

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 212.892 du 2 mai 2011

A.185.294/VIII-6199

En cause : **LUPO** Aurélia,
rue du Parc 37
4432 Alleur,

contre :

le Centre Hospitalier Universitaire de Liège (C.H.U.),
ayant élu domicile chez
Me Patrick HENRY, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 septembre 2007 par Aurélia LUPO qui demande l'annulation de "la décision prise le 30 juillet 2007 par Monsieur Pol LOUIS, administrateur délégué du C.H.U., consistant à maintenir la requérante dans ses fonctions d'infirmière chef de l'unité de revalidation neurologique du site d'Esneux et ainsi de consacrer définitivement la décision du 3 octobre 2006 de M^{me} COLLINET et celle du 9 octobre 2006 de M^r LOUIS, par lesquelles la requérante avait été écartée de ses fonctions d'infirmière chef de l'unité de radiothérapie sise au Sart Tilman et transférée à l'unité de revalidation sise à Esneux";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} BOLLY, auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 22 février 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 1^{er} avril 2011;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Maya TABET, loco Me Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Judith MÉRODIO, loco Me Patrick HENRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} BOLLY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La requérante est engagée le 1^{er} septembre 1978 en qualité d'infirmière de grade A1 à l'Université de Liège.

2. Passée au C.H.U. à la suite de la réorganisation des services hospitaliers universitaires à Liège, elle a été nommée au grade d'infirmière en chef le 1^{er} juillet 1995 (infirmière chef d'unité, suivant la nouvelle dénomination légale).

3. Elle effectue toute sa carrière au sein de l'unité de radiothérapie du C.H.U., successivement placée sous l'autorité de trois médecins chefs de service et en dernier lieu le professeur DENEUFBOURG. Elle-même est rattachée au département infirmier, sous l'autorité de Marie COLLINET, directrice du département infirmier, et, depuis 2005, de Michel SCHNEYDERS, infirmier chef de service.

4. A la fin du mois de septembre 2006, le professeur DENEUFBOURG est admis à la retraite. Le nouveau médecin chef de service, le professeur COUCKE, entre en fonction le lundi 2 octobre. Il ressort du dossier administratif que ce dernier a une mauvaise image du fonctionnement du service au moment où il en reprend la direction, notamment en ce qui concerne le mode d'organisation du travail infirmier. Il n'adhère pas aux principes que le professeur DENEUFBOURG et la requérante appliquaient à cet égard, axés sur la prise en charge globale du patient, dans le cadre de laquelle chaque patient est en principe suivi par une même équipe du personnel infirmier durant tout le déroulement de son traitement. Le professeur COUCKE estime cette méthode tout à fait inopportune.

5. Le 3 octobre 2006, après avoir rencontré le professeur COUCKE lors d'un entretien général concernant l'organisation du service, la requérante est convoquée par Marie COLLINET, qui l'informe de sa décision de la transférer dans l'unité de revalidation du C.H.U. Ourthe-Amblève, nouvellement ouverte sur le site d'Esneux, et qui nécessite la présence d'une infirmière en chef, où elle travaillera sous la responsabilité de Michel RUCHE, également infirmier chef de service. Elle est invitée à quitter immédiatement le service de radiothérapie et à prendre les congés qui lui restent. Selon la requérante, Marie COLLINET lui adresse lors de cet entretien certains reproches, notamment quant au favoritisme qu'elle manifesterait à l'égard de certaines infirmières et quant à des dysfonctionnements de gestion provoquant un taux élevé de demandes de mutation au départ du service. Selon la partie adverse, le choix du service de revalidation se justifie particulièrement, dans la mesure où il s'agit d'un service dans lequel la philosophie de travail de la prise en charge globale peut être mise en œuvre.

La requérante admet très difficilement cette décision et se trouve, depuis lors, en congé de maladie sans interruption.

6. Le 3 octobre 2006, cette décision est confirmée par écrit par Marie COLLINET, sans aucune motivation.

7. Le 6 octobre, une collègue de la requérante l'informe que Murielle LEGAYE, infirmière chef de l'unité hospitalisation, est désignée comme chef de l'unité de radiothérapie. Cette décision est attaquée devant le Conseil d'État.

8. Le 9 octobre, le transfert de la requérante est confirmé par un courrier de l'administrateur délégué, Pol LOUIS. Ce courrier lui confirme son "affectation dans l'unité de revalidation sur le site d'Esneux, sous la direction de Mademoiselle M.C. COLLINET et l'autorité directe de Monsieur M. RUCHE".

9. Le 13 octobre 2006, la requérante informe l'administrateur délégué de son intention de saisir la Commission de recours. L'administrateur délégué lui répond le 30 octobre 2006 qu'il ne perçoit pas en quoi la raison invoquée pour le changement d'affectation est objectivement de nature à la léser.

10. Le 14 novembre 2006, la requérante introduit une plainte auprès du Contrôle du bien-être au travail. Des auditions seront menées dans ce cadre, le 6 novembre et le 6 décembre 2007, la procédure étant toujours pendante.

Le 15 novembre 2006, la requérante introduit par ailleurs une déclaration visant à faire reconnaître son changement d'affectation comme un acte de violence relevant de la législation relative à la réparation des accidents du travail.

11. Le 1^{er} décembre 2006, la requérante introduit une demande de suspension et d'annulation de la décision du 3 octobre 2006. Le 29 mars 2007, par l'arrêt n° 169.951, le Conseil d'État rejette la demande de suspension, en raison du défaut d'épuisement des voies de recours internes. La demande en annulation sera rejetée pour la même raison par l'arrêt n° 179.915, du 20 février 2008.

12. Le 7 mai 2007, la requérante confirme vouloir saisir la chambre de recours. Elle est convoquée par un courrier du 25 mai 2007 pour y être entendue. D'après le dossier produit par la requérante, et non contesté par la partie adverse, les documents soumis à la chambre de recours se limitent, outre les copies de courriers précités ainsi que quelques documents administratifs, à un échange de courrier datant de novembre 2004 à propos de la contestation, par un membre du personnel infirmier, de la fixation de ses horaires de travail. À l'audience, les parties indiquent sans précision que les écrits de procédure échangés dans le cadre des affaires ayant abouti aux arrêts n° 169.951 et n° 179.915, précités, auraient été déposés puis retirés du dossier, sans qu'aucune trace écrite ne subsiste de cet incident.

13. La requérante est entendue par la chambre de recours le 29 juin 2007, en présence de son conseil. Aucun procès-verbal d'audition n'est dressé. La chambre de recours émet le même jour un avis motivé qui énonce que la requérante n'a pas d'opposition fondamentale à son transfert et conclut à la confirmation du changement d'affectation, sous réserve que la requérante ne soit pas placée sous l'autorité de Michel RUCHE. Cet avis, notifié à la requérante par un courrier du 20 juillet 2007, est formulé comme suit :

" La chambre confirme la décision administrative du 9 octobre 2006, à savoir le transfert de Madame LUPO dans l'unité de revalidation sur le site d'Esneux, excepté la mise sous l'autorité directe de Monsieur RUCHE.

Monsieur RUCHE, étant de même grade que l'intéressée, ne peut exercer d'autorité sur elle, ce qui aurait pour effet de lui poser un préjudice grave en matière d'autorité fonctionnelle, même si son salaire d'infirmière en chef est maintenu;

La Chambre confirme qu'il importe de maintenir l'intéressée dans son grade administratif, ainsi que dans ses fonctions;

La Chambre prend acte des nécessités nouvelles du service de Radiothérapie à la tête duquel un nouveau chef de service est arrivé dans le courant de l'année 2006 avec une vision de l'organisation du service en rupture totale avec la vision antérieure, ceci entraînant une modification des comportements.

L'on peut penser que modifier rapidement la manière de travailler instaurée depuis de très nombreuses années mais ne répondant plus aux techniques actuelles est de nature à créer des difficultés d'adaptation au niveau de certains membres du personnel.

La loi du changement en matière administrative implique la possibilité pour l'autorité administrative d'organiser ses services comme elle le souhaite, mais ne peut avoir pour conséquence le non respect d'une certaine courtoisie dans la manière de modifier les affectations de son personnel, ce qui apparaît avoir été le cas présent, l'intéressée ayant été avertie le 3 octobre qu'elle était transférée le lendemain du site du Sart Tilman sur le site d'Esneux;

La Chambre a pu constater que Madame LUPO n'avait pas d'opposition fondamentale à son transfert dans l'unité de revalidation neurologie d'Esneux, mais qu'elle exprimait son extrême déception dans la manière dont cela s'était effectué, ce que la Chambre regrette avec elle;

La Chambre, à l'exposé de la fonctionnaire déléguée, constate et donne acte à Madame LUPO que le C.H.U. entend la maintenir dans ses fonctions de chef d'unité, tout en regrettant que l'autorité administrative n'ait pas employé des expressions non équivoques qui auraient évité à Madame LUPO d'avoir le moindre doute à ce sujet."

Le 30 juillet 2007, Pol LOUIS prend la décision de maintenir la requérante dans sa nouvelle affectation, en qualité d'infirmière chef de l'unité de revalidation neurologique du site d'Esneux, en précisant que Michel RUCHE n'a aucune autorité sur elle. Ce courrier reprend les motivations de l'avis de la chambre de recours.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, tenant à la nature de l'acte attaqué; que, selon elle, il s'agit d'une mesure d'ordre intérieur qui ne fait pas grief à la requérante puisque celle-ci conserve son statut, exerce effectivement sa fonction d'infirmière en chef, avec le même traitement et les mêmes horaires; qu'elle souligne que, même si le service auquel A. LUPO est affectée est davantage infirmier que le service de radiothérapie qui est un service médico-technique, l'essentiel de la fonction d'infirmière en chef est une fonction de management que la nature du service ne modifie pas; qu'elle estime que la différence du nombre d'infirmières dans les deux services n'est pas significative et que la différence de trajet pour la requérante entre les deux lieux de travail est insignifiante; qu'enfin, elle considère que les motifs de l'acte attaqué tiennent à l'intérêt du service dans la mesure où le transfert de la requérante a été jugé adéquat en raison de sa philosophie de travail, puisqu'elle a toujours prôné le "global nursing" et que le Professeur COUCKE s'oppose à cette méthode;

Considérant que l'acte attaqué confirme un changement d'affectation qui a modifié de manière importante les fonctions de la requérante, dont toute la carrière

s'est déroulée en radiothérapie et dont l'investissement professionnel dans ce domaine n'est pas contesté; que les fonctions d'infirmier en oncologie et radiothérapie présentent une spécificité; que la nature du travail presté d'une part dans ce service médico-technique et d'autre part dans le service hospitalier auquel la requérante est réaffectée diffère fortement, ce qui nécessite une réadaptation professionnelle; qu'en outre, le nombre d'infirmières placées sous la responsabilité de la requérante est inférieur et le lieu de travail est différent; qu'enfin, les raisons du changement d'affectation comportent, selon la requérante, des éléments en relation avec son comportement personnel, ce que certains éléments du dossier confirment; que, dès lors, l'acte attaqué est susceptible de recours; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des principes généraux du droit et principalement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du raisonnable et du principe d'impartialité, du principe de minutie, du principe du respect des droits de la défense et du principe "audi alteram partem", de la motivation interne fautive, inexacte et abusive et de l'excès de pouvoir; qu'elle estime n'avoir jamais été entendue préalablement à l'adoption de l'acte attaqué et n'avoir pu s'expliquer sur les motifs qui en constituaient le fondement; qu'elle rappelle la manière dont son changement d'affectation lui a été notifié par Marie COLLINET le 3 octobre 2006, puis confirmé par l'administrateur délégué le 9 octobre 2006; qu'elle souligne que dans le dossier déposé devant la chambre de recours, un seul document concernait vaguement un des motifs invoqués par Marie COLLINET lors de cet entretien, et que ce document a été écarté par la chambre de recours; que, selon elle, ce n'est que lors de sa comparution devant la chambre de recours qu'ont été invoquées pour la première fois les nécessités de la réorganisation du service et la vision du nouveau chef de service quant à l'organisation du travail infirmier; qu'elle soutient n'avoir pas eu connaissance de ce motif en temps utile et n'avoir pu préparer valablement son audition à cet égard;

Considérant que la partie adverse répond que l'audition préalable n'était pas obligatoire et que, en tout état de cause, la requérante a été entendue par la chambre de recours; que, selon elle, à ce moment, la question de la réorganisation du service était parfaitement connue de la requérante par les écrits échangés dans le cadre des procédures devant le Conseil d'État ainsi que par les auditions devant l'auditorat du travail;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, de la violation des principes généraux

du droit et principalement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du raisonnable et du principe d'impartialité, de la motivation interne fautive, inexacte et abusive, et de l'excès de pouvoir; qu'elle reproche à la motivation basée sur les modifications de l'organisation du service de radiothérapie, de ne pas être formalisée comme l'exigent les dispositions légales invoquées; que, dans une première branche, elle met en doute la réalité de la réorganisation du service de radiothérapie et conteste que celle-ci soit réellement à la base de son transfert; qu'elle s'appuie tout d'abord à cet égard sur le fait que ce motif n'a pas été évoqué lors de son entretien avec Marie COLLINET le 3 octobre 2006; qu'elle ajoute que la réorganisation n'a pas l'ampleur avancée par la partie adverse et constate notamment que des descriptions de fonctions pour le recrutement d'infirmières en 2007 mentionnent toujours la prise en charge globale du patient dans ce service; qu'enfin, elle souligne que le Professeur COUCKE a pris ses fonctions le 2 octobre 2006, de sorte qu'il n'a pas eu matériellement le temps d'apprécier si son écartement était nécessaire à la réorganisation du service ou si ses aptitudes lui permettaient de s'adapter à sa vision du service; qu'elle précise à cet égard qu'elle a su s'adapter à trois chefs de service différents au cours de sa carrière et que c'est à tort que la partie adverse a posé en principe qu'elle serait incapable de faire face à une éventuelle réorganisation résultant de l'arrivée du professeur COUCKE; qu'en conséquence, selon elle, le motif ainsi invoqué est abusif, voire faux; que, dans une seconde branche, la requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas expliquer le choix de l'affecter à l'unité de revalidation neurologique plutôt que dans un autre service qui lui permettrait d'exercer ses fonctions dans des conditions équivalentes à celles qu'elle connaissait, dans le respect des compétences qu'elle a acquises, et au profit d'une bonne organisation des services;

Considérant que la partie adverse répond, quant à la première branche, qu'il ne peut lui être imposé de détailler les motifs de ses motifs; qu'elle expose que l'unité de radiothérapie devait faire l'objet d'une profonde réorganisation qui a commencé à être mise en œuvre au départ du professeur DENEUFBOURG, celui-ci ayant souhaité pouvoir terminer sa carrière sans que de profonds changements lui soient imposés; qu'elle fait état des propos du professeur COUCKE au moment où il a présenté sa candidature pour reprendre la direction de ce service, propos selon lesquels il avait eu vent de la situation catastrophique du service et qu'il estimait l'état des lieux obsolète, sale et désordonné; qu'elle précise que le comité de direction lui avait assuré que la direction de l'hôpital mettrait à sa disposition "les ressources techniques et humaines nécessaires afin de hausser le service à un niveau universitaire"; qu'elle se réfère aux auditions réalisées par l'auditorat du travail et relève notamment que Marie COLLINET avait pu s'entretenir avec le professeur COUCKE à propos du souhait de ce dernier de mettre en place une organisation radicalement différente de celle du professeur DENEUFBOURG; qu'elle invoque

donc la nécessité urgente d'une réorganisation du service comme le motif explicite et effectif de la décision, motif connu de la requérante avant son audition par la chambre de recours; qu'à propos de la seconde branche, elle ajoute que le redéploiement de l'activité médicale sur différents sites et l'ouverture de trente lits dans l'unité de revalidation du C.H.U. d'Esneux impliquaient l'affectation d'une infirmière en chef sur ce site;

Considérant, quant au premier moyen et à la première branche du deuxième moyen, réunis, que l'autorité administrative qui envisage d'adopter une mesure grave fondée sur le comportement personnel de l'agent doit permettre à ce dernier de faire valoir son point de vue ;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier administratif, et particulièrement des auditions réalisées par l'auditorat du travail en novembre et décembre 2007, que la hiérarchie infirmière de la partie adverse avait décidé, dès avant l'entrée en fonction du professeur COUCKE, d'écarter la requérante du service de radiothérapie; que les motifs de cette décision sont liés, d'une part, à certains griefs concernant le fonctionnement de ce service depuis 2004, et d'autre part, à la perspective d'une réorganisation lors de l'entrée en fonction du professeur COUCKE, réorganisation à laquelle la requérante a été jugée incapable de faire face en raison des choix qu'elle avait défendus antérieurement, en accord avec le professeur DENEUFBOURG, quant à l'organisation du travail infirmier; que la partie adverse ne produit pas d'éléments concrets témoignant des changements d'organisation importants au sein du service de radiothérapie, et qu'elle ne motive nullement en quoi ce changement impliquait l'écartement de la requérante; qu'un document signé par M. N. ENGLEBERT, infirmière en chef, en date du 19 octobre 2004, témoigne d'une démarche d'audit du fonctionnement du service au regard de doléances émises par des membres du personnel infirmier; que Michel SCHNYDERS a déclaré dans son audition à l'auditorat du travail, le 6 novembre 2007, avoir constaté depuis 2005 que "ce qui est en place ne fonctionne pas"; que cette affirmation est corroborée par les déclarations effectuées le même jour par Marie COLLINET, qui évoque des "déficiences organisationnelles mettant en péril la sécurité des patients"; que le professeur COUCKE a déclaré lors de son audition du 6 décembre 2007 devant l'auditorat du travail que la décision de muter la requérante avait été prise avant sa propre arrivée au C.H.U., et qu'à sa connaissance elle était "basée sur un audit réalisé par M. SCHNEYDERS", document qui ne figure pas au dossier et n'a jamais été porté à la connaissance de la requérante; que, dans les écrits de procédure de la partie adverse elle-même, des appréciations très péjoratives sont émises sur l'état du service dirigé par la requérante jusqu'en octobre 2006, ce qui explique pourquoi elle a considéré qu'un changement à la tête du cadre infirmier était nécessaire au moment de l'arrivée du nouveau médecin chef de

service; que, si elle constituait bien l'un des motifs du changement d'affectation décidé, cette circonstance était donc aussi l'occasion de donner suite à des critiques quant au comportement personnel de la requérante;

Considérant que l'existence de tels motifs, qui ne sont pas exprimés dans la motivation formelle de l'acte attaqué, rendait l'audition préalable de la requérante nécessaire avant de décider son changement d'affectation, ce qui n'a pas été le cas puisqu'elle a été écartée par une injonction verbale dès l'arrivée du professeur COUCKE, le 3 octobre 2006, d'une manière qu'elle ne pouvait ressentir que comme un désaveu; qu'elle a en revanche eu l'occasion de faire valoir son point de vue devant la chambre de recours, lors de son audition du 29 juin 2007; qu'il ressort toutefois du dossier administratif qu'aucun document ou élément d'information n'a été soumis ni à la requérante ni aux membres de la chambre de recours quant aux griefs qui avaient justifié à tout le moins en partie la décision initiale; que les auditions réalisées par l'auditorat du travail ont eu lieu après l'audience de la chambre de recours; qu'au vu du dossier administratif, le dossier soumis à la chambre de recours ne comportait aucune pièce qui soit concrètement en rapport avec la décision en cause, ni quant aux changements à apporter dans le service, ni quant aux raisons pour lesquelles la requérante était jugée incapable d'y faire face; que, dès lors, la partie adverse n'établit pas que la requérante a pu s'expliquer en connaissance de cause; que la motivation formelle de l'acte attaqué est insuffisante; que le principe audi alteram partem a été violé; que les deux moyens sont fondés;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 30 juillet 2007 par l'administrateur délégué du C.H.U., consistant à maintenir Aurélia LUPO dans ses fonctions d'infirmière chef de l'unité de revalidation neurologique du site d'Esneux et ainsi de consacrer définitivement la décision du 3 octobre 2006 et celle du 9 octobre 2006, par lesquelles Aurélia LUPO avait été écartée de ses fonctions d'infirmière chef de l'unité de radiothérapie sise au Sart Tilman et transférée à l'unité de revalidation sise à Esneux.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le deux mai deux mille onze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

P. VANDERNACHT.