaissance de cause. Selon elle, la circonstance qu'elle « n'expose pas les motifs des motifs, à savoir l'absence de procès-verbal d'audition, n'énerve en rien le fait que le motif déterminant est l'absence d'audition effective par le collège communal ».

V.1.5. Le dernier mémoire de la partie intervenante

L'intervenant « constate que la portée de son argumentation n'a pas été correctement appréhendée » par l'auditeur rapporteur. Il répète que ce qui est reproché à la requérante est de ne pas avoir procédé à son audition préalable par l'organe habilité à statuer. Il indique qu'il s'agit d'un état de fait avéré dès lors qu'il n'est effectivement pas contestable qu'il n'a pas été entendu par le collège communal. Il répète que lorsque l'audition ne se déroule pas devant l'autorité investie du pouvoir de décision, elle n'a de sens que si cette dernière est dûment avisée des propos échangés durant l'audition par l'établissement d'un procès-verbal. Il ajoute que « la circonstance que cette circonstance ne soit pas formellement énoncée dans l'acte attaqué n'est pas de nature à vicier la motivation de celui-ci dès lors qu'il ne s'agit pas d'un “motif” développé postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué mais simplement d'une prémisse du motif d'annulation retenu par l'autorité de tutelle. Soutenir le contraire imposerait à la partie adverse de fournir les motifs de ses motifs ».

V.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.

Selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 86/2017 du 6 juillet 2017 cité par l'acte attaqué, « en autorisant une autorité publique à licencier un travailleur avec lequel elle a conclu un contrat de travail, sans obliger cette autorité à entendre préalablement ce travailleur, les articles 32, 3°, et 37, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 créent une différence de traitement entre ces travailleurs et les agents statutaires qui ont le droit d'être entendus conformément au principe général de bonne administration *audi alteram partem* » (B.5). La Cour constitutionnelle précise que les spécificités du statut par rapport au contrat de travail « ne doivent toutefois être prises en considération que par rapport à l'objet et à la finalité des dispositions en cause. À cet égard, il n'apparaît pas que l'employé d'une autorité publique qui reçoit son congé soit dans une situation différente selon qu'il a été recruté comme agent statutaire ou comme agent contractuel, quant à l'application du principe général de bonne administration *audi alteram partem* » (B.6.2).

Le principe général *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 administré 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 ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. De même, lorsque sa compétence est complètement liée, celle-ci n'est pas tenue de l'entendre. 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 du respect des droits de la défense qui offre plus de possibilités pour faire entendre son point de vue. Les arrêts n^{os} 51.199, 212.328 et 227.849 dont fait état la partie adverse rappellent la nécessaire identité de composition d'un organe collégial qui entend un agent poursuivi disciplinairement et de celui qui lui inflige ultérieurement une sanction. Ces arrêts, prononcés en matière disciplinaire dans le cadre de l'application du principe général des droits de la défense, ne sont, partant, pas transposables au présent recours.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'intervenant a été auditionné par le directeur général de la partie adverse le 15 septembre 2021, qu'à l'occasion de cette audition, le directeur général lui a proposé « de formuler ses remarques par écrit, ce qu'il s'est abstenu de faire », que le collège communal de la partie adverse après avoir « entendu en séance le directeur général en son compte-rendu de l'audition », a licencié l'intervenant le 20 septembre suivant, et qu'en adoptant l'acte attaqué dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de tutelle, la partie adverse annule ce licenciement.

L'acte attaqué relève, qu'au regard du principe général de droit *audi alteram partem*, « une audition par le Collège si le Conseil est compétent n'est donc pas suffisante, pas plus qu'une audition par le Directeur général - qui n'est pas membre du Collège - si le Collège est compétent pour prendre la sanction », et il conclut que l'intervenant « a été licencié en raison d'un comportement inapproprié sans avoir été préalablement entendu par l'autorité compétente, à savoir le Collège communal qui a reçu délégation du Conseil communal pour licencier des agents contractuels ; que le principe général "*Audi alteram partem*" est violé ».

Comme l'indique la partie adverse dans son dernier mémoire, cette audition par une autre autorité que celle légalement compétente pour licencier l'intervenant constitue ainsi le motif déterminant de l'acte attaqué, lequel n'est, ni expressément ni implicitement, fondé sur l'absence de procès-verbal y afférent, invoquée ultérieurement et pour la première fois dans les écrits de procédure. Dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative susvisé, il incombe à l'autorité de tutelle d'apporter la preuve des éléments qu'elle avance pour porter atteinte à l'autonomie communale. Le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux motifs formellement énoncés dans sa décision, à l'exclusion d'autres motifs qui pourraient être déduits du dossier administratif ou qui sont invoqués dans les écrits de procédure, son contrôle comprenant la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par l'autorité de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale.

Conformément à la jurisprudence constante, le principe général *audi alteram partem* ne requiert pas que l'audition de l'agent envers qui une mesure grave est envisagée se déroule nécessairement devant l'autorité compétente pour adopter la décision finale. En annulant la décision de licenciement de l'intervenant adoptée par la requérante le 20 septembre 2021 au seul motif, « déterminant » comme le rappelle le dernier mémoire de la partie adverse, que l'audition de celui-ci n'a pas été faite par le collège communal mais par le directeur général et, partant, méconnaîtrait le principe général *audi alteram partem*, l'acte attaqué viole ledit principe général et ne repose pas sur une motivation adéquate.

Le moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une « indemnité de procédure [de] base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande en indexant toutefois ce montant

conformément à l'arrêté royal du 22 juin 2022 'relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par Ludovic Tholl est accueillie définitivement.

Article 2.

L'arrêté du 6 décembre 2021 de Monsieur Collignon, ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et de la ville pour la Région wallonne, annulant la délibération du 20 septembre 2021 par laquelle le collège communal d'Arlon licencie Ludovic Tholl, est annulé.

Article 3.

La partie adverse 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 requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé le 21 mars 2023 par la VIII^e chambre, composée par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux