

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**  
**LE PRÉSIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**  
**A R R Ê T**

n° 238.359 du 30 mai 2017

A. 221.218/VIII-10.372

En cause : **XXXX**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Xavier CLOSE, avocat,  
avenue de l'Observatoire 10  
4000 Liège,

contre :

**la société coopérative à responsabilité limitée  
Intercommunale des Seniors des Communes  
de la Haute Meuse liégeoise et de la Hesbaye,  
(Interseniors),**

Partie requérante en intervention :

**le centre public d'action sociale de Seraing,**  
représenté par son conseil de l'action sociale,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jean-Louis GILISSEN, avocat,  
rue Collard Trouillet 47  
4100 Seraing.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête déposée sur le site internet du Conseil d'État le 16 janvier 2017, XXXX demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du 22 décembre 2016 du conseil d'administration de la partie adverse lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office" et d'autre part, l'annulation de cette décision.

*II. Procédure*

La partie adverse a déposé le dossier administratif.

Par une requête introduite le 10 février 2017, le centre public d'action sociale de Seraing, représenté par son conseil de l'action sociale, demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Par un courrier du 7 février 2017, la partie adverse a déposé des pièces complémentaires au dossier administratif et une note d'observations.

M<sup>me</sup> Florence PIRET, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

Par une ordonnance du 31 mars 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 mai 2017.

M<sup>me</sup> Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Xavier CLOSE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> François BELLEFLAMME, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Tanguy KELECOM, *loco* M<sup>e</sup> Jean-Louis GILISSEN, avocat, comparaisant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Florence PIRET, 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. Aux termes de la décision attaquée, la requérante, née le 24 juin 1959, est engagée au CPAS de Seraing, le 3 mai 1985, en qualité d'infirmière brevetée. Le 31 août 1988, elle est nommée à titre définitif. Elle devient infirmière coordinatrice, le 26 septembre 1997, et est promue infirmière en chef, le 1<sup>er</sup> juillet 1997, à titre définitif à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1998.

Elle compte trente ans de carrière, dont dix-huit comme infirmière en chef.

2. Dans le courant de l'année 2008, le CPAS de Seraing participe à la constitution de l'intercommunale INTERSENIORS SCRL et apporte au capital de la nouvelle société quatre établissements d'hébergement "Maisons de repos/Maisons de repos et de soins" (MR/MRS) (immeubles, meubles et lits agréés).

Par une délibération du 11 décembre 2008, le conseil de l'action sociale du CPAS de Seraing décide de transférer, à la date ultime du 31 décembre 2008, l'ensemble de son personnel affecté exclusivement et à titre principal au service de l'Hébergement. Une liste du personnel du CPAS à transférer est arrêtée. Il est notamment précisé ce qui suit :

" Considérant que ce transfert concerne de plein droit l'ensemble de ces agents tant statutaires que contractuels [...];

Attendu qu'il convient d'envisager le transfert des agents contractuels dans le respect de la convention collective de travail n° 32bis concernant le maintien des droits des travailleurs en cas de changement d'employeur du fait d'un transfert d'entreprise, ce dernier supposant et réunissant les deux conditions que sont le changement d'employeur et le maintien de l'identité de l'entité transférée;

[...]

Attendu que l'information et la consultation préalable ont été dûment respectées et ont fait l'objet d'un examen précis notamment pour fixer la date pour le transfert, les motifs du transfert, les conséquences juridiques, économiques et sociales du transfert pour les travailleurs;

Considérant que l'ensemble des agents transférés se verront garantir le maintien de l'ensemble de leurs droits en leur permettant de rester au service du nouvel employeur dans les mêmes conditions, et que l'ancienneté acquise au CPAS de Seraing sera automatiquement valorisée tant au niveau administratif que pécuniaire;

Attendu que les travailleurs concernés qui refuseraient le transfert seraient, au vu des garanties énoncées *supra*, considérés comme démissionnaires et/ou auteurs d'un acte d'insubordination qui pourrait, le cas échéant, aboutir au licenciement sans préavis;

Considérant que les mesures sus-énoncées ont abouti à un protocole d'accord signé à l'issue du Comité de Négociation Particulier tenu le 3 décembre 2008;

Vu l'avis favorable du Comité de Concertation Collège/C.P.A.S. réuni en séance ce 3 décembre 2008".

Le 12 décembre 2008, la requérante signe un document par lequel elle marque son accord sur son transfert, à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

La Dimona (Déclaration immédiate/Onmiddellijke aangifte), communiquée à l'ONSS par le CPAS de Seraing, mentionne le 31 décembre 2008 comme date de sortie de service de la requérante. La Dimona complétée par la partie adverse indique le 1<sup>er</sup> janvier 2009 comme date d'entrée en service de la requérante.

3. Par une délibération du 11 juin 2015, le conseil de l'action sociale du CPAS de Seraing décide de supprimer du cadre tous les emplois spécifiques au service de l'Hébergement, en ce compris l'emploi d'infirmier en chef que la requérante occupait auprès du CPAS de Seraing avant son transfert.

4. Le 9 juin 2016, Chantal HUMBLET, directrice adjointe des soins d'INTERSENIORS, rédige un rapport à l'attention de Martine SMETZ, la secrétaire générale de l'intercommunale, dans lequel il est fait état d'une série de manquements professionnels, rapportés par quelques membres du personnel soignant.

Le rapport est notifié à la requérante qui est convoquée pour une audition, conformément à l'article 63 du règlement de travail d'INTERSENIORS.

5. Le 22 juin 2016, Martine SMETZ et Jean-Manuel LEPOMME, directeur des soins d'INTERSENIORS, entendent la requérante, accompagnée de Sylvie MICHIELS, déléguée syndicale. La requérante conteste l'ensemble des faits qui lui sont reprochés. Un procès-verbal d'audition lui est communiqué et elle y appose sa signature, le 27 juin 2016.

6. Le 24 juin 2016, la secrétaire générale décide, conformément à l'article 64 du règlement de travail d'INTERSENIORS, d'ordonner une enquête administrative, à mener à charge et à décharge, pour déterminer s'il y a lieu à procédure disciplinaire. Elle identifie une série de six faits qui pourraient être reprochés à la requérante et charge Jean-Manuel LEPOMME, Chantal HUMBLET et Philippe MELON, directeur des ressources humaines d'INTERSENIORS, d'entendre dix agents et de dresser les procès-verbaux de leurs auditions. Cette décision est notifiée à la requérante.

7. Par un courrier du 13 juillet 2016, le conseil de la requérante sollicite l'écartement de Chantal HUMBLET, demande de préciser les faits sur lesquels les témoins seront entendus et avertit que sa cliente pourrait "suggérer l'audition éventuelle d'autres agents que ceux apparemment choisis par Madame HUMBLET".

8. Par un courrier du 27 juillet 2016, la présidente et la secrétaire générale d'INTERSENIORS répondent que Chantal HUMBLET est écartée de l'enquête administrative, précisent que les faits reprochés à la requérante sont énumérés en tête de la décision du 24 juin 2016 déjà communiquée, indiquent être disposées à entendre les agents dont la requérante transmettrait les coordonnées et donnent l'identité de trois agents supplémentaires qui seront entendus.

9. Par un courrier du 19 août 2016, le conseil de la requérante communique l'identité de six agents qu'elle souhaite faire entendre.

Au total, dix-sept agents sont entendus entre les 10 août et 6 septembre 2016.

10. Le 19 septembre 2016, Philippe MELON et Jean-Manuel LEPOMME transmettent un rapport à la secrétaire générale, qui dresse un premier constat des manquements reprochés et qui comprend les différents procès-verbaux d'audition ainsi qu'une série de feuilles de traitements contenant pour certains jours et certaines heures la mention "mq" (c'est-à-dire "médicaments manquants").

À la réception de ce rapport, la secrétaire générale d'INTERSENIORS estime devoir encore procéder à quelques investigations et vérifications. Elle décide notamment d'entendre personnellement deux des dix-sept agents déjà entendus : Ida ILLES, infirmière du 4<sup>e</sup> étage, travaillant sous les ordres de la requérante, et Caroline POCHET, infirmière en chef d'un autre étage du même établissement.

11. Le 28 octobre 2016, la secrétaire générale établit, conformément à l'article 65 du règlement de travail d'INTERSENIORS, un rapport dans lequel elle propose au conseil d'administration d'entamer des poursuites disciplinaires sur la base de deux griefs qu'elle retient à l'encontre de la requérante :

- ne pas avoir respecté une prescription médicale à l'égard d'un patient qui imposait l'administration d'un patch de 75mg d'un médicament, la requérante ayant administré un patch de 50mg et fait appliquer la prescription obligatoire en "si nécessaire";
- être restée en défaut de commander, dans les plus brefs délais, divers médicaments (barbiturique, anxiolytique, antipsychotique, antidépresseur, antidouleur, troubles bi-polaires, anti constipation, antihistaminique, anti épileptique, vitamine B, anti Parkinson, anti anémie, anti hypertenseurs, anti calculs biliaires, pour la peau, neuroleptique, fluidifiant, antiacide, anti agregant, anti coagulant) entraînant une désorganisation du service ou la non-administration – à trente-deux reprises dans le courant des années 2015 et 2016 et à deux reprises pour l'année 2014 – aux résidents concernés (16 au total) de tout ou partie de la posologie journalière prévue (pendant des périodes de 1 à 9 jours), avec la circonstance que cette omission était de nature à aggraver l'état de santé des résidents, voire à mettre en cause leur pronostic vital.

Quant au niveau de la sanction, elle estime que, sous la réserve des arguments que développera la requérante, la sanction de la démission d'office doit être envisagée.

12. Par un courrier envoyé par un pli recommandé le 31 octobre 2016, le conseil d'administration convoque la requérante à une première séance, le 23 novembre 2016. La lettre de convocation mentionne les faits mis à charge de la requérante et informe celle-ci de son droit de se faire assister par le défenseur de son choix, du lieu et du délai dans lequel le dossier disciplinaire peut être consulté, du droit de demander l'audition de témoins et la publicité des auditions.

13. Lors de sa séance du 23 novembre 2016, le conseil d'administration entend Ida ILLES et Caroline POCHET, en présence de la requérante et de son conseil. Des procès-verbaux de ces auditions sont communiqués au conseil de la requérante qui formule quelques remarques, lesquelles sont ajoutées au procès-verbal de l'audition de Ida ILLES.

14. Lors de sa séance du 7 décembre 2016, le conseil d'administration entend deux témoins dont l'audition est sollicitée par la requérante ainsi que la requérante elle-même, en présence de son conseil qui dépose une note de défense. Des procès-verbaux de ces auditions sont communiqués au conseil de la requérante qui ne fait aucune remarque.

15. Par une délibération du 22 décembre 2016, le conseil d'administration d'INTERSENIORS décide, statuant à huis clos et à bulletin secret, par 12 "OUI", 1 "NON" et 1 "ABSTENTION", d'infliger à la requérante la sanction de la démission d'office, sur le seul fondement du second grief.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 29 décembre 2017, cette décision est notifiée à la requérante, par un courrier envoyé par un pli recommandé avec accusé de réception.

#### *IV. Intervention*

Le centre public d'action sociale de Seraing, représenté par son conseil de l'action sociale, a, le 10 février 2017, demandé à intervenir dans la présente procédure. Rien ne s'oppose à ce que cette demande soit accueillie dans la présente procédure.

#### *V. Note d'observations*

La requête a été notifiée à la partie adverse le 18 janvier 2017. Celle-ci a, le 2 février 2017, soit le dernier jour du délai réglementaire, déposé un dossier

administratif. Le 7 février 2017, elle a transmis tardivement une note d'observations et des pièces complémentaires à son dossier. En application de l'article 11, alinéa 4, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, cette note d'observations doit être écartée des débats.

## *VI. Recevabilité*

### *VI.1. Thèse de la partie requérante*

La requérante fait valoir que, contrairement à ce qu'indiquait le courrier de notification de l'acte attaqué, le recours à l'autorité de tutelle prévu par l'article 53 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale n'est pas applicable à la présente espèce, puisqu'elle a été transférée à l'Intercommunale INTERSENIORS et que la décision de démission d'office prise par une intercommunale n'est soumise qu'à la seule tutelle générale d'annulation. Elle en déduit que le Conseil d'État est compétent pour recevoir le présent recours dans les conditions de l'urgence.

### *VI.2. Appréciation*

La circonstance que la requérante a, en tant qu'agent statutaire, été transférée du CPAS de Seraing vers INTERSENIORS avec le maintien de l'ensemble des droits acquis au CPAS, ne permet pas de considérer qu'elle soit soumise aux règles de tutelle applicables aux CPAS situés dans la Région de langue française.

La décision de démission d'office infligée à la requérante a été adoptée par le conseil d'administration d'une intercommunale. Pareille décision est soumise à la tutelle générale d'annulation, en vertu des articles L3121-1 et L3122-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En l'occurrence, un extrait de la délibération attaquée, ainsi que ses pièces justificatives, ont été notifiés à l'autorité de tutelle, par un courrier du 27 décembre 2017. Il ne ressort d'aucune pièce produite par les parties que le Gouvernement wallon aurait annulé l'acte en cause dans le délai prévu par l'article L3122-6 du même Code.

Le recours est dès lors recevable.

## *VII. Conditions de la suspension*

Conformément à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

## *VIII. Premier moyen*

### *VIII.1. Thèse de la partie requérante*

Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des articles 52 et 53 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

La requérante conteste le fondement légal de son transfert intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 2009 vers INTERSENIORS ainsi que la régularité des actes qui ont été pris pour réaliser ce transfert. Elle en déduit que son transfert doit être requalifié en "mise à disposition de personnel" et que, conformément à l'article 52 de la loi du 8 juillet 1976, précitée, il appartenait au conseil de l'action sociale du CPAS de Seraing de prendre l'acte attaqué, lequel devait être, en plus, soumis à l'avis du collège communal et à l'approbation du collège provincial, conformément à l'article 53 de la loi du 8 juillet 1976, précitée.

A l'audience du 29 mai 2017, le conseil de la requérante a invoqué la mise en œuvre de l'article 159 de la Constitution à l'égard de l'acte de transfert étant d'avis que celui-ci est de nature réglementaire. Il a notamment invoqué des avis de la section de législation qui ont portés sur des décisions de transfert de personnel et qui ont ainsi été considérées comme des actes de nature réglementaire.

### *VIII. 2. Appréciation*

La délibération du 11 décembre 2008 par laquelle le conseil de l'action sociale du CPAS de Seraing a décidé du transfert de son personnel du service Hébergement auprès d'INTERSENIORS, fût-elle irrégulière, est devenue définitive dès lors qu'elle n'a pas fait l'objet d'un recours en temps utile et ne peut ainsi plus être contestée, même par la voie incidente, en application de l'article 159 de la Constitution, cette disposition n'étant du reste invoquée par la requérante que tardivement, à l'audience.

À peine de porter atteinte à la sécurité juridique, le Conseil d'État ne peut faire abstraction de ce transfert, en considérant que la requérante aurait toujours pour employeur le CPAS de Seraing et que celui-ci l'aurait mise à disposition de l'intercommunale.

Le premier moyen n'est ainsi pas jugé, *prima facie*, sérieux.

## *IX. Deuxième moyen*

### *IX.1. Thèse de la partie requérante*

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article L1122-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), de l'article 33 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, du principe général selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La requérante relève, tout d'abord, que l'acte attaqué considère qu'indépendamment de son transfert vers INTERSENIORS, elle restait soumise au statut administratif des agents du CPAS de Seraing et donc, en vertu de l'article 52 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, aux articles L1215-1 à L1215-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation applicables à la matière disciplinaire. Rappelant, ensuite, le contenu des articles L1122-27 du Code précité et 33, § 2, de la loi du 8 juillet 1976, précitée, elle fait valoir que ni l'acte attaqué ni les bulletins de vote n'établissent que les membres du conseil d'administration auraient approuvé les motifs de la décision attaquée. Elle soutient, par ailleurs, que les bulletins de vote contredisent les mentions de l'acte attaqué selon lesquelles le conseil d'administration s'est prononcé sur le caractère fondé de chacun des deux griefs mis à sa charge.

### *IX.2. Appréciation*

Le caractère secret d'un vote au sein d'un organe collégial a pour objectif de garantir l'anonymat des votes émis et d'assurer l'indépendance de ceux qui participent à ce vote, en évitant qu'ils puissent être influencés d'une quelconque façon. La mention, dans le procès-verbal, du fait que le vote s'est déroulé selon le mode du scrutin secret, permet de s'assurer du respect de cette modalité.

En l'espèce, l' "extrait certifié conforme du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration siégeant à huis clos le jeudi 22 décembre 2016 [...]" mentionne ce qui suit :

" Le Conseil d'administration d'INTERSENIORS :

Statuant à huis clos et à bulletin secret :

14 bulletins de vote ayant été distribués, par 12 «OUI», 1 «NON» et 1 «ABSENTION» :

- Déclare non fondé le premier grief disciplinaire adressé à Madame XXXX;
- Déclare fondé le deuxième grief disciplinaire adressé à Madame XXXX;
- Inflige à Madame XXXX, infirmière en chef statutaire d'INTERSENIORS affectée à la MRS Le Centenaire la sanction maximale de la démission d'office de ses fonctions.
- Charge madame la Secrétaire générale et Monsieur le Directeur des ressources humaines de l'exécution et du suivi de la décision".

Dès lors que la requérante ne s'est pas inscrite en faux contre ce procès-verbal qui indique explicitement qu'il a été procédé à un scrutin secret sur le caractère fondé des griefs ainsi que sur la sanction à infliger, rien ne permet de mettre en doute la véracité de cette mention.

Il ne peut être déduit de la mention figurant sur les bulletins de vote "Sanction proposée: démission d'office" que les membres du Conseil d'administration auraient été exclusivement amenés à se prononcer, au scrutin secret, sur le taux de la sanction à infliger à la requérante. Les bulletins de vote visent clairement la "Délibération du Conseil d'administration d'INTERSENIORS du 22 décembre 2016", laquelle traite tant des griefs que de la sanction à infliger et des motifs qui la justifient. En ce qu'il prétend le contraire, le moyen manque en fait.

En conséquence, le deuxième moyen n'est pas jugé, *prima facie*, sérieux.

## *X. Troisième moyen*

### *X.1. Thèse de la partie requérante*

Le troisième moyen est pris de la violation du principe général des droits de la défense, du principe général d'impartialité, de l'article 52 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, rendant applicable au personnel des CPAS les dispositions fixant le statut disciplinaire des agents communaux (notamment l'article L1215-15 du CDLD), de l'article 72 du règlement de travail de l'Intercommunale INTERSENIORS, du principe général selon lequel tous les actes administratifs doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La requérante critique le considérant de la délibération attaquée qui indique, dans l'examen de la proportionnalité de la sanction, que "la présidente signale avoir évoqué la question avec le directeur des soins, lequel a exposé que sa confiance en Madame XXXX est profondément altérée".

Dans une première branche, elle reproche au conseil d'administration de ne pas lui avoir permis de réagir à la supposée déclaration du directeur des soins, alors qu'il s'agit, selon elle, d'un élément déterminant dans le choix de la sanction. Elle en déduit que ses droits de la défense ont été violés.

Dans une deuxième branche, elle soutient qu'en tant que témoin, le directeur des soins ne pouvait être entendu par la seule présidente du conseil d'administration, laquelle n'a même pas versé au dossier un compte rendu précis de la conversation, alors que les dispositions visées au moyen imposent à l'autorité disciplinaire d'entendre les témoins en présence de l'agent poursuivi.

Dans une troisième branche, elle affirme que la présidente du conseil d'administration a manqué d'impartialité dans l'examen des griefs disciplinaires en sollicitant officieusement l'opinion d'un supérieur hiérarchique qui a joué un rôle important dans le cadre des poursuites disciplinaires et en relayant cette position auprès du conseil d'administration comme étant celle du directeur des soins, en parfaite connaissance du poids que pouvait avoir une telle déclaration auprès des autres membres du conseil. Elle ajoute que ce manque d'impartialité de la présidente "a pu avoir un impact important sur l'opinion des membres du conseil d'administration quant à la nécessité de prendre une sanction maximale".

Dans une quatrième branche, elle expose qu'à défaut de pouvoir vérifier, dans le dossier administratif, les propos réellement tenus par le directeur des soins, il ne peut être vérifié que l'acte attaqué repose sur des motifs en tous points exacts.

## *X.2. Appréciation*

Quant à la première branche, l'extrait du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 22 décembre 2016, qui constitue l'*instrumentum* de l'acte attaqué et qui a trait à "la proportionnalité de la sanction", se présente comme il suit :

" Quant à la proportionnalité de la sanction

Considérant que le Conseil d'administration n'ignore pas que la sanction de la démission d'office est une sanction maximale, juste inférieure, dans l'échelle des sanctions, à celle de la révocation;

Considérant qu'il est également parfaitement informé de la nécessité d'une proportion de la sanction avec la faute commise;

Considérant que pour apprécier la proportionnalité de la sanction, le conseil de madame XXXX soulève les arguments qui, selon lui, tendraient à amoindrir les

manquements de madame XXXX (ignorance de la bonne procédure, absence de conseils et de contrôle de la hiérarchie, absence de volonté de nuire, intention de nuire de madame ILLES, un fait identique aurait été commis par une autre infirmière en chef);

Considérant que ces différents arguments ont été longuement rencontrés ci-dessus et qu'ils ne résistent pas à l'examen :

- Madame XXXX connaissait la procédure à suivre, mais pour toutes sortes de raisons sans aucun caractère exceptionnel (pas vu la feuille, pas de temps, compte sur ses collègues ...), elle a failli à ses obligations;
- Madame XXXX a vraisemblablement négligé ses obligations sans intention méchante, mais elle ne pouvait ignorer les risques d'une médication non ou mal suivie;
- Le manquement n'est pas isolé et selon quelques témoignages, durerait depuis «toujours» ou «de nombreuses années».

Considérant que selon la note défense de son conseil, madame XXXX «s'engage à adopter à l'avenir le processus de commande exposé par Madame POCHET».

Considérant que le conseil d'administration regrette que madame XXXX tente d'accréditer la thèse selon laquelle elle ignorait tout de la procédure, alors que plusieurs éléments établissent qu'il n'en est rien;

Qu'il déplore aussi qu'elle manifeste une propension à rejeter ses propres responsabilités sur autrui (madame ILLES, son «équipe», une autre infirmière en chef ...);

Considérant qu'en raison de la difficulté d'exercer un contrôle complet et régulier du respect des traitements, qui sont à la base d'une bonne prise en charge médicale d'un patient, la confiance est un élément indispensable aux relations professionnelles entre l'autorité et l'infirmière en chef;

Considérant qu'il ne faut pas être un praticien de l'art de soigner pour comprendre que les médicaments sont essentiels dans le traitement et la prise en charge des résidents et que tout manque à cet égard est susceptible d'entraîner des conséquences graves, voire létales;

Considérant que l'exécution des traitements prescrits est une obligation de base de l'exercice de l'art infirmier;

Considérant que plusieurs administrateurs, tout en étant conscients de la sévérité de la sanction envisagée, évoquent la gravité potentielle des fautes commises et leur impact sur le bien-être, la santé et le pronostic vital des résidents; que plusieurs précisent même qu'ils «n'auraient pas souhaité que cela arrive à leur père ou leur mère placé(e) en maison de retraite;

Considérant que la présidente signale avoir évoqué la question avec le directeur des soins, lequel a exposé que sa confiance en madame XXXX était profondément altérée;

Considérant qu'un administrateur, au vu de l'ancienneté de madame XXXX s'interroge sur le bien-fondé d'une rétrogradation plutôt que sur celui d'une démission d'office;

Considérant que la fonction d'infirmière suppose d'importantes responsabilités en matière de manipulation et d'administration de médicaments et que la question de la confiance resterait non résolue par cette sanction;

Quant aux circonstances atténuantes

Considérant que selon la défense de madame XXXX, «Le problème de santé grave dont souffre le mari de Madame XXXX, bien connu par l'Intercommunale, et qui pèse sur la vie familiale, a eu des répercussions sur son travail et sur sa capacité à remettre en cause sa manière de procéder».

Considérant que l'autorité est en effet bien informée des problèmes familiaux de madame XXXX;

Considérant cependant que les manquements commis sont relatifs à une obligation de base d'une infirmière en chef, et qu'il est démontré que cette dernière connaissait la procédure de commande des médicaments, mais l'a régulièrement négligée;

Considérant que madame XXXX invoque une carrière longue de 32 ans, la relative proximité de son admission à la retraite (7 ans), l'absence jusque là de reproches et de sanction disciplinaire;  
Considérant qu'il est exact que madame XXXX n'a jamais fait l'objet d'une quelconque remarque;  
Considérant que cette circonstance confirme que malheureusement, un agent peut dysfonctionner sans que l'autorité s'en aperçoive, éventuellement pendant de longues périodes;  
Considérant que comme exposé plus haut, le contrôle approfondi de toutes les feuilles de traitement (642 résidents ...) était une tâche irréaliste, tandis qu'un contrôle aléatoire ne pouvait pas donner de résultats probants;  
Considérant qu'il était essentiel de travailler en confiance avec madame XXXX, et que ses responsables hiérarchiques la lui ont accordée tout au long de sa carrière;  
Considérant qu'il est d'autant plus décevant de constater que cette confiance était mal placée et que madame XXXX a commis des manquements qui ont mis en péril la santé et le bien-être des résidents;  
Considérant qu'une infirmière expérimentée et qui plus est chef de service, ne peut ignorer que l'exécution des traitements prescrits et l'administration des médicaments sont des actes essentiels de la prise en charge du résident;  
Considérant qu'en négligeant cet aspect de son travail, alors qu'il est démontré qu'elle connaissait la procédure, madame XXXX a sciemment couru le risque d'une sanction sévère;  
Considérant que la démission d'office conserve à madame XXXX son droit à sa pension du secteur public, ainsi que ses droits en matière de soins de santé et de chômage".

Pour justifier la proportionnalité de la sanction de la démission d'office, le conseil d'administration rejette d'abord, les arguments invoqués par la requérante tendant à diminuer sa responsabilité quant aux manquements qui lui sont reprochés. Il expose ensuite, que la confiance est un élément indispensable aux relations professionnelles entre l'autorité et l'infirmière en chef, "en raison de la difficulté [pour l'autorité] d'exercer un contrôle complet et régulier du respect des traitements" et insiste sur la gravité des manquements reprochés à la requérante, en relevant que le respect de la médication est un élément essentiel dans la prise en charge des résidents, puisque "tout manquement à cet égard est susceptible d'entraîner des conséquences graves, voire létales", alors que "l'exécution des traitements prescrits est une obligation de base de l'exercice de l'art infirmier".

Sont après rapportés les propos de "plusieurs administrateurs" qui "n'auraient pas souhaité que cela arrive à leur père et mère placé(s) en maison de retraite". C'est, dans le cadre de cette discussion, que la présidente intervient pour "signale[r] avoir évoqué la question avec le directeur des soins" lequel, indique-t-elle, "a exposé que sa confiance en madame XXXX était profondément altérée" alors qu' "un autre administrateur" s'interroge plutôt "sur le bien-fondé d'une rétrogradation plutôt que sur celui d'une démission d'office".

L'acte attaqué repose sur des motifs déterminants qui justifient le choix de la sanction de la démission d'office, indépendamment du passage de la motivation sur lequel s'articule le grief formulé par la requérante. Dès lors que la considération émise par la présidente quant au ressenti du directeur des soins présente un caractère surabondant dans la motivation de l'acte attaqué, la circonstance que la requérante n'ait pas pu réagir à celle-ci est sans effet sur la légalité de l'acte attaqué.

Par ailleurs, la requérante savait, avant son audition, qu'elle risquait de se voir infliger la sanction de la démission d'office et que la confiance de sa hiérarchie était "fortement ébranlée". En effet, la secrétaire générale, qui est elle-même la supérieure hiérarchique du directeur des soins, a expressément envisagé, à l'encontre de la requérante, la sanction de la démission d'office dans le rapport qu'elle a établi au terme de l'enquête administrative. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle elle a saisi le conseil d'administration, seul organe compétent au sein d'INTERSENIORS pour infliger une sanction aussi grave. Les déclarations dont la présidente fait état ne comportent donc aucun élément neuf. Par ailleurs, la requérante ne démontre pas qu'un compte rendu des propos tenus par le directeur précité auprès de la présidente lui était indispensable pour faire valoir son point de vue, ni que sa non-communication lui aurait été préjudiciable.

Le troisième moyen, en sa première branche, n'est pas jugé, *prima facie*, sérieux.

Quant à la deuxième branche, le directeur des soins n'a pas été entendu comme témoin dans le cadre de la procédure disciplinaire en cause. En ce qu'il affirme le contraire, le troisième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas jugé, *prima facie*, sérieux.

Quant à la troisième branche, le fait pour la présidente d'avoir sollicité l'opinion d'un supérieur hiérarchique de la requérante et d'avoir, au moment du délibéré, fait part de celle-ci aux autres membres du conseil d'administration, ne permet pas de conclure que la présidente aurait, au moment de prendre connaissance du dossier, été animée d'un parti pris défavorable envers la requérante ou qu'elle aurait eu un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé.

S'agissant d'un organe collégial, il n'est, par ailleurs, pas établi que les propos de la présidente aient pu influencer l'ensemble des membres du conseil d'administration.

Le troisième moyen, en sa troisième branche, n'est pas jugé, *prima facie*, sérieux.

Quant à la quatrième branche, dès lors que la considération émise par la présidente, lors du délibéré, présente un caractère surabondant dans la motivation de l'acte attaqué, comme cela été jugé dans la première branche du moyen, elle n'affecte pas la légalité de celui-ci et il importe peu que l'expression du ressenti du directeur des soins auprès de la présidente n'ait pas fait l'objet d'un compte rendu au dossier administratif.

En toute hypothèse, l'affirmation selon laquelle la confiance de sa hiérarchie est "fortement ébranlée" se vérifie à la lecture du rapport établi par la secrétaire générale pour le conseil d'administration au terme de l'enquête administrative.

Le troisième moyen, en sa quatrième branche, n'est également pas jugé, *prima facie*, sérieux.

## *XI. Quatrième moyen*

### *XI.1. Thèse de la partie requérante*

Le quatrième moyen est pris de la violation du principe général des droits de la défense et d'équitable procédure, du principe général selon lequel les actes administratifs doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Dans une première branche, la requérante conteste deux des motifs qui sous-tendent l'examen de la proportionnalité de la sanction.

Elle reproche tout d'abord à l'acte attaqué de fonder le caractère extrême de la sanction sur un pseudo mensonge de sa part, à savoir qu'elle aurait menti, lors de son audition devant le conseil d'administration, en affirmant ne pas connaître la procédure de commande de médicaments appliquée par les autres infirmières chefs. Elle fait grief à l'acte attaqué de s'épancher trop longuement sur ce pseudo mensonge, alors qu'elle a reconnu que la commande de médicaments en temps et heure était une obligation de résultat qui s'imposait à elle et qu'elle a admis sa responsabilité dans les retards, ceux-ci étant dus à un processus inadéquat de commande. Elle affirme que l'acte attaqué ne peut, pour établir le mensonge qui lui est reproché, se fonder

sur sa première audition du 22 juin 2016. Elle fait valoir, pour la première fois dans son recours, qu'elle a menti lors de sa première audition en affirmant connaître et appliquer depuis longtemps la procédure de commande des médicaments appliquée par madame CLAES et que c'est dans ses déclarations devant le conseil d'administration qu'elle a dit la vérité, en déclarant ne pas connaître cette procédure. Elle précise que "dans les faits", elle s'est renseignée auprès de madame CLAES, juste avant sa première audition, pour connaître sa technique et prétendre qu'elle utilisait la même méthode, espérant ainsi échapper à des poursuites. Selon elle, le conseil d'administration aurait dû privilégier la version qu'elle a donnée dans ses déclarations ultérieures, où elle reconnaît être en défaut, ce d'autant que les propos tenus, lors de la première audition, sont, en plus d'être inexacts, confus et contradictoires. Elle déduit de l'ensemble de ces considérations que l'exactitude du motif déterminant de l'acte attaqué selon lequel elle a menti dans le cadre de sa défense disciplinaire n'est pas établi. Elle ajoute que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé en ce qu'il n'indique pas les raisons pour lesquelles une première déclaration manifestement inexacte doit être privilégiée aux déclarations faites ultérieurement, dans le cadre de la procédure disciplinaire, lorsqu'elle exerce ses droits de la défense et reconnaît le manquement qui lui est reproché.

Elle critique ensuite l'acte attaqué en ce qu'il fonde le choix de la sanction de la démission d'office sur le fait qu'elle rejette la faute sur d'autres personnes. Elle soutient que cette affirmation est manifestement inexacte. Elle affirme qu'elle a pleinement admis, lors de son audition devant le conseil d'administration, la responsabilité de ses manquements. Elle en déduit que l'acte attaqué viole ses droits de la défense en faisant une lecture erronée de son argumentation et repose sur des motifs inexacts en fait.

Dans une deuxième branche, elle soutient que le refus de la possibilité évoquée par un administrateur de prononcer à son encontre la sanction moins grave de la rétrogradation ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et, en tout état de cause, n'est pas suffisamment motivé. Elle expose qu'elle a uniquement manqué à ses obligations organisationnelles d'infirmière en chef alors que la faute qui lui est reprochée ne concerne pas ses capacités en tant qu'infirmière ou les actes réservés à la profession d'infirmière qu'elle n'a jamais cessé d'exercer au sein du service durant ses trente-deux ans de carrière. Selon elle, l'acte attaqué n'a pas légalement constaté une perte de confiance à son égard en tant que simple infirmière de sorte qu'il n'est pas justifié de lui infliger la sanction de la démission d'office.

Dans une troisième branche, elle prétend que la sanction de la démission d'office qui lui est infligée est manifestement disproportionnée tenant compte du fait qu'elle a admis sa responsabilité et reconnu que ses manquements étaient la conséquence de sa manière inadéquate de procéder, qu'elle n'a pas cherché à rejeter la faute sur autrui, qu'elle n'a pas reçu d'avertissement préalable de ses supérieurs ou de remarques de ses collègues quant à l'inadéquation de sa procédure de commande de médicaments, qu'il s'agit d'un manquement unique, que l'acte attaqué note lui-même qu'elle n'a jamais eu l'intention de porter préjudice à la santé des résidents et qu'elle n'a jamais subi d'autres sanctions disciplinaires en trente-deux ans de carrière.

### *XI.2. Appréciation*

Quant à la première branche, contrairement à ce qu'affirme la requérante, le choix d'une sanction maximale ne repose pas, en l'espèce, sur le motif qu'elle aurait menti dans le cadre de sa défense ou qu'elle rejeterait la faute sur autrui. Comme il a déjà été exposé, le choix de la sanction attaquée repose sur le motif déterminant que la confiance est un élément indispensable aux relations professionnelles entre l'autorité et l'infirmière en chef, que l'exécution des traitements prescrits est une obligation de base de l'exercice de l'art infirmier et que le manquement reproché est extrêmement grave, compte tenu de ses conséquences potentielles sur le bien-être, la santé et le pronostic vital des résidents.

Si l'acte attaqué considère que la requérante ment lorsqu'elle affirme ne pas connaître les procédures de commande de médicaments appliquées par les autres infirmières en chef et lui reproche une propension à rejeter ses propres fautes sur autrui, c'est en réponse aux arguments invoqués par la requérante, elle-même, pour amoindrir sa responsabilité quant aux manquements qui lui sont reprochés et d'atténuer la sanction. Ceci ressort clairement d'une lecture de l'ensemble de l'acte attaqué et des pièces du dossier. Si la requérante reconnaît effectivement le manque de médicaments (avec pour conséquence, qu'à plusieurs reprises, des résidents n'ont pas pu recevoir le traitement prescrit par leur médecin parfois pendant plusieurs jours) et admet certaines lacunes dans sa manière de gérer les commandes, elle tente clairement, dans le même temps, de diminuer sa responsabilité par rapport aux faits mis à sa charge, notamment en :

- accusant Ida ILLES, une infirmière travaillant sous son autorité, d'avoir subtilisé les feuilles de médicaments manquants et donc provoqué, elle-même, les manquements reprochés à la requérante ainsi que d'avoir œuvré, par action ou par omission, pour que se perpétuent les erreurs de la requérante (ce que dément l'acte attaqué;

- affirmant qu'elle ignorait, jusqu'à la réception du dossier disciplinaire, la manière de procéder des autres infirmières chefs (ce que dément l'acte attaqué);
- reprochant à ses supérieurs et à ses collègues de ne lui avoir jamais fait aucune remarque sur sa méthode de commande de médicaments (ce qui est contesté par l'acte attaqué).

Il ne peut, dès lors, être reproché au conseil d'administration de "déplorer [chez la requérante] une propension à rejeter ses propres responsabilités sur autrui", ce qui ressort manifestement des pièces du dossier et de l'acte attaqué.

Quant à sa prise de connaissance de la procédure de commande de médicaments, les explications données par la requérante, pour la première fois dans son recours devant le Conseil d'État, constituent une troisième version des faits, qui n'est pas plus crédible que les précédentes. Elle prétend, dans son recours, qu'elle a pris connaissance de cette procédure juste avant sa première audition du 22 juin 2016, en s'informant auprès de sa collègue madame CLAES, infirmière en chef. Cette affirmation est contredite par les déclarations qu'elle a faites, le 7 décembre 2016, devant le conseil d'administration (deuxième version). Lors de cette audition, elle a affirmé n'avoir pris connaissance de la procédure applicable qu'à la réception du dossier disciplinaire, plus précisément, de l'audition de Caroline POCHET. Lors de son audition du 22 juin 2016 (première version), elle a, par contre, expliqué qu'elle connaissait la procédure depuis longtemps mais reconnaissait ne pas toujours l'appliquer "pour n'importe quelle raison, je n'ai pas vu la feuille de route [de l'infirmière de nuit qui indique les médicaments manquants], parce que j'ai le retour d'une hospitalisation ou parce que j'ai un décès ou autre, ou parce que je n'ai pas eu le temps de le faire [...]".

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, les propos qu'elle a tenus lors de sa première audition (première version) ne sont ni confus, ni contradictoires et ne paraissent pas plus "inexacts" que les déclarations qu'elle a faites, lors de son audition du 7 décembre 2016, devant le conseil d'administration (deuxième version) qui sont elles-mêmes contredites par les nouvelles affirmations qu'elle formule dans son recours (troisième version). Au contraire, il ressort d'un examen des pièces du dossier que la procédure de commande de médicaments était largement connue et appliquée au sein du service de la maison de repos et de soins où travaillait la requérante. Il est plutôt étonnant qu'autant d'infirmières chefs et infirmières aient connaissance de la procédure applicable, alors que la requérante l'ignore, malgré ses trente-deux années de carrière passées au sein de l'établissement, dont dix-huit ans en tant qu'infirmière chef.

Le conseil d'administration a valablement pu se fonder sur le contenu de la première audition du 22 juin 2016 pour rejeter l'affirmation contradictoire émise lors de son audition du 7 décembre 2016, selon laquelle elle n'aurait pris connaissance des procédures applicables qu'à la lecture de l'audition de Caroline POCHET après l'entame de la procédure disciplinaire.

Dans ces conditions, le quatrième moyen, en sa première branche, n'est pas jugé, *prima facie*, sérieux.

Quant aux deuxième et troisième branches du même moyen, l'acte attaqué fait mention de ce qu'un administrateur "au vu de l'ancienneté de madame XXXX s'interroge sur le bien-fondé d'une rétrogradation plutôt que sur celui d'une démission d'office".

L'acte attaqué rejette cette éventualité par le considérant suivant :

" Considérant que la fonction d'infirmière suppose d'importantes responsabilités en matière de manipulation et d'administration de médicaments et que la question de la confiance resterait non résolue".

Ce motif doit être lu en combinaison avec les autres motifs de l'acte attaqué qui justifient le choix de la sanction de la démission d'office, notamment les considérants suivants :

" Considérant qu'il ne faut pas être un praticien de l'art de soigner pour comprendre que les médicaments sont essentiels dans le traitement et la prise en charge médicale des résidents et que tout manque à cet égard est susceptible d'entraîner des conséquences graves, voire létales;  
Considérant que l'exécution des traitements prescrits est une obligation de base de l'exercice de l'art infirmier;  
Considérant qu'il est essentiel de travailler en confiance avec madame XXXX, et que ses responsables hiérarchiques la lui ont accordée tout au long de sa carrière;  
Considérant qu'il est d'autant plus décevant de constater que cette confiance a été mal placée et que madame XXXX a commis des manquements qui ont mis en péril la santé et le bien-être des résidents;  
Considérant qu'une infirmière expérimentée et qui plus est chef de service, ne peut ignorer que l'exécution des traitements prescrits et l'administration de médicaments sont des actes essentiels de la prise en charge du résident".

Il ressort des motifs précités que le refus d'infliger à la requérante la sanction moins lourde de la rétrogradation est justifié par la rupture définitive du lien de confiance qui doit exister entre les autorités de maisons de repos et de maisons de repos et de soins et les infirmières chefs mais aussi le personnel infirmier qui assurent la prise en charge médicale des résidents, notamment en exécutant les traitements prescrits.

L'acte attaqué indique clairement pourquoi l'autorité ne peut plus accorder sa confiance à la requérante pour la manipulation et l'administration des

médicaments, au vu des négligences graves et régulières dont elle s'est rendue coupable dans la prise en charge médicale des résidents. Il ne lui est pas seulement reproché une désorganisation du travail au sein du service. Ce que l'acte attaqué souligne surtout, c'est une omission coupable dans l'exécution des traitements de nature à mettre en péril le bien-être, la santé et le pronostic vital des patients. Or, précise l'acte attaqué, "l'exécution des traitements prescrits est une obligation de base de l'exercice de l'art infirmier". La rupture irrémédiable du lien de confiance entre l'autorité et la requérante, pour la prise en charge médicale des résidents, est un motif admissible et pertinent qui justifie le choix de la sanction de la démission d'office.

Le conseil d'administration d'INTERSENIORS a, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, pu considérer qu'une sanction maximale rompant définitivement la relation statutaire était la seule appropriée compte tenu de la gravité des manquements reprochés et de la perte de confiance générée. Même si l'acte attaqué reconnaît que la requérante "n'a sans doute pas voulu nuire «méchamment» à la santé des résidents", il relève qu' "elle ne pouvait ignorer les risques qu'ils encouraient en manquant de médication" et, plus loin, qu' "en négligeant cet aspect de son travail, alors qu'il est démontré qu'elle connaissait la procédure, madame XXXX a sciemment couru le risque d'une sanction sévère". Le conseil d'administration prend bien en considération le fait que la requérante n'a jamais fait l'objet de reproches formels ou de sanctions disciplinaires au cours de ses trente-deux ans de carrière. Il note cependant que "cette circonstance confirme que malheureusement un agent peut dysfonctionner sans que l'autorité s'en aperçoive, éventuellement pendant de longues périodes", après avoir souligné, en amont, que "sa hiérarchie, confiante de la procédure et non informée de la situation, n'avait aucune raison de lui faire des remarques ou de lui prodiguer des conseils" et que "c'est en raison des mesures palliatives adoptées par plusieurs collègues de madame XXXX, de l'absence de dénonciation de ses manquements et de la difficulté à exercer un contrôle régulier et efficace d'un très grand nombre de feuilles de traitement, que la hiérarchie de madame XXXX est restée longtemps ignorante de la situation". Le conseil d'administration souligne encore être bien informé des problèmes familiaux de la requérante et rappelle que "la démission d'office conserve à madame XXXX son droit à la pension du secteur public, ainsi que ses droits en matière de soins de santé et de chômage".

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la sanction de la démission d'office n'apparaît pas, *prima facie*, comme étant manifestement disproportionnée.

Le quatrième moyen, en ses deuxième et troisième branches, n'est également pas jugé, *prima facie*, sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué faisant défaut, la demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

## *XII. Dépersonnalisation*

La requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en intervention introduite par le centre public d'action sociale de Seraing, représenté par son conseil de l'action sociale, est accueillie.

### **Article 2.**

La demande de suspension est rejetée.

### **Article 3.**

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

**Article 4.**

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre  
siégeant en référé, le trente mai deux mille dix-sept, par :

Pascale VANDERNACHT,  
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.