

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.777 du 18 octobre 2022

A. 231.804/VIII-11.505

En cause : **GIGI** Agnès,
ayant élu domicile chez
M^{es} Delphine DE VALKENEER et
Marie DISCRET, avocats,
rue des Martyrs 19
6700 Arlon,

contre :

la province de Luxembourg, représentée
par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/2
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 septembre 2020, Agnès Gigi demande l'annulation de la décision du collège provincial de la province de Luxembourg du 16 juillet 2020 par laquelle il décide de lui infliger la sanction disciplinaire du blâme.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain Lefebvre, premier 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 9 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 octobre 2022 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Delphine De Valkeneer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laura Campos, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, 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. Par un courrier du 9 octobre 2019, la partie adverse informe la requérante qu'en ses séances des 12 septembre et 3 octobre 2019, le collège provincial a décidé d'entreprendre une procédure disciplinaire à son encontre, concernant neuf faits, parmi lesquels la circonstance que « les assistantes en psychologie et l'assistante sociale assureraient des suivis thérapeutiques sous votre direction ».

Les faits reprochés à la requérante sont qualifiés par le collège provincial de violation des articles 40, 47, 48, 49, § 2, 61 du statut administratif du personnel non enseignant ainsi que des articles 560, § 3, 561, § 2, 570, 575 du Code wallon de l'action sociale et de la santé et des articles 1774 et 1782 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé.

Le courrier précise la composition du collège des supérieurs hiérarchiques chargé d'instruire le dossier, d'entendre la requérante et de formuler une éventuelle proposition de sanction. Il indique également qu'un dossier disciplinaire a été constitué et que la requérante peut le consulter et en demander une copie.

Lors de sa séance du 3 octobre, 2019 le collège provincial, conformément à l'article 383 du statut, fixe au 14 novembre suivant la date à laquelle le collège des supérieurs hiérarchiques doit adresser sa proposition écrite de sanction ou sa recommandation d'absence de toute sanction.

2. Le 22 octobre 2019 la présidente du collège des supérieurs hiérarchiques convoque la requérante à une audition disciplinaire fixée au 7 novembre 2019 à 10 heures.

La veille de l'audition, la partie adverse souhaite la reporter le même jour à 14 heures 30 mais cela ne convient pas au conseil de la requérante. Après plusieurs tentatives pour trouver une date qui convient à l'ensemble des parties, l'audition est finalement fixée au 2 décembre 2019 et se tient à cette date.

3. Le 5 décembre 2019, le procès-verbal de cette audition est envoyé à la requérante en lui rappelant que conformément à l'article 379 du statut, elle dispose de sept jours ouvrables pour le renvoyer approuvé et signé ou faire part de ses remarques.

4. Le 11 décembre 2019, une note est rédigée par les services de la partie adverse indiquant que la requérante venait d'approuver le procès-verbal et que le délai d'un mois pour transmettre une proposition de sanction au collège provincial ne pourrait pas être respecté. Cette note sollicite une prolongation du délai jusqu'au 30 janvier 2020, demande acceptée par le collège provincial lors de sa séance du 19 décembre 2019.

5. Le 3 janvier 2020, le conseil de la requérante écrit à la partie adverse pour lui demander une copie de la « décision » du collège des supérieurs hiérarchiques, qui, selon elle, était attendue pour le 2 janvier 2020.

6. Le 9 janvier 2020, le collège provincial constate le non-respect du délai imposé au collège des supérieurs hiérarchiques par l'article 383 du statut (« dans le mois qui suit l'audition ») pour adresser une proposition écrite de sanction disciplinaire et décide de procéder à l'audition de la requérante le 23 janvier 2020.

Il lui adresse un courrier en ce sens en date du 13 janvier 2020.

7. Dans un courrier du 17 janvier 2020, le conseil de la requérante écrit à la partie adverse pour, notamment, demander le respect de l'article 375 du statut qui prévoit un délai de dix jours ouvrables entre la convocation et l'audition.

8. Le 30 janvier 2020, le collège provincial entend la requérante.

9. Le 20 février 2020, il propose de ne retenir comme fondé que le fait que les assistantes en psychologie et l'assistante sociale assureraient des suivis thérapeutiques sous la direction de la requérante et de lui infliger un blâme.

Cette décision de proposition de sanction disciplinaire est notifiée à la requérante le 24 février 2020.

10. Le 5 mars 2020, celle-ci introduit un recours auprès de la chambre de recours contre cette décision.

11. La chambre de recours n'ayant pas statué dans le délai qui lui était imparti, le collège provincial, en sa séance du 4 juin 2020, constate que, conformément à l'article 415 du statut, l'avis de la chambre de recours est réputé favorable à l'agent et décide de l'auditionner le 18 juin 2020.

12. Le 16 juillet 2020, le collège provincial décide d'infliger un blâme à la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il lui est notifié par un courrier daté du 20 juillet 2020.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris « de l'excès de pouvoir, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des articles 383, 385, 388, 411, § 1^{er}, et 415 du statut administratif du personnel non enseignant de la province de Luxembourg, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, du principe du délai raisonnable ».

La requérante rappelle les dispositions applicables et expose qu'il en ressort qu'en matière disciplinaire, la chambre de recours doit statuer dans les

quarante jours de l'introduction du recours par l'agent, faute de quoi son avis est réputé favorable à l'agent et que si le collège provincial ne statue pas dans les deux mois de la décision de la chambre de recours, il est réputé renoncer aux poursuites des faits mis à la charge de l'agent.

Elle rappelle la jurisprudence en ce qui concerne le principe général du délai raisonnable dans le cadre d'une action disciplinaire.

Elle est d'avis qu'en l'espèce, plusieurs délais de procédure fixés par la procédure disciplinaire n'ont pas été respectés.

S'agissant de la proposition de sanction, elle fait valoir que le collège provincial de la partie adverse avait fixé l'échéance du délai imparti au collège des supérieurs hiérarchiques pour formuler une proposition de sanction au 14 novembre 2019, alors que ce n'est que le 2 décembre 2019, soit manifestement au-delà du délai imparti pour formuler une éventuelle proposition de sanction, que le collège des supérieurs hiérarchiques l'auditionne pour la première fois dans le cadre de la procédure disciplinaire. Selon elle, le délai de deux mois qui s'est écoulé entre la décision d'initier une procédure disciplinaire et son audition n'est pas justifié par la partie adverse.

Elle ajoute que le 3 janvier 2020, le directeur général de la partie adverse informe son conseil que le collège provincial a prolongé jusqu'au 31 janvier 2020 le délai imparti au collège des supérieurs hiérarchiques pour formuler une éventuelle proposition de sanction et que finalement, le 9 janvier 2020, le collège provincial opère un revirement d'attitude et décide, en l'absence de proposition du collège des supérieurs hiérarchiques dans le délai imparti, de l'auditionner dans le cadre de la procédure disciplinaire. Elle indique que plus de trois mois se sont écoulés entre la date du 14 novembre 2019 fixée par le collège provincial pour l'adoption de la proposition de sanction et celle du 20 février 2020 à laquelle a été prise par le collège provincial la décision d'infliger la sanction disciplinaire du blâme. Selon elle, il incombait au collège provincial de l'entendre directement après l'échéance du 14 novembre et d'établir lui-même la proposition de sanction en vertu de l'article 385 du statut. Elle soutient que ce délai de trois mois constitue un retard injustifié.

Par ailleurs, elle fait valoir qu'elle a introduit un recours contre la proposition de sanction du collège provincial le 5 mars 2020 et que conformément à l'article 411, § 1^{er}, du statut, la chambre de recours était tenue de statuer dans les quarante jours de sa saisine, soit au plus tard le 14 avril 2020, ce qu'elle s'est abstenue de faire en l'espèce. Elle expose que conformément à l'article 415 du

statut, la chambre de recours était réputée, à partir du 14 avril 2020, avoir émis un avis favorable à son recours. Il en résulte, selon elle, qu'en vertu de l'article 388 du statut, à défaut d'avoir pris position avant le 14 juin 2020, le collège provincial de la partie adverse est réputé avoir renoncé aux poursuites.

Elle ajoute que si le Conseil d'État venait à considérer que la sanction disciplinaire litigieuse ne lui a pas été infligée en dehors des délais légaux, le délai qui s'est écoulé entre le 14 avril 2020 et le 16 juillet 2020, date de l'acte attaqué, est anormalement long et que le délai qui s'est écoulé entre le 14 avril 2020 et le 4 juin 2020, date à laquelle le collège constate que la chambre de recours est réputée avoir émis un avis favorable, n'est pas justifié par la partie adverse.

Enfin, elle soutient que le délai de plus de huit mois qui s'est écoulé entre la décision du 3 octobre 2019 d'entamer une procédure disciplinaire et la décision de lui infliger une sanction disciplinaire le 16 juillet 2020 apparaît comme anormalement long compte tenu du fait qu'aucun acte d'enquête n'a été commandé par le collège provincial. Elle argue que la durée de la procédure disciplinaire est manifestement déraisonnable dès lors que l'affaire ne présentait pas de complexité particulière, qu'elle a collaboré loyalement à la procédure disciplinaire et que les retards accumulés entre les différentes étapes de la procédure auraient pu aisément être évités si le collège provincial avait respecté les dispositions du statut.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante relève tout d'abord que la partie adverse a veillé, en fixant des délais précis et contraignants dans son statut administratif, à ce que la procédure disciplinaire se déroule dans un délai restreint et raisonnable et que le délai fixé par l'article 383 dudit statut est un délai de rigueur en ce que son dépassement est sanctionné puisque le collège des supérieurs hiérarchiques est dessaisi au profit du collège provincial.

Selon elle, la partie adverse se méprend lorsqu'elle affirme que le retard intervenu dans le cadre de la procédure résulte des demandes de report d'audition formulées par elle-même et son conseil, alors que les auditions programmées le 7 puis le 13 novembre 2019 devant le collège des supérieurs hiérarchiques ont été systématiquement reportées par les membres dudit collège pour des motifs d'ordre organisationnel, et qu'elle-même n'est en rien responsable du retard et du fait que l'audition n'a finalement pu avoir lieu que le 2 décembre 2019.

S'agissant du report de l'audition initialement fixée le 23 janvier 2020, elle fait valoir qu'il a été motivé par la circonstance que le délai de convocation de dix jours ouvrables fixé par l'article 375 du statut n'avait pas été respecté.

Selon elle, le collège provincial avait deux options pour respecter les délais prévus dans le statut et plus généralement le principe du délai raisonnable : soit, dès l'échéance du 14 novembre 2019, il décidait, conformément à l'article 385 du statut, de se substituer au collège des supérieurs hiérarchiques et d'entendre la partie requérante, soit, dès l'échéance du 14 novembre 2019, il décidait de prolonger le délai imparti au collège des supérieurs hiérarchiques pour statuer et fixait ce nouveau délai dans un intervalle proche. Elle allègue qu'en s'abstenant de se substituer au collège des supérieurs hiérarchiques dès le 14 novembre 2019 ou de prolonger dès cette date le délai imparti audit collège pour statuer, le collège provincial n'a pas respecté les délais prévus par le statut. Selon elle, en décidant le 9 janvier 2020 de se substituer au collège des supérieurs hiérarchiques, le collège provincial a opté pour une solution qui, outre qu'elle méconnaît les dispositions du statut, a rallongé de manière injustifiée la durée de la procédure. Elle affirme que la passivité, le manque de diligence et les tergiversations du collège provincial ont eu pour effet d'augmenter la durée de la procédure de plus de quatre mois.

S'agissant du délai qui s'est écoulé entre l'introduction du recours le 5 mars 2020 contre la proposition de sanction et l'acte attaqué, elle soutient que la partie adverse tente en vain d'invoquer l'application des arrêtés de pouvoirs spéciaux du gouvernement wallon prévoyant la suspension des délais de rigueur et de recours, car il n'y est fait aucune mention des délais fixés dans la législation des pouvoirs subordonnés tels que les provinces. Selon elle, la seule circonstance que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que le collège provincial arrête le statut administratif des membres de son personnel ne suffit pas à énerver ce constat.

Elle ajoute que si le Conseil d'État devait considérer que l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 s'appliquait aux délais fixés dans le statut, cet arrêté n'empêchait pas les autorités administratives concernées de continuer à prendre des décisions même dans les situations où les délais étaient suspendus. Elle soutient qu'il faut également avoir égard à l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 30 du 30 avril 2020 'organisant la tenue des réunions des organes communaux et provinciaux', arrêté qui autorise la tenue des séances du conseil provincial par visio-conférence.

Elle allègue que l'acte attaqué s'abstient de faire mention de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020, d'invoquer une éventuelle suspension des délais prévus par le statut, et d'indiquer dans l'acte attaqué les raisons pour lesquelles il lui a fallu plus de deux mois pour constater que la chambre de recours était réputée avoir émis un avis favorable à son égard. Elle constate encore que la partie adverse reste en défaut de justifier les raisons pour lesquelles le collège provincial a dû attendre le 18 juin 2020 pour l'auditionner alors que cette audition aurait pu se tenir rapidement par visio-conférence et celles pour lesquelles il a encore attendu un mois avant de prononcer la sanction disciplinaire.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle rappelle les événements qui ont précédé son audition le 2 décembre, rappelle n'être pour rien dans les reports et se réfère pour le surplus à ses écrits précédents.

IV.2. Appréciation

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. La procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut.

Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit bien entendu s'apprécier en tenant compte des délais qui sont imposés par la réglementation, tels les délais laissés aux agents pour préparer et assurer leur défense et ceux imposés aux organes consultatifs pour rendre leur avis.

La requérante invoque tout d'abord le délai pris pour formuler une proposition de sanction.

À cet égard, il y a lieu de prendre en compte les articles 371, 374, 375, alinéa 1^{er}, 379, 383 et 385 du statut administratif du personnel non enseignant de la province de Luxembourg qui disposent :

« Article 371 : Les peines disciplinaires énumérées aux numéros 1° à 4° de l'article 364 sont motivées et prononcées par le Collège provincial après avis du Collège des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé.

Article 374 : Dans sa décision fixant la composition du Collège des supérieurs hiérarchiques, le Collège provincial détermine le délai imparti à ce dernier pour proposer une sanction.

Cette décision est communiquée à l'agent concerné.

Article 375 : Au minimum 10 jours ouvrables avant sa comparution, l'agent doit être convoqué à une audition au sujet des faits incriminés.

[...]

Article 379 : L'audition doit faire l'objet d'un procès-verbal qui reproduit fidèlement les déclarations des personnes entendues.

En préambule, le procès-verbal énumère tous les actes de procédure.

Le procès-verbal doit être visé par les parties.

Ce document est notifié, soit par lettre recommandée à la poste, soit par la remise de la main à la main contre accusé de réception, dans les sept jours ouvrables à l'intéressé qui, s'il a des objections à présenter, le restitue, dans les sept jours ouvrables, accompagné d'une note écrite.

En l'absence de remarque, le procès-verbal est réputé approuvé.

Si l'agent refuse de signer le procès-verbal, il doit en faire mention sur celui-ci.

Article 383 : Le Collège des supérieurs hiérarchiques, composé exclusivement des membres ayant participé à l'ensemble des séances, adresse au Directeur général, avant l'expiration du délai imparti et au plus tard dans le mois qui suit l'audition, une proposition écrite de sanction disciplinaire ou recommande l'absence de toute sanction.

Article 385 : À défaut d'avis écrit du Collège des supérieurs hiérarchiques dans le délai prévu, l'agent sera entendu par le Collège provincial qui établira lui-même la proposition de sanction ».

En l'espèce, le collège provincial a décidé de lancer une procédure disciplinaire en ses séances des 12 septembre et 3 octobre 2019. Lors de cette dernière, il a fixé la date à laquelle le collège des supérieurs hiérarchiques devait rendre son avis écrit au 14 novembre 2019. Tenant compte du délai de dix jours ouvrables entre la convocation et l'audition et celui de sept jours ouvrables laissé à l'agent pour faire part de ses observations sur le projet de procès-verbal, le délai donné au collège pour rendre son avis pouvait difficilement être moins long. La

requérante a été convoquée pour une audition le 7 novembre 2019 à 10 heures. Il ressort du dossier administratif qu'un report à 14 heures a été demandé mais ne convenait pas au conseil de la requérante, et qu'ensuite la partie adverse n'est nullement restée inactive puisqu'elle a d'emblée, dès le 7 novembre, proposé plusieurs dates (*via* un *Doodle*), qu'aucune date ne convenait en même temps à tous les participants et que ce n'est qu'à la suite d'un second *Doodle*, proposé aux participants le 12 novembre 2019, que la date du 2 décembre a pu être fixée.

Certes, la date du 2 décembre 2019 a été arrêtée au-delà du délai établi par le collège provincial, mais ce délai étant fixé librement par celui-ci, il ne constituait qu'un délai d'ordre que le collège pouvait prolonger de manière raisonnable. En revanche, le délai d'un mois entre l'audition et le moment où le collège des supérieurs hiérarchiques doit adresser sa proposition écrite de sanction ou sa recommandation d'absence de toute sanction est un délai de rigueur, puisqu'il est fixé par le statut, et que celui-ci prévoit qu'à défaut d'avis écrit de ce collège, c'est le collège provincial qui est compétent pour établir la proposition de sanction après avoir entendu l'agent. Jusqu'au 2 janvier 2020, le collège provincial ne pouvait donc, en l'absence d'avis du collège des supérieurs hiérarchiques, procéder lui-même à l'audition de la requérante pour ensuite formuler une proposition de sanction. En revanche, après cette date, il était seul compétent pour le faire, ce qu'il a accompli sans désespérer, puisqu'informé de ce que le collège des supérieurs hiérarchiques n'avait pas formulé son avis dans le délai d'un mois suivant l'audition, il a immédiatement pris l'initiative de convoquer la requérante. La circonstance que, dans un premier temps, le collège provincial a, par erreur, à la suite de la demande du collège des supérieurs hiérarchiques, décidé de prolonger le délai imparti à celui-ci jusqu'à une date postérieure à l'échéance statutairement fixée (un mois après l'audition), n'a pas eu d'effet sur la durée de la procédure, puisque le collège s'est saisi du dossier dès qu'il était compétent pour le faire. Enfin, il y a lieu de noter que la requérante n'a pas été placée dans l'incertitude quant à la volonté de la partie adverse de poursuivre la procédure disciplinaire, puisqu'elle a été systématiquement mise au courant des tentatives de fixer une date pour son audition et que, mis à part les quatre semaines qui se sont écoulées entre la date où elle a fait part de ses observations sur le procès-verbal de son audition par le collège des supérieurs hiérarchiques et la décision du collège provincial de la convoquer, il n'apparaît pas que la partie adverse soit restée inactive. En tout état de cause, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire lourde, il n'était pas requis que la partie adverse réserve l'urgence à cette procédure.

S'agissant de la suite de la procédure, les articles 411, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 415 et 416 du statut disposent :

« Article 411 : § 1^{er}. En matière disciplinaire, la Chambre de Recours doit statuer dans les quarante jours de sa saisie par l'agent.

Article 415 : À défaut de délibération de la Chambre de Recours dans le délai imparti par le Collège provincial, l'avis est réputé favorable à l'agent et l'Autorité provinciale statue en l'état et motive à cette fin toute décision après avoir convoqué le requérant.

Article 416 : À défaut de décision prise dans les 2 mois de l'avis de la Chambre de recours, l'Autorité provinciale est réputée avoir renoncé à la décision ».

La requérante a introduit son recours le 5 mars 2020. À défaut d'avis de la chambre de recours pour le 14 avril 2020, l'avis était réputé favorable à la requérante et la partie adverse disposait jusqu'au 13 juin 2020 pour prendre sa décision. Or, la décision n'a été prise que le 16 juillet 2020.

Il faut cependant tenir compte de la suspension temporaire des délais prévus par les arrêtés du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 et n° 20 qui, contrairement à ce que soutient la requérante, s'appliquent aux délais prévus dans le statut de son personnel non enseignant, arrêté par le conseil provincial en vertu de l'article L.2212-32, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. En cas de suspension d'un délai, celui qui a débuté s'arrête temporairement de courir sans effacer le temps déjà écoulé. Lorsque la période de suspension se termine, ce délai recommence à courir pour la durée restante.

L'arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 'relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980' a été publié au *Moniteur belge* le 20 mars 2020 et est entré en vigueur, conformément à son article 4, le 19 mars 2020. À cette date, le délai imparti à la chambre de recours pour statuer sur le recours en cause avait déjà couru pendant treize jours. En vertu de l'arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 'prorogeant les délais prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 [...]', la suspension de ce délai a pris fin le 30 avril 2020. À cette date, le délai de quarante jours imparti à la chambre de recours pour statuer sur le recours a repris pour le temps qui restait à courir, soit vingt-sept jours. Le délai a donc expiré le 27 mai 2020. Dès lors qu'il ressort du dossier administratif que la chambre de recours n'a pas statué sur le recours, le collège provincial, en sa séance du 4 juin 2020, a pu valablement constater l'absence de délibération de la chambre de recours et, partant, considérer l'avis de celle-ci comme étant réputé favorable à la requérante, conformément à l'article 415 du statut

administratif. À partir du 27 mai 2020, la partie adverse disposait de deux mois pour prendre sa décision, soit jusqu'au 26 juillet. La décision prise le 16 juillet l'a donc été dans les délais.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Premier et troisième moyens

V.1. Premier moyen : thèses des parties

V.1.1. La requête

La requérante prend un premier moyen « de l'excès de pouvoir, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'article 392 du statut administratif du personnel non enseignant de la province de Luxembourg, des articles 2 et 3 de la loi [relative à] la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, du principe du délai raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle précise que, selon la jurisprudence, le délai de prescription de l'action disciplinaire commence à courir à partir du moment où l'autorité compétente, à savoir l'autorité disciplinaire, a été informée des faits susceptibles de constituer des manquements disciplinaires et qu'en outre, l'autorité disciplinaire doit, en vertu du principe du délai raisonnable, faire preuve de diligence et s'attacher à vérifier rapidement la réalité et l'imputabilité des faits dont elle a été informée aux fins de décider si une procédure disciplinaire doit être entamée.

Elle expose que c'est le 3 octobre 2019 que le collège provincial de la partie adverse, autorité disciplinaire, décide d'initier une procédure disciplinaire à son encontre, alors qu'elle avait constaté les faits dès le mois de mars 2019, soit sept mois auparavant. Elle en veut pour preuve que son projet de service de santé mentale (ci-après le « PSSM ») établi et transmis au collège provincial en mars 2019 décrit avec précision l'organisation du service de santé mentale d'Arlon et en particulier les tâches confiées à l'assistante sociale, d'une part, et aux assistantes en psychologie, d'autre part. Elle cite les extraits de ce projet, dans lesquels il est question, d'une part, d'un « volet thérapeutique, qui représente compte tenu de la réalité des demandes adressées au service, la grande majorité des prestations [de l'assistante sociale] », et d'autre part, de ce que « les assistantes en psychologie proposent différents types de prise en charge », parmi lesquelles « un travail

thérapeutique pour les patients en demande d'une thérapie, d'un travail personnel sur eux-mêmes. Ce travail se rapprochant de celui du psychologue ».

Selon elle, il en ressort clairement et expressément que l'assistante sociale et les assistantes en psychologie assuraient des suivis thérapeutiques dans le chef de la première et un travail thérapeutique dans le chef des secondes, de sorte que, à tout le moins en mars 2019, le collège provincial a été informé de manière claire et précise qu'elle confiait à l'assistante sociale et aux assistantes en psychologie, au sein du service de santé mentale d'Arlon, des tâches de suivi et de travail thérapeutiques, soit, précisément, les faits qui lui sont reprochés.

Elle en conclut que dans la mesure où la décision d'entamer une procédure disciplinaire a été prise plus de six mois après la constatation des faits, en violation de l'article 392 du statut administratif, l'action disciplinaire est manifestement prescrite.

En outre, elle allègue que, si le Conseil d'État devait considérer que le collège provincial n'a pu, nonobstant les termes clairs du PSSM, constater dès le mois de mars 2019 de manière certaine les faits ayant conduit à l'ouverture d'une procédure disciplinaire, *quod non* selon elle, il faut constater que le collège provincial a manifestement méconnu le principe du délai raisonnable, car si ce collège estimait qu'il ne disposait pas à ce stade de suffisamment d'éléments pour entamer une procédure disciplinaire à son encontre, il lui appartenait d'entreprendre rapidement les démarches nécessaires aux fins de vérifier la réalité et l'imputabilité de ces faits. Elle fait valoir que le collège provincial ne démontre pas qu'il aurait, dès le mois de mars 2019, entrepris une quelconque démarche en vue de vérifier la réalité ou du moins la vraisemblance des faits ayant conduit à l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Elle en déduit qu'en laissant s'écouler un délai de plus de sept mois entre la découverte des faits, au mois de mars 2019, et l'entame de la procédure disciplinaire le 3 octobre 2019, le collège provincial a fait preuve de passivité et a manifestement méconnu le devoir de diligence qui lui incombait pour que le principe du délai raisonnable ne soit pas violé.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Selon la partie adverse, en l'espèce, les premières inquiétudes concernant le fonctionnement interne du service de santé mentale d'Arlon sont parvenues à M. D., directeur spécifique de celui-ci, par un courrier de l'administratrice générale de l'AViQ du 28 juin 2019, mentionnant notamment ce qui suit :

« Ces divers éléments ainsi que d'autres non énumérés m'amènent donc à vous interpellier en tant que pouvoir organisateur. Cette équipe ne va pas bien. Il me semblerait donc assez urgent que vous puissiez porter rapidement une attention toute particulière au service de santé mentale d'Arlon, à son personnel et bien entendu aux patients qui le fréquentent.

Afin de soutenir ce processus, je vous propose de convenir d'une rencontre avec le Directeur de la Direction Audit et Inspection, Monsieur [B.] ainsi qu'avec les deux inspectrices en charge de votre service à savoir Mesdames [D.] et [V.]. Il s'agira d'échanger autour de la situation actuelle du service de santé mentale et d'examiner avec vous les diverses solutions et plan d'action envisagés en vue d'une amélioration de la situation ».

Elle expose qu'à la suite de la rencontre avec l'inspection de l'AViQ le 24 juillet 2019, M. D. a réalisé un rapport dont le collège provincial a pris connaissance lors de sa séance du 22 août 2019, que ce rapport fait état des manquements au sein du service de santé mentale d'Arlon, M. D. y écrivant notamment que :

« la Direction Thérapeutique soutient l'assistante sociale sans formation à la thérapie à faire du travail de thérapeute plutôt que du travail d'assistante sociale. Elle prétend même lors de nos réunions prévues avec la Première Directrice, [P. S.] qu'il y a très peu de demandes sociales sur la région d'Arlon...
[...]

On remarque aisément et cela a été relayé par l'Inspection que la fonction sociale n'était pas assurée et que les demandes sociales étaient mêmes relayées vers l'extérieur tant l'AS exerce une fonction exclusivement de thérapeute et non d'assistante sociale.

[...]

Le fonctionnement actuel au sein du SSM d'Arlon pose question dans la qualité du suivi puisque se proclament des thérapeutes ne pouvant exercer en tant que tel et ce même au détriment de la fonction à laquelle ils sont subsidiés mais défendus et soutenus par la Direction thérapeutique qui les encourage à fonctionner ainsi au détriment de la vision qui ne peut s'imposer de la part de la Direction administrative ».

Elle indique qu'à la suite de ce rapport, le collège provincial décide d'enclencher la procédure de suspension préventive dans l'intérêt du service qui sera concrétisée par la décision du 19 septembre 2019 par laquelle la requérante est suspendue pour une durée de trois mois. Elle ajoute que l'AViQ a également réalisé un rapport d'enquête spéciale le 12 août 2019, reçu le 27 août, dans lequel elle identifie clairement les différents manquements dans le chef de la requérante, parmi lesquels le fait que « les assistantes en psychologie et l'assistante sociale assurent des suivis thérapeutiques ».

Selon elle, il ressort manifestement que si des dysfonctionnements au sein du service de santé mentale d'Arlon étaient certes connus, le collège provincial n'a pu être en possession d'éléments avérés et certains, permettant d'établir à suffisance la matérialité des faits susceptibles d'une procédure disciplinaire dans le

chef de la requérante, qu'à partir du rapport de l'AViQ reçu le 27 août 2019. Elle soutient que ce rapport démontre concrètement que les faits reprochés sont établis, d'autant plus qu'en l'espèce, ils ont été reconnus par la partie requérante.

Elle ajoute que le PSSM rédigé et transmis au collège provincial en mars 2019 n'a pu établir à suffisance la matérialité de faits susceptibles d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante et, partant, constituer le point de départ du délai dans lequel l'autorité disciplinaire était chargée d'entreprendre les démarches nécessaires. En particulier, il ne permet pas, d'après elle, d'établir avec certitude que l'assistante en psychologie et l'assistante sociale assurent des suivis thérapeutiques avec le soutien de la requérante. Elle allègue que rien dans le PSSM ne peut induire l'existence de faits susceptibles d'encourir une procédure disciplinaire.

Elle se réfère au Centre de référence en santé mentale, qui indique dans sa note de synthèse sur la fonction sociale en service de santé mentale :

« Il est en effet éminemment important de souligner la dimension thérapeutique du travail de l'AS en SSM qui diffère logiquement en cela du travail effectué au sein d'autres services sociaux. Les AS savent de quoi on parle en matière de santé mentale et de psychopathologie : ils sont formés au travail social à dimension thérapeutique, selon différentes proportions, par le biais de leur formation de base et de formations supplémentaires, de l'expérience personnelle, d'échanges avec l'équipe, ...

L'AS de SSM tient compte du fonctionnement psychique de la personne et de ses difficultés psychiatriques et psychologiques. Il s'adresse aux usagers de façon adaptée, trouve des supports adéquats, accompagne de manière plus intense et plus ciblée en fonction de la problématique présentée... Bref, acquiert une série de compétences nécessaires qui lui permettent de prendre en considération le développement de la personne et sa dimension intrapsychique ».

Il s'ensuit selon elle que la thèse de la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle postule que le collège provincial a pu constater de manière certaine que « les assistantes en psychologie et l'assistante sociale assuraient des suivis thérapeutiques sous [s]a direction » au moment du PSSM de mars 2019. Elle affirme que ce n'est qu'au moment du rapport de l'AViQ reçu le 27 août 2019 que le collège provincial a pu constater avec certitude la matérialité des faits et que le délai de prescription de l'action disciplinaire a pu commencer à courir.

V.1.3. Le mémoire en réplique

Selon la requérante, la partie adverse, en ce qu'elle affirme que le PSSM a bien été rédigé et transmis au collège en mars 2019 mais que celui-ci n'a pu établir à ce stade la matérialité des faits, reconnaît expressément que ce collège avait bien

connaissance de faits susceptibles de constituer une transgression disciplinaire dès cette date. Elle allègue que la partie adverse reconnaît également que le collège provincial était bien au courant de dysfonctionnements au sein du service de santé mentale d'Arlon depuis au moins mars 2019 mais qu'elle n'était pas en mesure d'établir leur matérialité à ce stade. Il en résulte selon elle que le collège avait bien connaissance des faits susceptibles de constituer une transgression disciplinaire, à tout le moins dès le mois de mars 2019, à telle enseigne que l'action disciplinaire était déjà prescrite le 3 octobre 2019 lorsqu'elle a décidé d'entamer une procédure disciplinaire à son encontre. Elle ajoute que dès lors que le collège provincial de la partie adverse reconnaît avoir eu connaissance de dysfonctionnements, il lui appartenait d'entamer une procédure disciplinaire et de diligenter ensuite une enquête pour établir la matérialité de ces dysfonctionnements et non l'inverse. Elle fait valoir encore que les PSSM établis pour les années 2017 et 2018 sont rédigés en des termes similaires par rapport au PSSM de 2019 et que dès lors l'action disciplinaire était manifestement prescrite depuis plusieurs années au moment où elle a été entamée.

Elle estime que la partie adverse ne peut raisonnablement affirmer que les PSSM sont rédigés en termes généraux et qu'ils ne permettaient pas d'induire l'existence de faits disciplinaires alors que les termes « travail thérapeutique » y sont clairement mentionnés.

Quant à la publication du Centre de référence santé mentale consacrée à la fonction sociale en service de santé mentale, elle n'aperçoit pas dans quelle mesure cette publication, qui n'émane pas d'un organe de la partie adverse, est susceptible de démontrer que le collège provincial n'avait pas connaissance des faits lui reprochés avant le rapport de l'AViQ du 17 août 2019, mais constate, en revanche, que le contenu de cette publication est de nature à démontrer que, dans la pratique des services de santé mentale, les assistants sociaux sont amenés à exécuter des tâches à dimension thérapeutique et donc à remettre en cause le caractère répréhensible des faits qui lui sont reprochés.

V.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse cite à nouveau un extrait du PSSM pour y souligner que si le rapport qualifie les prestations de l'assistante sociale de « volet thérapeutique », il y est « uniquement question de rencontres avec l'utilisateur pour [...] comprendre sa demande d'aide » et d'un travail « préalable incontournable au travail thérapeutique ». Selon elle, le PSSM n'indique pas davantage que les assistantes en psychologie effectuent un travail thérapeutique, car

il est seulement indiqué qu'elles devaient le « proposer ». Elle en conclut que les éléments dont elle a disposé pour entamer les poursuites disciplinaires sont les rapports de M. D. des 28 juin et 24 juillet 2019 et celui de l'AViQ reçu le 27 août 2019, de telle sorte que l'action disciplinaire n'était pas prescrite et que le principe du délai raisonnable a été respecté.

V.1.5. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante allègue que contrairement à ce que soutient la partie adverse, le PSSM est sans ambiguïté quant au fait que les assistantes sociales assurent des tâches liées au volet thérapeutique. Elle relève également, à l'instar du rapport de l'auditeur, que les faits qui lui sont reprochés sont les mêmes que ceux qui résultent du PSSM. Elle conteste par ailleurs que, selon le PSSM, les assistantes en psychologie ne devaient que « proposer » un travail thérapeutique puisqu'il est également indiqué que « ce travail se rapproch[e] de celui du psychologue ».

V.2. Troisième moyen : thèses des parties

V.2.1. La requête

Le troisième moyen est pris « de l'excès de pouvoir, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs ».

La requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas répondre de manière adéquate aux arguments qu'elle avait soulevés dans le cadre du recours introduit auprès de la chambre de recours et de se fonder sur des motifs inexacts et non étayés par le dossier disciplinaire.

Selon elle, il ressort de la jurisprudence que la motivation d'une décision rendue sur recours doit faire apparaître que l'autorité disciplinaire a eu égard aux arguments avancés par le requérant au cours de la procédure et que tel n'est pas le cas lorsque l'autorité disciplinaire se borne à constater que les faits doivent être tenus pour établis sans examiner et répondre de façon circonstanciée aux éléments avancés par le requérant, lesquels sont de nature à ôter aux faits leur caractère de manquement professionnel.

Elle soutient qu'en l'espèce, dans son recours du 5 mars 2020 auprès de la chambre de recours, elle invoquait différents arguments de nature à démontrer que l'action disciplinaire était prescrite, que les faits qui lui étaient reprochés ne constituaient pas une violation de l'article 1782 du CRWASS et que ceux-ci ne lui étaient pas imputables.

Elle relève qu'à l'égard de la prescription, l'acte attaqué se limite à indiquer que :

« Le PSSM a effectivement été transmis lors du mois de mars 2019. Cependant, le Collège provincial n'a pu constater les faits de manière certaine qu'en date du 22 août 2019 (date à laquelle la note de [M. D.] ainsi que différents rapports de l'AViQ ont été portés à la connaissance du Collège). L'action n'était donc pas prescrite ».

Elle en conclut que l'acte attaqué s'abstient d'expliquer les raisons pour lesquelles le collège provincial n'a pu constater de manière certaine les faits lors de la prise de connaissance du PSSM en mars 2019 et qu'il ne répond donc pas de manière adéquate à cet argument.

Concernant la violation de l'article 1782 du CRWASS, elle indique que le collège se réfère exclusivement au rapport d'enquête spéciale du 12 août 2019 et à ses déclarations faites dans le cadre de son audition du 30 janvier 2020. Elle en conclut que le collège provincial n'a pas eu égard aux arguments qu'elle a avancés dans son recours introduit le 5 mars 2020.

Quant à l'imputabilité des faits, elle écrivait dans sa réclamation du 5 mars 2020 que :

« D'autre part, le Collège provincial est en défaut d'expliquer en quoi ce dernier fait, s'il devait s'avérer problématique, peut être reproché au Docteur Gigi en sa qualité de médecin psychiatre et Directrice thérapeutique du Service de Santé Mentale d'Arlon et de Virton.

On relèvera sur ce point que les prestations des assistantes en psychologie sont intégrées dans les chiffres des prestations des psychologues du SSM. Il s'agit-là en réalité d'un point touchant à la responsabilité du Directeur administratif et non de la Directrice thérapeutique.

Cette manière de fonctionner a toujours été celle du Centre de Santé Mentale d'Arlon notamment et cela n'a jamais été caché puisque repris dans les PSSM établis chaque année et transmis utilement à la hiérarchie provinciale.

Il faut encore souligner à cet égard que dans les contrats de travail des assistantes en psychologie, leur fonction n'est pas clairement définie. Ainsi, le Collège Provincial n'explique pas en quoi les fonctions exercées par ces agents doivent être reprochées au Docteur Gigi. En effet, le Docteur Gigi n'est pas l'employeur de ces assistantes en psychologie ou de l'assistance sociale. Il reviendrait en

réalité au Collège provincial de justifier de l'engagement de ces agents particuliers si, selon eux, on ne peut leur confier aucune fonction ».

Elle fait valoir que l'acte attaqué est muet à cet égard et ne dit mot sur l'intégration des prestations des assistantes en psychologie dans les chiffres des prestations des psychologues ou encore sur l'absence de définition de la fonction des assistantes en psychologie dans leur contrat de travail. Elle allègue que la motivation de l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles les arguments avancés dans le cadre de son recours n'ont pas été pris en considération par le collège provincial et est donc manifestement inadéquate.

Enfin, elle fait valoir que l'acte attaqué se fonde sur un motif qui n'est étayé par aucun document probant versé au dossier disciplinaire. En effet, l'acte attaqué mentionne que : « Dans la note de la séance du Collège provincial, [M. D.] indique également que les demandes sociales sont relayées vers l'extérieur tant l'Assistante sociale exerce une fonction exclusivement de thérapeute et non d'assistance sociale. Les assistantes en psychologie ne respectent pas non plus le rôle prévu par le décret » et cette affirmation n'est, selon elle, étayée par aucun document probant versé au dossier disciplinaire. Elle en conclut que la motivation est inadéquate.

V.2.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève que l'acte attaqué mentionne les arguments développés par la requérante dans son recours du 5 mars 2020 et en conclut dès lors que la thèse de celle-ci ne peut être suivie lorsqu'elle postule « qu'il n'apparaît pas que le Collège provincial de la partie adverse ait eu égard aux arguments avancés par la partie requérante dans son recours introduit le 5 mars 2020 ».

Elle expose que l'acte attaqué repose par ailleurs sur les motifs suivants :

« Considérant que, par conséquent, le Collège provincial répond à ces arguments de la manière suivante :

- Le rapport d'enquête spéciale daté du 12 août 2019 et rédigé par Mme [D.] et Mme [V.], Inspectrices Santé mentale, reprend de manière non contestable le fait que les assistantes en psychologie et l'assistante sociale ont assuré de[s] suivis thérapeutiques sans en avoir les attributions en vertu du décret ;

Considérant que, par conséquent, le Dr. Gigi ne respecte pas cette prescription légale rappelée également par l'AViQ dans son rapport du 2 septembre 2019 ;

- Dans la note de la séance du Collège provincial, [M. D.] indique également que les demandes sociales sont relayées vers l'extérieur tant l'Assistante sociale exerce une fonction exclusivement de thérapeute et non d'assistante sociale. Les assistantes en psychologie ne respectent pas non plus le rôle prévu par le décret.

Cependant, il revient à la Direction thérapeutique de garantir le bon fonctionnement thérapeutique du service de santé mentale ;

Considérant qu'il ressort également de l'audition de Mme Gigi du 30 janvier 2020 que celle-ci encourageait et soutenait effectivement les assistantes en psychologie et l'assistante sociale à assurer des suivis thérapeutiques sous sa direction et qu'elle a reconnu dans ses propos avoir agi de la sorte ;

- Le PSSM a effectivement été transmis lors du mois de mars 2019. Cependant, le Collège provincial n'a pu constater les faits de manière certaine qu'en date du 22 août 2019 (date à laquelle la note de [M. D.] ainsi que les différents rapports de l'AViQ ont été portés à la connaissance du Collège).
L'action n'était donc pas prescrite ».

Elle fait valoir que l'autorité disciplinaire n'est pas tenue, d'une part, de répondre à tous les arguments invoqués et, d'autre part, que la motivation d'une sanction disciplinaire doit permettre à l'agent de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et de justifier le choix de la peine. Selon elle, les développements qui précèdent démontrent que l'acte attaqué répond à ces exigences.

Enfin, elle soutient que la requérante ne peut valablement alléguer que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate en ce qu'il se fonde notamment sur l'affirmation selon laquelle les demandes sociales seraient relayées vers l'extérieur alors que cette affirmation ne serait étayée par aucun document probant versé au dossier disciplinaire. Elle rétorque en effet à cet égard que l'acte attaqué mentionne que : « Dans la note de la séance du Collège provincial, M. [D.] indique également que les demandes sociales sont relayées vers l'extérieur tant l'Assistante sociale exerce une fonction exclusivement de thérapeute et non d'assistante sociale. Les assistantes en psychologie ne respectent pas non plus le rôle prévu par le décret ».

Selon elle, il s'agit d'une motivation certes succincte, mais adéquate, suffisante et raisonnablement compréhensible par la requérante des faits constatés et repris par M. D. dans sa note et il serait excessif d'imposer à l'autorité administrative de donner, dans la motivation de l'acte attaqué, les raisons qui ont conduit le directeur administratif à constater ces faits dans son rapport, puisque la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' n'impose nullement à l'autorité administrative d'exposer les motifs des motifs de sa décision.

V.2.3. Le mémoire en réplique

Selon la requérante, la partie adverse ne répond pas précisément aux critiques qu'elle a soulevées dans sa requête en annulation et se limite à reproduire des passages de l'acte attaqué en guise de réponse.

Elle allègue en outre que la partie adverse semble se méprendre sur la portée de l'argument relatif aux constats posés par M. D. car la question qui se pose est celle de savoir si l'affirmation selon laquelle les demandes sociales étaient relayées vers l'extérieur est étayée par un document probant versé au dossier disciplinaire, telle par exemple des données chiffrées. Elle fait valoir en outre que, dès lors que le rapport de *Mensura* a fait apparaître que M. D. n'avait pas été neutre dans son jugement au sein de l'équipe du service de santé mentale d'Arlon et que plusieurs reproches qu'il lui avait adressés ont été démentis, le collège provincial ne pouvait se fonder, sans vérification préalable, sur les affirmations non étayées de ce dernier. Elle relève que la partie adverse ne répond pas à cet argument.

V.2.4. Derniers mémoires

La partie adverse s'en réfère à son mémoire en réponse et la partie requérante rejoint l'avis de l'auditeur rapporteur qui conclut au caractère fondé du moyen.

V.3. Appréciation des deux moyens réunis.

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Ce principe implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire.

En l'espèce, la partie adverse peut être suivie lorsqu'elle soutient que le projet de service de santé mentale (le PSSM) qui lui a été soumis en mars 2019 ne comportait pas d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire.

S'agissant de l'assistance sociale, les prestations qui sont qualifiées de « volet thérapeutique » y sont en effet décrites comme suit :

« Une des missions principales de l'assistante sociale au sein du SSM est de participer à l'amélioration de la santé mentale des patients qui font appel au service.

De manière générale, elle veille à la création, la restauration et au maintien de liens.

a) Dans la relation singulière avec l'utilisateur :

L'assistante sociale reçoit exclusivement des adultes et propose des entretiens individuels de soutien. Elle est souvent amenée à rencontrer des personnes fortement fragilisées (financièrement, socialement et/ou physiquement voire intellectuellement), souvent bien éloignées des processus d'insertion et en manque de repères.

Même si les problématiques présentées sont variées le lien entre souffrance psychique et précarité est présent dans bon nombre de situations (l'un constituant tantôt l'origine tantôt une conséquence de l'autre).

Cette détresse, en lien avec les difficultés de l'existence ne relève pas toujours d'une prise en charge médicale ou psychologique mais parfois plutôt psycho-sociale, la personne étant tellement aux prises avec les difficultés du quotidien que la priorité sera pour elle d'être entendue à ce niveau-là.

Ce public, a par ailleurs bien souvent connu des expériences plus ou moins heureuses avec d'autres intervenants sociaux et/ou services ou est toujours suivi ou aidé par d'autres services sociaux. Ces personnes expriment souvent difficilement une demande d'aide claire ; le rôle de l'assistante sociale sera alors de respecter le rythme de la personne, de prendre le temps nécessaire à la construction d'une relation de confiance, préalable incontournable au travail thérapeutique. Offrir un lieu de parole et d'écoute dans lequel tout peut se dire, sans crainte de conséquence ; où le malaise peut être exprimé et entendu de manière globale prend ici tout son sens.

Tout au long de son travail, l'assistante sociale vise à soutenir et mobiliser la personne, ses ressources, ses projets, ses aspirations tout en favorisant au maximum un lien social de qualité ; en tentant d'inscrire le mieux possible l'individu dans la réalité et en répondant à des questions pratiques, concrètes, des préoccupations du quotidien, en lien avec l'ici et le maintenant.

Ce travail se réalise au sein du service ; même si des visites au domicile peuvent s'envisager et s'organiser, cela ne concerne que de très rares demandes ».

Ainsi décrites, les prestations demandées n'excèdent pas celles qui peuvent être considérées comme relevant de la « fonction sociale » au sens de l'article 1782, § 1^{er}, alinéa 3, du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé, au sein d'un service de santé mentale, lequel est défini, par l'article 540 du Code wallon de l'action sociale et de la santé, comme « une structure ambulatoire qui, par une approche pluridisciplinaire, répond aux difficultés psychiques ou psychologiques de la population du territoire qu'il dessert ».

En outre, les prestations de l'assistante sociale, telles que décrites dans le « projet » cité ci-dessus, ne s'écartent pas de la fonction sociale telle qu'elle est décrite par la note de synthèse du Centre de référence en santé mentale, citée par la partie adverse dans son mémoire en réponse :

« Il est en effet éminemment important de souligner la dimension thérapeutique du travail de l'[assistante sociale] en [service de Santé mentale] qui diffère

logiquement en cela du travail effectué au sein d'autres services sociaux. Les AS savent de quoi on parle en matière de santé mentale et de psychopathologie : ils sont formés au travail social à dimension thérapeutique, selon différentes proportions, par le biais de leur formation de base et de formations supplémentaires, de l'expérience personnelle, d'échanges avec l'équipe,...

L'AS de SSM tient compte du fonctionnement psychique de la personne et de ses difficultés psychiatriques et psychologiques. Il s'adresse aux usagers de façon adaptée, trouve des supports adéquats, accompagne de manière plus intense et plus ciblée en fonction de la problématique présentée... Bref, acquiert une série de compétences nécessaires qui lui permettent de prendre en considération le développement de la personne et sa dimension intrapsychique ».

En ce qui concerne les assistantes en psychologie, leurs fonctions sont décrites comme suit dans le PSSM :

« Les assistantes en psychologie proposent différents types de prise en charge :

- Un travail thérapeutique pour les patients en demande d'une thérapie, d'un travail personnel sur eux-mêmes. Ce travail se rapprochant de celui du psychologue [...].
- Un travail de soutien et d'accompagnement pour les patients qui, pour diverses raisons, ne sont pas en demande d'un travail psychothérapeutique clinique. [...]

Ce premier cadre d'écoute, de soutien et d'accompagnement peut avoir des effets thérapeutiques et permettre des changements dans la vie quotidienne du sujet. Ceci permet également de respecter le temps de l'énonciation de la souffrance, de la plainte, du dépôt du discours pour ensuite, pouvoir entamer une thérapie.

La formation de l'assistante en psychologie est une formation qui met l'accent sur un travail prenant la personne dans sa globalité (milieu social, psychologique, intellectuel et familial). Les premiers entretiens seront donc axés sur la demande du patient, les priorités à prendre en compte, avec d'éventuelles orientations si nécessaires (médiation de dettes, aide à la parentalité, etc...). Ce qui implique parfois un travail sur du court terme. Avec la possibilité, par la suite, parfois des années plus tard, de revoir le patient dans une démarche de travail thérapeutique clinique. Le lien et le travail du transfert s'étant déjà établi auparavant, peut faciliter la mise en route d'une thérapie notamment chez les patients peu « friands » de psychologues par peurs ou par préjugés ».

Ainsi décrites, ces prestations, et notamment le « travail thérapeutique » qui « se rapproch[e] de celui du psychologue », ne peuvent être considérées comme contraires aux dispositions légales et réglementaires, en vertu desquelles la « fonction psychologique » d'un service de santé mentale est « exercée par une personne pouvant se prévaloir du titre de psychologue », et des « fonctions complémentaires » « pour répondre aux besoins des personnes prises en charge » peuvent être exercées par notamment des travailleurs disposant d'un diplôme de « graduat ou de bachelier en psychologie » (article 556 du Code - partie décréte et article 1782, § 2, du Code réglementaire).

Dès lors que le PSSM transmis au collège provincial en mars 2019 ne comportait aucun indice relatif à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, la procédure disciplinaire intentée en octobre 2019 sur la base de constatations portées à la connaissance de l'autorité disciplinaire en juillet et août 2019 n'était pas prescrite et ne l'a pas été en méconnaissance du principe du délai raisonnable.

Le premier moyen n'est pas fondé.

Il résulte toutefois de l'examen de ce premier moyen que, compte tenu de la réglementation, d'une part, et des prestations de l'assistante sociale et des assistantes en psychologie telles que décrites dans le PSSM, d'autre part, la simple affirmation, si elle n'est pas davantage étayée, que « les assistantes en psychologie et l'assistante sociale assureraient des suivis thérapeutiques sous [la] direction [de la requérante] » ne permet pas justifier que celle-ci soit poursuivie disciplinairement.

Au regard des dispositions légales et réglementaires auxquelles l'acte attaqué se réfère implicitement et qui ont été rappelées ci-dessus, pour pouvoir sanctionner la requérante, la partie adverse devait en effet établir :

- 1° que l'assistante sociale et les assistantes en psychologie, dans la mesure où elles ne pouvaient se prévaloir d'un titre de psychologue, avaient accompli des prestations relevant de la fonction psychiatrique ou de la fonction psychologique ne pouvant être exercée que par un psychiatre ou un psychologue ;
- 2° que ces prestations auraient été effectuées « sous la direction » de la requérante.

Dans son recours du 5 mars 2020 devant la chambre de recours, la requérante a expliqué, comme le rappelle d'ailleurs l'acte attaqué, qu'elle avait effectivement encouragé et soutenu les assistantes en psychologie et l'assistante sociale à assurer des suivis thérapeutiques sous sa direction mais que ces pratiques ne contrevenaient pas à l'article 1782 du CRWASS, étant donné la différence qui existe entre la thérapie au sens large et la psychothérapie, la première faisant référence au premier sens à donner à ce terme qui est « soins en général, accueil et soutien des personnes ».

Pour satisfaire à l'obligation de motivation formelle, il est de jurisprudence qu'il ne faut pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent, mais il faut néanmoins lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés et leur qualification disciplinaire, ce qui implique qu'il ne suffit pas, comme le fait l'acte attaqué, de rappeler les arguments développés par l'agent dans

son recours, mais qu'il faut répondre, ne fût-ce que succinctement, à ceux de ses arguments qui, n'étant pas dépourvus de pertinence, ne peuvent permettre à l'agent de comprendre ce qui lui est reproché s'il n'y est pas répondu.

En l'espèce, l'argument de la requérante selon lequel le travail effectué par l'assistante sociale et les assistantes en psychologie ne violait pas l'article 1782 du Code réglementaire était essentiel et pertinent. En effet, le critère utilisé par cette disposition n'est pas celui de la thérapie ou du suivi thérapeutique, auquel se réfère l'acte attaqué, mais celui des fonctions : fonction psychiatrique, fonction psychologique, fonction sociale et fonctions complémentaires et il n'est pas déraisonnable de soutenir que toutes ces fonctions concourent à assurer une mission de thérapie au sens large, ainsi que cela ressort des extraits du PSSM et de la note de synthèse du Centre de référence cités ci-dessus et à laquelle la partie adverse se réfère.

Dès lors, pour être adéquatement motivé en la forme, l'acte attaqué ne pouvait se limiter à affirmer que, sous la direction de la requérante, l'assistante sociale et les assistantes en psychologie assuraient des suivis thérapeutiques sans en avoir les attributions en vertu du décret. Il fallait expliquer en quoi consistaient ces « suivis thérapeutiques » et en quoi ils relevaient de la fonction psychiatrique ou psychologique ne pouvant être exercée que par un psychiatre ou un psychologue.

En outre, les pièces du dossier administratif mentionnées dans l'acte attaqué n'apportent aucun éclaircissement à cet égard. Le rapport d'enquête spéciale établi par les inspecteurs de l'AViQ le 12 août 2019 mentionne uniquement : « Les constats suivants ont été mis en avant : - les assistantes en psychologie et l'assistante sociale assurent des suivis thérapeutiques ». Outre que le rapport ne mentionne pas sur quoi se fonde ce constat, il ne précise pas en quoi consiste ce « suivi thérapeutique » et en quoi il relèverait de la fonction psychiatrique ou psychologique ne pouvant être exercée que par un psychiatre ou un psychologue.

La note du 24 juillet 2019 de M. D. concernant le personnel mentionne :

- « On remarque aisément et cela a été relayé par l'Inspection que la fonction sociale n'était pas assurée et que le[s] demandes sociales étaient même relayées vers l'extérieur tant l'AS exerce une fonction exclusivement de thérapeute et non d'assistante sociale.
Les fonctions d'assistant en psychologie ont également été soulevées puisque le décret prévoit le rôle de l'assistant en psychologie à un soutien aux *testings*, QI, ... et également d'assurer les entretiens d'accueil [...].
Le fonctionnement actuel au sein du SSM d'Arlon pose question dans la qualité du suivi puisque se proclament des thérapeutes ne pouvant exercer en tant que tel et ce même au détriment de la fonction à laquelle ils sont subsidiés mais défendus et soutenus par la Direction thérapeutique qui les encourage à fonctionner ainsi au

détriment de la vision qui ne peut s'imposer de la part de la Direction administrative ».

Cependant, ces affirmations de M. D. étaient contestées par la requérante et, dans sa proposition de sanction du 20 février 2020, le collège provincial avait estimé, à propos d'autres faits reprochés à la requérante, que « ... comme l'indique Maître Discret dans sa note au Collège provincial du 29 janvier 2020, la matérialité des autres faits reprochés au Docteur Gigi ne sont pas rapportés et basés uniquement sur les affirmations de [M. D.] ainsi que sur un ou des rapports établis par l'AViQ qui reposent exclusivement sur des propos recueillis par certains agents, dont notamment [M. D.] ; Considérant que le Collège provincial accueille cet argument relevé par M^e Discret ». La note de M. D. ne mentionne pas davantage que le rapport d'enquête spéciale quand et comment l'assistante sociale et les assistantes en psychologie auraient exercé une fonction psychiatrique ou psychologique réservée aux psychiatres et aux psychologues.

Le troisième moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du collège provincial de la province de Luxembourg du 16 juillet 2020, qui inflige à Agnès Gigi la sanction disciplinaire du blâme, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 18 octobre 2022, par :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux