

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 252.387 du 10 décembre 2021

A. 229.925/VIII-11.335

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

contre :

la province de Luxembourg,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 janvier 2020, Agnès Gigi demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du Collège provincial de la Province du Luxembourg du 19 décembre 2019 par laquelle il renouvelle [s]a suspension préventive [...] pour une durée de trois mois » et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 246.618 du 14 janvier 2020 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence. Il a été notifié aux parties.

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 5 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 décembre 2021 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État président f.f., a exposé son rapport.

M^e Delphine De Valkeneer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Lucas Fontaine, *loco* M^{es} Jean Bourtembourg et Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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. La requérante expose qu'elle est médecin pédopsychiatre, qu'elle travaille depuis 2005 au service de santé mentale d'Arlon et depuis 2009 au service de santé mentale de Virton, tous deux gérés par la partie adverse et que depuis plus de dix ans, elle exerce la fonction de directrice thérapeutique au sein de ces deux services.

2. Selon la requête, le 12 août 2019, l'Agence pour une vie de qualité (en abrégé : AViQ) rédige un rapport spécial d'enquête sur le service de santé mentale d'Arlon, selon lequel « il existe un profond clivage au sein de l'équipe, la direction thérapeutique n'est pas assurée et alimente ce clivage. La direction administrative n'est pas reconnue comme direction à part entière et se trouve dans l'impossibilité de collaborer avec la direction thérapeutique voire se voit refuser l'accès à une réunion d'équipe [...] ».

3. Le 2 septembre 2019, la requérante est convoquée par le directeur général de la partie adverse afin d'être entendue le 5 septembre 2019.

4. Le 19 septembre 2019, le collège provincial décide de la suspendre préventivement de ses fonctions pour une durée de trois mois.

5. Le 7 octobre 2019, la requérante introduit un recours auprès de la chambre de recours contre cette décision.

6. Le 26 novembre 2019, elle est entendue par la chambre de recours qui, dans son avis du même jour, « se demande si [son] absence [...] dans le service n'est pas plus préjudiciable à celui-ci, puisque des suivis thérapeutiques ont dû être interrompus, que sa présence. À titre subsidiaire, si le Collège devait décider de maintenir la mesure d'ordre de suspension dans l'intérêt du service, la Chambre des recours propose que soit opérée une distinction entre le SSM d'Arlon et celui de Virton. En effet, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que des problèmes auraient été rencontrés au sein du SSM de Virton ».

Cet avis est notifié à la requérante le 6 décembre suivant.

7. Le 19 décembre 2019, la partie adverse décide de ne pas suivre cet avis et de maintenir la suspension préventive de la requérante tant pour le service de santé mentale d'Arlon que pour celui de Virton.

Le courrier par lequel cette décision lui est notifiée précise que : « Si vous considérez cette décision comme irrégulière, il vous est loisible d'introduire un recours en annulation à son encontre dans un délai de 60 jours, au Conseil d'État ».

Cette décision n'est pas contestée par la requérante.

8. Le même jour, la partie adverse décide de renouveler sa suspension préventive dans l'intérêt des services de santé mentale d'Arlon et de Virton pour une nouvelle période de trois mois commençant le 20 décembre 2019 et se terminant le 20 mars 2020.

Cette décision qui est lui notifiée par un courrier recommandé du 19 décembre 2019, constitue l'acte attaqué.

Ledit courrier précise qu'en vertu de l'article 399 du statut administratif, il lui « est loisible d'introduire un recours auprès de la chambre de recours » et que « conformément à l'article 404 du Statut, ce recours doit être adressé par recommandé dans les dix jours ouvrables à l'adresse de M. le Président de la Chambre de Recours des agents de la Province de Luxembourg ». Le même courrier

ajoute : « Si vous considérez cette décision comme irrégulière, il vous est également possible d'introduire un recours en annulation dans un délai de 60 jours, au Conseil d'État ».

9. Le 3 janvier 2020, la requérante introduit un recours auprès de la chambre de recours contre l'acte attaqué.

10. Le 6 janvier 2020, elle introduit le présent recours en annulation.

11. Le 10 février 2020, elle est entendue par la chambre de recours qui, le même jour, rend un avis en sa faveur.

12. Le 5 mars 2020, la partie adverse décide, entre autres, de suivre l'avis de la chambre de recours et de réintégrer la requérante dans les services de santé mentale d'Arlon et de Virton à partir du 9 mars 2020.

Cette décision lui est notifiée par un courrier du 12 mars 2020.

13. Selon le dernier mémoire de la requérante, le même jour, soit le 12 mars 2020, la partie adverse retire sa décision du 5 mars courant et en adopte une nouvelle par laquelle elle décide de la réintégrer dans les deux services à partir du 16 mars 2020.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La requérante se réfère à un arrêt n° 64.803 du 26 février 1997 duquel elle déduit que, comme en l'espèce, lorsque l'acte attaqué est une décision de prolongation de la suspension préexistante, l'agent concerné n'est pas tenu de saisir la chambre de recours avant d'introduire un recours devant le Conseil d'État contre cet acte.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste l'interprétation que la requérante donne de l'arrêt n° 64.803 du 26 février 1997 et considère qu'en tout état de cause, elle a saisi la chambre de recours d'un recours contre l'acte attaqué, de sorte qu'elle a fait le choix, selon elle, d'exercer ce recours bien qu'elle le qualifie de facultatif. Elle en déduit que l'acte attaqué ne peut constituer une décision définitive immédiatement susceptible de recours, ayant rappelé, au préalable, que lorsqu'un texte prévoit qu'un acte administratif peut faire l'objet d'un

recours, facultatif ou obligatoire, c'est la décision rendue sur ce recours ou l'abstention d'y donner suite qui seule peut faire l'objet d'une requête en annulation au Conseil d'État.

Dans son mémoire en réplique, la requérante conteste l'interprétation livrée par la partie adverse selon laquelle l'absence de recours obligatoire auprès de la chambre de recours ne viserait que l'hypothèse où la suspension initiale est maintenue à la suite d'un recours auprès de la chambre de recours. Elle revient sur l'arrêt n° 64.803 précité qui, selon elle, a décidé que la décision de maintien du 24 octobre 1996 se substituait à la décision initiale du 3 octobre 1996, tandis qu'elle relève que, pour celle de prolongation du 31 octobre 1996, soit une décision comparable à l'acte attaqué, ce même arrêt a considéré que « le requérant n'était pas tenu de saisir la chambre de recours avant d'introduire son recours en annulation contre cet acte ». Elle ajoute qu'« en toute hypothèse, la décision de maintien de la suspension, qu'elle soit adoptée au terme d'un avis défavorable ou favorable de la chambre de recours, se substitue à la décision initiale à telle enseigne qu'il n'est plus possible d'introduire un recours administratif contre celle-ci et que seul un recours devant [le Conseil d'État] peut être envisagé ».

Dans son dernier mémoire, elle complète son argumentation précédente en faisant valoir que l'acte attaqué mentionnait expressément la possibilité d'introduire directement un recours devant le Conseil d'État contre lui, de sorte qu'une attente légitime a été créée dans son chef, selon les termes d'un arrêt n° 226.017 du 10 janvier 2014. Elle souligne qu'en outre, elle a introduit un recours devant la chambre de recours le 3 janvier 2020 avant d'introduire la présente requête au Conseil d'État, et que le 12 mars, à la suite de l'avis en sa faveur de cette instance d'avis, la partie adverse a décidé de la réintégrer dans ses fonctions. Elle conteste encore la thèse de la partie adverse, selon laquelle seule cette dernière décision rendue sur recours était susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. Elle est d'avis que, lorsqu'un recours est organisé, la décision rendue sur recours ne remplace la décision initiale que pour autant qu'elle s'y substitue *ab initio*, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, dès lors que la décision du 12 mars 2020 ne prévoit sa réintégration qu'à partir du 16 mars 2020, sans remettre en cause ni l'acte attaqué, ni ses effets produits depuis le 19 décembre 2019, se limitant à mettre fin à sa suspension pour l'avenir. Elle précise que l'arrêt n° 247.243 [lire : 247.263] ne peut être transposé en l'espèce car la décision prise sur recours confirmait la première mesure de suspension préventive la concernant et décidait de la maintenir. Elle relève encore que, surabondamment, elle a bien attaqué la première suspension préventive mais s'est abstenue d'introduire un recours contre la décision de maintien

qui cessait de produire ses effets le lendemain du jour où l'acte attaqué produisait ses effets, à partir du 20 décembre 2020.

IV.2. Appréciation

Un recours au Conseil d'État n'est, en principe, recevable que si le requérant a introduit préalablement, de manière recevable, les recours administratifs internes prévus par la réglementation. À défaut, il se heurte à l'exception dite *omnisso medio*. L'irrecevabilité d'un recours en raison du non-épuisement des voies de recours est justifiée par le fait que celui qui décide d'introduire un recours juridictionnel doit mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la préservation de ce qu'il considère comme ses droits. Le recours en annulation doit, dès lors, être dirigé contre la décision finale. La circonstance que le recours préalable donne lieu, dans un premier temps, à un avis ne change rien à ce constat.

Les articles 354 à 356 du statut administratif du personnel non enseignant de la partie adverse disposent comme suit :

« Art. 354. La suspension préventive est prononcée pour un terme de trois mois au plus, renouvelable deux fois.

En cas de poursuites pénales, l'Autorité peut proroger ce terme par périodes de trois mois au plus aussi longtemps qu'une décision définitive n'est pas intervenue en la matière.

Si aucune sanction disciplinaire n'est infligée dans un des délais susvisés, tous les effets de la suspension préventive sont supprimés.

La retenue de traitement est réputée rapportée et l'Autorité rembourse le traitement retenu. L'agent pourra, s'il le désire, réclamer des dommages et intérêts auprès des cours et tribunaux compétents.

Art. 355. La décision de le suspendre préventivement est notifiée à l'agent par pli recommandé à la poste avec accusé de réception dans les quinze jours calendriers de la décision.

La notification fait mention des recours prévus et du délai dans lequel ils doivent être exercés.

Art. 356. L'agent peut introduire conformément à l'article 399 contre cette décision un recours auprès de la Chambre de Recours qui statuera dans les quinze jours.

L'avis de la Chambre de Recours qui est défavorable à l'agent implique une décision de maintien de la suspension.

En cas d'avis favorable de la Chambre de Recours, la décision appartient toujours au Collège provincial. Celui-ci devra motiver sa décision.

L'agent peut également, à la condition d'invoquer des faits nouveaux, introduire un recours chaque fois qu'un délai de trois mois s'est écoulé depuis le jour où a été prise une décision de maintien de la suspension ».

Il résulte de l'article 356, alinéa 1^{er}, précité qu'un recours est organisé auprès de la chambre de recours contre la décision de suspendre préventivement un agent, notifiée en application de l'article 355. L'article 356, alinéa 3, du statut dispose, par ailleurs, qu'en cas d'avis favorable de la chambre de recours, le collège provincial doit prendre une nouvelle décision motivée. À défaut de disposition en sens contraire et dans la mesure où cette décision fait suite au recours qui est dirigé contre la suspension préventive de l'agent ou sa prolongation, il est de règle qu'elle s'y substitue et elle ne peut, dès lors, se limiter à opérer uniquement pour l'avenir, en laissant intacte la décision dont recours.

En l'espèce, la requérante a introduit contre l'acte attaqué qui est une décision de prolonger la mesure de suspension préventive, le recours organisé par l'article 356, alinéa 1^{er}, du statut. Sans devoir se prononcer sur le caractère obligatoire ou facultatif de ce recours, il apparaît qu'il a donné lieu à l'avis favorable de la chambre de recours du 10 février 2020, sur la base duquel la partie adverse a pris une première décision le 5 mars 2020 par laquelle elle a décidé de réintégrer la requérante dans les services de santé mentale d'Arlon et de Virton, à partir du 9 mars 2020. Cette première décision a été remplacée par une seconde décision datée du 12 mars 2020, selon laquelle la réintégration de la requérante devait intervenir à partir du 16 mars 2020.

Le recours de la requérante est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre la décision de renouvellement de sa suspension préventive du 19 décembre 2019, et non contre la décision finale susvisée du 12 mars 2020. La circonstance que la réintégration de la requérante devait s'opérer seulement à compter du 16 mars 2020 n'indique pas que cette décision ne se serait pas substituée à celle dont recours, un agent ne pouvant être réintégré de manière rétroactive dans son service. En outre, la requérante ne démontre pas que d'autres effets de la décision du 19 décembre 2019 auraient subsisté, nonobstant celle du 12 mars 2020. En tout état de cause, la nature d'une décision ne peut être déterminée en fonction de l'usage qu'en fait l'autorité concernée. À l'audience, la requérante a d'ailleurs indiqué que son intérêt lui aurait été dénié si elle avait contesté cette décision du 12 mars 2020, ce qui prouve qu'à son propre estime, il eût été approprié d'attendre l'issue du recours administratif exercé, avant de saisir le Conseil d'État. Quant aux voies de recours indiquées lors de la notification de l'acte attaqué, le courrier concerné précisait bien la possibilité d'introduire un recours auprès de la chambre de recours « en vertu de l'article 399 du Statut administratif », tout en ne spécifiant seulement après que : « Si vous

considérez cette décision comme irrégulière, il vous est également possible d'introduire un recours en annulation à son encontre [...] au Conseil d'État] ». La requérante ne peut certainement pas déduire de cette double mention qu'une attente légitime aurait été créée dans son chef, ce d'autant que la comparaison avec le courrier daté du même jour par lequel la décision de maintenir la décision de suspension préventive initiale lui a également été notifiée, permettait de constater une différence importante sur ce plan, seul le recours au Conseil d'État s'y trouvant en effet mentionné, à la différence de l'autre courrier. Enfin et en tout état de cause, la requérante a exercé le recours administratif litigieux, et ce trois jours avant l'introduction de la présente requête, si bien qu'elle ne démontre pas qu'il aurait été porté atteinte à sa confiance légitime en l'espèce.

Le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 10 décembre 2021 par :

Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born