

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.709 du 22 octobre 2020

A. 223.534/VIII-10.633

En cause : **HEIJMANS** Christine,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles,

contre :

1. **le centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Pierre**,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Ivan FICHER, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,
2. **la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son gouvernement,
3. **la Commission communautaire commune de
Bruxelles-Capitale (COCOM)**,
représentée par son collège,
ayant élu domicile chez
M^e Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

A. 226.706/VIII-11.003

En cause : **HEIJMANS** Christine,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles,

contre :

la Commission communautaire commune,
représentée par son collègue,
ayant élu domicile chez
M^{es} Maxime CHOME et
Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

le centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Pierre,
représenté par son conseil de l'action sociale.
ayant élu domicile chez
M^e Ivan FICHER, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 octobre 2017, Christine Heijmans demande l'annulation de :

- « - la délibération du Conseil du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre du 26 juillet 2017 supprimant le poste de Directeur *nursing* (premier acte attaqué, pièce n° 1), non notifiée à ce jour;
- la décision de la Région de Bruxelles-Capitale, du 12 septembre 2017, portant approbation de la délibération du Conseil du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre du 26 juillet 2017 supprimant le poste de Directeur *nursing* [...], notifiée en date du 25 septembre 2017 » (A. 223.534/VIII-10.633).

Par une requête introduite le 19 novembre 2018, Christine Heijmans demande l'annulation de :

- « la décision de la Commission communautaire commune du 16 mai 2018 confirmant qu'aucune mesure de tutelle n'était prise à l'encontre de la décision du Conseil du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre du 20 décembre 2017 » (A. 226.706/VIII-11.003).

II. Procédure

II.1. Cause n° A. 223.534/VIII-10.633

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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 22 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 septembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Julie Paternoster, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Ivan Fischer, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Joke Guns, *loco* M^e Evrard de Schietere de Lophem, avocat, comparaissant pour la troisième partie adverse, ont été entendus 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.

II.2. Cause n° A. 226.706/VIII-11.003

Par une requête introduite le 10 janvier 2019, le centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Pierre demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 17 janvier 2019.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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 22 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 septembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Julie Paternoster, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Joke Guns, *loco* M^{es} Maxime Chomé et Evrard de Schietere de Lophem, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Ivan Fischer, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, 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. Le 1^{er} mai 2008, la requérante est engagée comme contractuelle en qualité de directrice de *nursing* à temps plein (barème AH3.1.) au service des soins de la résidence Roi Baudouin qui dépend du Centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Pierre (ci-après : le C.P.A.S.).

2. Le 26 janvier 2011, elle est nommée à titre définitif, à partir du 1^{er} février 2011.

3. En décembre 2015, le service externe de prévention et de protection au travail SPMT ARISTA réalise une « [a]nalyse de risques psychosociaux » à la demande du C.P.A.S., dans le cadre notamment de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs'.

Ce rapport synthétise les différentes sources d'insatisfaction des travailleurs au regard des « cinq catégories principales de risques psychosociaux proposées par la loi ». Deux observations ressortent, en particulier, dudit rapport :

- « Dans une moindre mesure, certains participants ont également mentionné le fait que la direction ne prend pas suffisamment en compte leur avis. À nouveau, cette problématique semble principalement concerner les membres du personnel des soins de la Résidence Roi Baudouin. Quelques personnes ont, en effet, indiqué que les décisions sont prises par les responsables ou la direction administrative sans concertation avec l'équipe qui a une meilleure connaissance du terrain. Cela a pour conséquence que certaines décisions prises par la direction induisent de la confusion et des dysfonctionnements » (p. 45);
- « Les résultats qualitatifs ont permis de mettre en évidence des difficultés d'ordre relationnel avec la hiérarchie. Plus précisément, il a été mis en évidence une inégalité de traitement entre les membres du personnel, un manque de soutien et de reconnaissance, un manque de respect de certains responsables ou encore l'existence de conflit entre certains responsables et chefs d'équipe » (p. 57).

4. Dans le courant du même mois de décembre, un département de contrôle interne est créé au sein du C.P.A.S. Ce département a pour objectif de mettre en œuvre le contrôle interne au sein de ses différents départements et services. Sa première mission concerne le service de *nursing* de la résidence Roi Baudouin et doit débuter le 5 janvier 2016.

5. Les 18 et 29 mars 2016, le département de contrôle interne organise des ateliers réservés aux membres de ce service de *nursing*, auxquels participe la requérante.

6. Les 12 avril 2016, un premier rapport de mission est déposé à la suite de cette mission. On peut y lire, notamment, que :

- « Il a été porté à la connaissance du département de contrôle interne par l'intermédiaire du Secrétaire du CPAS que des changements substantiels quant à la structure de l'organisation du service des soins allaient avoir lieu dans un avenir proche.

Le département de contrôle interne se permet de rappeler que tous ces changements doivent trouver à s'intégrer dans un environnement stable et serein. En outre, tout changement doit répondre à un réel besoin des parties prenantes et par voie de conséquence répondre à la réalisation d'un objectif clair ».

7. Le 19 septembre 2016 la requérante rédige un rapport intitulé « Horaires 2017. Rapport justificatif », dont elle précisera, plus tard, dans un courrier du 6 juin 2017, qu'il s'agissait « d'un rapport demandé par le Secrétaire du CPAS, relatif à l'encadrement nécessaire pour que chaque étage et chaque unité du

service de soins puisse fonctionner de manière autonome ». Dans ce rapport, elle écrit, notamment, que :

« J’ai toujours été persuadée qu’il faut que les infirmiers chefs assurent dans une structure telle que la [résidence Roi Baudouin] un rôle de relais et qu’il faudrait un infirmier-chef par unité ou à tout le moins un responsable d’équipe, un *coach* ».

8. Le 22 septembre 2016, le docteur D. S., médecin coordinateur et conseiller de la résidence Roi Baudouin, rédige une note-cadre au sujet de cet établissement. On y trouve, notamment, la proposition suivante :

« Renforcement de la structure d’équipes par étage à la RRB, avec hiérarchie *ad-hoc* (un infi chef/étage, un aide-soignant chef/étage etc.). Cela devrait permettre une connaissance et une implication plus grande des membres du personnel (un point capital pour les médecins généralistes et les familles). Je suppose qu’un infi-chef et un aide-soignant-chef doivent être mieux rémunérés qu’un infi et aide-soignant “tout-court” ».

9. Le 29 septembre 2016, la requérante dépose un rapport complémentaire intitulé « Service des soins, Table des horaires 2016-2017 » dans lequel elle précise, entre autres, que :

« Il faut rendre aux étages leur “autonomie” et créer des conditions de bien-être du personnel et des résidents. Il faut qu’une relation de connaissance et d’estime mutuelle puisse se développer. Il faut respecter la législation qui impose de travailler en équipe structurée. L’infirmier-chef doit pouvoir connaître les infirmiers et les aides-soignants avec lesquels il collabore.

[...]

Quant aux remarques du médecin coordinateur, nous devons signaler :

[...]

- Un infirmier-chef a normalement la charge de trente lits MRS. Nous n’avons aucune solution valable qui permettait de répartir trois infirmiers chef sur cinq services. Nous n’avons attribué le *Tucana* à [A.], le deuxième étage à [V. E.] et le troisième à [B.] Restaient le court séjour et les toucans. Faute de mieux, j’ai pris les toucans. [A.] s’est proposé d’être référent court-séjour. Si cela semble convenir au service social d’avoir un interlocuteur principal, il faut noter que les autres infirmiers chefs et la DN y passent beaucoup de temps sans avoir accès à l’ensemble des informations et des décisions. Le service social considère [A.] comme principal interlocuteur mais il ne preste en réalité que 2.3 jours en semaine pour le *tucana* et le court-séjour (auquel il faut encore déduire les jours de maladie – en moyenne 30 jours/an). Il faut également noter un manque de suivi au *tucana*. Les toucans sont aussi délaissés puisqu’il représente trente résidents de profil MRS. Un infirmier-chef temps plein devrait s’y consacrer. Je redoute de gros ennuis en cas de contrôle COCOM. Je désire que [A.] puisse réintégrer le *tucana*. Je souhaiterais un infi-chef pour les toucans et un coordinateur mi-temps pour le court-séjour tous les jours de semaine (en même

temps que le service social). J'aimerais que le service social établisse des rapports des réunions ».

10. Le 12 novembre 2016, le département de contrôle interne rédige un second rapport de mission, dans lequel il indique, notamment, que l'amélioration de la prise en charge globale des résidents doit être au centre des préoccupations et passe par une gestion prioritaire et coordonnée des trois points que constituent l'« amélioration de la qualité des soins », l'« amélioration de l'organisation » et les « réponses qui devraient être apportées en soutien au personnel ».

11. Le 15 novembre 2016, la requérante indique qu'elle est invitée à participer à une réunion avec le secrétaire et la présidente du C.P.A.S., ainsi que la directrice de la résidence Roi Baudouin, à l'occasion de laquelle il lui est annoncé que les services de cette résidence seront réorganisés dans un futur proche.

12. À partir du 16 novembre 2016, la requérante est absente pour plusieurs mois de la résidence Roi Baudouin.

Elle souligne que le C.P.A.S. l'aurait invitée à prendre son solde de congés et ses heures de récupération pour l'année 2016, à partir de cette date, en raison de « tensions » avec sa supérieure hiérarchique, la directrice de la résidence Roi Baudouin. Revenant sur ces événements, dans son courrier déjà cité du 6 juin 2017, elle écrit également qu'« [i]l s'agissait en fait d'une suspension préventive pour [la] “mettre à l'abri” » et que « [l]es propos tenus alors ne [lui] ont pas laissé le choix ». Dans une note de bas de page, elle précise, en outre, ce qui suit :

« Discussions avec Monsieur le Secrétaire de CPAS [V. R.] et avec la présidente [C.] entre le 9 et le 16 novembre 2016. “Vous n'avez commis aucune faute mais votre rapport fait du *ramdam*” “vous devez partir la tête haute sinon il m'a été demandé d'accentuer la pression” “si vous voulez rester il faut ne pas apparaître pendant un certain temps, puis sans doute accepter un poste moins visible d'infirmier chef ou de rédactrice des horaires, je pense à cette solution maintenant mais ce n'est pas cela que l'on m'a demandé. Je peux obtenir cela pour vous permettre de conserver un emploi à votre âge” “L'on mettra la pression et on fera suffisamment d'évaluations négatives pour vous mettre dehors”; après être revenue le lundi suivant, considérant que je n'avais pas demandé de congés, vous m'avez enjoint de partir : “Je vous ordonne de partir. Il y a un proverbe flamand qui dit qu'un arbre petit souffre moins de prise au vent. Le service RH a calculé que vous reviendriez le 7 avril 2017” ».

Le C.P.A.S. répond à ce courrier par une lettre du 20 juin 2017 adressée à la requérante, par lequel il est fait savoir à la requérante, entre autres, ce qui suit :

« À aucun moment le Secrétaire ne vous a ordonné de prendre vos congés : il vous a informée être disposé à vous autoriser à prendre tous vos congés auxquels vous pouviez prétendre si vous le désiriez. En final vous en avez bénéficié, et vous avez souhaité prolonger ceux-ci par des congés de 2017.

Les phrases reprises dans votre note n° 2, ont été retirées de leur contexte : Le Secrétaire avait comme principal souci, comme vous l'exprimez, de vous mettre à l'abri — à comprendre dans le sens de “vous épargner un maximum” dans le cadre de la réorganisation prévue ».

13. Le 25 novembre 2016, la présidente et le secrétaire du C.P.A.S. présentent une nouvelle organisation du service de *nursing* aux infirmières en chef. Celle-ci prévoit la suppression de la fonction de direction du *nursing* et la création de quatre équipes fixes ainsi que d'une équipe volante dirigées par une infirmière en chef.

La requérante précise cependant qu'elle n'assiste pas à cette réunion.

14. Les 28 novembre et 5 décembre 2016, la même présentation sur la réorganisation du service de *nursing* est faite au personnel, la requérante indiquant ne pas être informée de l'objet précis de ces autres réunions.

15. Le 14 décembre 2016, le département de contrôle interne rédige un *addendum* au second rapport de mission, intitulé « Explications complémentaires et actions de maîtrise ». Ce complément fait suite à la demande du secrétaire du C.P.A.S. qui souhaite avoir des précisions sur celui du 12 novembre 2016. On peut y lire, entre autres, que :

« En date du 28 novembre 2016, nous avons été informés par la Présidente et le Secrétaire d'une modification d'organisation au sein du service de *nursing*.

Cette réorganisation a le mérite de prévoir une infirmière par étage. (Proposition formulée par le passé par le personnel).

La directrice de *nursing* deviendrait une “infirmière en chef coordinatrice” assurant ainsi le rôle d'une infirmière en chef auprès d'une unité ainsi que le rôle de coordinatrice.

En effet, ce changement entraînerait la disparition de la fonction de directrice de *nursing*.

Force est de constater que ce changement entraînerait une translation des missions qui étaient dévolues à la directrice de *nursing* dans le champ des obligations des infirmières en chef à concurrence de leur part contributive au sein de l'organisation.

L'effet translatif devrait tout naturellement porter sur 3 axes importants :

- Responsabilité administrative :

Supervision des dossiers, supervision de la continuité des soins...

- Gestion du personnel :

Supervision des évaluations, analyse des besoins en formation...

- Gestion des soins :

Etablissement des protocoles des soins, surveillance des techniques des soins, rédaction annuelle du rapport qualité...

L'ensemble de ces points sont disponibles dans le descriptif de fonction repris en annexe pièce numéro 7.

Il est à signaler qu'outre l'effet translatif, ce changement occasionnera également un transfert de responsabilité.

En conclusion : il nous semble évident que cette dilution des obligations de coordination aura un impact évident sur l'organisation.

Nous supposons que ce changement a fait l'objet d'une analyse préalable des forces et faiblesses (avantages et inconvénients) par les gestionnaires du CPAS ainsi que l'adhésion de la Directrice et de la Directrice de *nursing* de la RRB.

Enfin, nous rappelons que les risques présentés précédemment devront faire l'objet d'actions de maîtrise quel que soit le type d'organisation retenue ».

16. Le 21 mars 2017, la requérante est autorisée à prolonger ses congés d'une semaine. Il est convenu qu'elle reprenne son travail le 19 avril 2017.

17. À cette date, elle indique être convoquée à un entretien, en présence de la directrice de la résidence Roi Baudouin, de la responsable du service de gestion des ressources humaines et du secrétaire du C.P.A.S., au cours duquel deux descriptions de fonction lui sont présentées : celle d'« adjoint de direction » et celle de « conseiller en soins à la personne âgée ». Elle souligne qu'un délai d'une semaine lui est laissé pour examiner ces propositions et que, dans l'intervalle, elle est placée en dispense de service.

18. Lors d'une réunion en date du 24 avril 2017, elle expose qu'elle est informée de l'attribution du poste d'adjoint de direction à un autre travailleur, qu'aucune information ne peut lui être fournie sur l'autre poste à pourvoir et qu'elle fait part de sa décision de vouloir rester dans sa fonction de directrice du service de *nursing*. Elle précise, en outre, que le C.P.A.S. lui aurait demandé de reprendre le travail le 15 mai 2017.

19. Lors de sa reprise de travail à cette date, elle est convoquée pour un « entretien de fonctionnement ». Un document intitulé « Objectif de l'entretien de

fonctionnement » lui est alors remis, lequel précise, notamment, les éléments suivants :

- « 1. Information : Il est prévu l'élaboration d'un nouvel organigramme en fonction des besoins objectifs à la Résidence :
 - Besoins d'efficacité et de qualité;
 - Réponse aux problèmes mis en évidence par l'enquête psycho-sociale;
 - Il sera scrupuleusement veillé aux procédures nécessaires (concertations syndicats, commune, présentation au Conseil et à la tutelle.)
- 1. Les enjeux d'aujourd'hui sont :
 - La réorganisation des services;
 - La mise en route des nouveaux programmes des soins et autres;
- 2. Il a été constaté par le passé des manquements auxquels il convient de remédier, et qui ne doivent plus se présenter :
 - Au sujet du respect de la hiérarchie et du personnel;
 - Il faut faire tous les jours le tour de tous les services;
 - Avoir des contacts réguliers avec les équipes de nuit;
 - Les unités doivent toutes fonctionner de manière identique;
 - Tenir des réunions pluridisciplinaires hebdomadaires : Par service 1* par mois;
 - Les prestations supplémentaires relevant de la fonction sont considérées effectuées durant les heures de travail normales;
 - S'investir dans les outils informatiques mis à la disposition: Logiciel enregistrement appel "infirmier", et actuellement les programmes *CareSolution*;
 - Le suivi des incidents/accidents concernant les résidents ».

20. Le 6 juin 2017, la requérante adresse le courrier déjà cité (*supra*, n° 7) au C.P.A.S., pour « mettre en perspective les actes que vous avez posés à mon égard ces derniers temps, pour vous en montrer l'importance et pour vous signaler que ceux-ci me portent préjudice ». Outre la référence susmentionnée aux motifs de son absence pendant plusieurs mois, elle y dénonce les conditions de son retour au travail et conteste les manquements qui lui ont été reprochés lors de l'entretien de fonctionnement du 15 mai 2017. On y lit également que :

- « La fonction de directrice de *nursing* est définie comme étant la coordination des soins infirmiers et paramédicaux. Vos documents le stipulent : "la directrice des soins coordonne les soins infirmiers et paramédicaux". Il n'est pas prévu dans l'A.R. du 21 septembre 2004 que cette fonction puisse être partagée. Dans la pratique, ce coordinateur était nommé directeur du *nursing* (ou des soins...), le législateur a préféré l'appellation en 2014 "coordinateur des soins infirmier et paramédicaux" mais le contenu de la fonction est le même. Le texte ne parle que d'un coordinateur ».

21. Le 20 juin 2017, le C.P.A.S. répond au courrier de la requérante du 6 juin 2017. Outre les considérations sur la prise de congé de la requérante, on y lit, notamment, qu'« à aucun moment il n'y avait de la part de l'institution l'intention de "réaliser un entretien d'évaluation ou un entretien préparatoire à un dossier

disciplinaire” ». Il indique, en revanche, sous le point « 3. La réorganisation du service des soins », que :

« Le document : « Objectif de l’entretien de fonctionnement », reprend sommairement les principes de la réorganisation de la Résidence : La suppression de la fonction de “DIRECTRICE DE NURSING” existante, la nouvelle description de la fonction “coordination des soins” qui sera attribuée à un infirmier-chef (M/F), ceci répondant aux besoins et aux objectifs de la résidence à ce jour.
Les objectifs et les lignes directrices de cette réorganisation ont fait l’objet de votre entretien du 24 novembre avec le Secrétaire et la Présidente du CPAS, précédant votre congé ».

Ce courrier conclut par le vœu de « pouvoir compter sur une collaboration et un fonctionnement correct à l’avenir dans le cadre de l’exécution des décisions sur la nouvelle structure envisagée qui sera soumise pour approbation à la réunion du Conseil de l’Action Sociale du 28 juin prochain ».

22. Le même jour, a lieu une réunion du comité de concertation, dont le procès-verbal mentionne un « [p]oint 8 : CPAS – Modification de cadre », au sujet duquel il est, entre autres, précisé que « [l]’idée est de redistribuer certaines compétences et responsabilités », sans que d’autres engagements ne soient cependant prévus à cette date.

23. Le 27 juin 2017, le conseil de la requérante écrit au C.P.A.S., en faisant notamment valoir que le document intitulé « Objectif de l’entretien de fonctionnement » « s’inscrit manifestement dans la réorganisation » de la résidence Roi Baudouin et qu’« [i]l y a donc bien un lien avec les “manquements” reprochés à ma cliente et la réorganisation : cette “réorganisation” est destinée à pallier les manquements (contestés) dans le chef de ma cliente, en supprimant purement et simplement ses fonctions ». Il y voit une sanction disciplinaire à son égard et demande, en conséquence, le respect de ses droits de la défense ou, à tout le moins, du principe *audi alteram partem*, si la décision apparaît comme une mesure grave adoptée en raison du comportement de sa cliente.

24. Par une délibération du 28 juin 2017, le conseil de l’action sociale décide de modifier le cadre du personnel du C.P.A.S., étant entendu que l’article 1^{er} qui a trait à la suppression du poste de directeur de *nursing* (AH3) et l’ajout d’un équivalent temps plein infirmier en chef adjoint (BH5) est « reporté ».

25. Le 19 juillet 2017, le C.P.A.S. adresse un courrier recommandé à la requérante au sujet des « attitudes que vous avez adoptées et que nous ne pouvons

admettre », en lien avec une demande d'accès à une plateforme électronique et l'affichage par la requérante d'extraits du courrier du C.P.A.S. du 20 juin 2017.

26. La requérante répond à ce courrier par une lettre du 29 juillet 2017.

27. Entre temps, le 26 juillet 2017, le secrétaire du C.P.A.S. rédige deux notes, intitulées respectivement « Étude des risques psychosociaux. Réorganisation de la direction des soins de la Résidence Roi Baudouin. Conseil de l'Action sociale du 26 juillet 2017 » et « Complément d'informations utiles liées à la délibération proposée le 26 juillet 2017 pour la réorganisation de la direction des soins de la Résidence Roi Baudouin », dans lesquelles se trouvent exposés les tenants de la réorganisation de cette direction.

28. Par une délibération du même jour, le conseil de l'action sociale modifie le cadre du service des soins de la résidence Roi Baudouin en supprimant le poste de directeur de *nursing* (AH3) et en ajoutant un ETP infirmier en chef adjoint (BH5).

Il s'agit du premier acte attaqué dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633, motivé comme suit :

« Séance du 26.07.17

#Objet : C.P.A.S. - Conseil de l'Action Sociale du 26.07.2017 - Cadre du personnel - Modification n° 19#

GRH

Service du personnel

Le Conseil,

Vu sa délibération du 28 juin 2017 approuvant la première partie de la modification de cadre n° 19 qui concerne le Service d'Aide aux Familles mais reportant le vote de la première partie qui concernait la suppression de la fonction de "DIRECTRICE NURSING" (Barème AH3);

Vu la note établie par le Secrétaire le 26 juillet 2017 reprenant des informations complémentaires utiles liées aux demandes et constats justifiant la présente décision;

Vu la nécessité d'adapter le cadre du personnel du CPAS à la réalité effective des besoins du service des soins de la Résidence Roi Baudouin :

- L'analyse des risques psychosociaux effectuée par notre Service Externe de Protection et de Prévention au travail (ARISTA) met à jour un indice de bien-être psychosocial inférieur à la moyenne et bien inférieur à celui des autres lieux de travail, et ce principalement dans le secteur des soins;

- Il ressort que les problèmes principaux dans le service des soins relèvent de la gestion des horaires, de la planification du travail, des changements d'étages trop nombreux et inopinés, et d'un manque de participation des équipes de terrain dans la prise de décisions, par conséquent un changement organisationnel majeur doit être opéré;
- Vu que l'un des changements majeurs de cette réorganisation est :
 - La création d'unités de soins spécifiques, sous la direction directe de la Directrice de la Résidence.
 - Chaque unité de soins aura son personnel attitré et sera géré par une Infirmier/Infirmière en chef-adjointe.
 - Un "Comité de coordination des soins" sous la direction de la Directrice de la Résidence sera créé et conseillera la Direction dans les domaines des soins et coordonnera la politique des soins.
 - Le but étant de clarifier les rôles de chacun et d'éviter de multiplier les intermédiaires afin d'optimiser la qualité de l'encadrement, l'écoute et le soutien à apporter aux travailleurs;
- Vu que cette modification de cadre s'inscrit dans un processus global de divers changements organisationnels opérés depuis plusieurs mois au sein de la Résidence Roi Baudouin afin d'améliorer le bien-être au travail du personnel. Parmi les améliorations déjà réalisées, on peut citer :
 - La modification de cadre n° 18 dans laquelle on augmente de 6 ETP le personnel soignant;
 - La promotion de 4 aides-soignants afin de leur octroyer une mission d'encadrement;
 - Le remplacement dans le mois d'un membre du personnel absent pour cause de maladie (alors toujours couvert par un salaire garanti);
 - L'informatisation des dossiers de soins et la mise à disposition de tablettes numériques pour le personnel de soins;
 - L'augmentation de formations en interne et la mise en place d'un *coaching* personnalisé pour le personnel encadrant;
 - La création d'un groupe de travail « risques psychosociaux » dans lequel participent activement, notamment la Directrice de la Résidence, les déléguées syndicales et les personnes de confiance;
 - L'augmentation de caméras de surveillance dans les couloirs afin de protéger le personnel contre les vols ou agressions.

Considérant que pour pouvoir atteindre nos objectifs, nous avons obtenu un effort financier considérable de la Commune mais qu'il nous a bien été spécifié que nous ne pouvons plus augmenter la charge financière et au contraire nous devons rationaliser les coûts;

Vu qu'un des objectifs à atteindre afin d'améliorer le fonctionnement est de disposer de 5 infirmiers en chef de jour pour diriger chaque unité;

Considérant qu'actuellement le cadre est composé de 3 places d'infirmier en chef de jour, un infirmier chef de nuit, et d'une fonction dénommée "Directeur de *nursing* - AH3";

Considérant que l'engagement d'un infirmier en chef supplémentaire a un coût estimé de 70.300 € brut par an toutes primes et charges comprises;

Considérant que dans le but d'une bonne gestion financière la solution qui s'est dégagée est de modifier le cadre et de supprimer la fonction de Directrice de *nursing* et de la remplacer par une fonction d'infirmier en chef de jour, ce qui rencontre également les objectifs visés ci-avant en matière de bien-être au travail;

Vu la note intitulée “Étude des risques psychosociaux” établie par le Secrétaire le 26 juillet 2017 qui précise les contours et enjeux de la réorganisation justifiant la présente décision;

Vu que cette note indique qu’il est important de prévoir une période de transition pour la gestion de la coordination des soins et de poursuivre, dans ce cadre, l’analyse de risques entamée et ce, avec l’assistance du conseiller en prévention externe spécialisé dans les aspects psychosociaux;

Vu le procès-verbal de la réunion du 20.06.2017 entre les délégations de l’autorité communale et du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre et les organisations syndicales représentatives du personnel de la commune et du CPAS, conformément à l’article 48 de l’arrêté royal du 28.09.1984 portant exécution de la loi du 19.12.1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités;

Vu le procès-verbal de la réunion du 22.06.2017 du comité de concertation entre la Commune et le CPAS;

Vu les articles 24, 26bis, 43 et 111 § 1, de la loi du 08.07.1976 organique des Centres Publics d’Action Sociale;

DÉCIDE :

Article 1. :

De procéder à une modification du cadre du personnel du « service des soins » de la Résidence Roi Baudouin comme suit :

- La suppression du poste de Directeur *nursing* (AH 3).
- L’ajout d’1 ETP infirmier en chef adjoint (BH 5).

Article 2. :

Que la modification prévue à l’article 1 entrera en vigueur à la date fixée par le Bureau Permanent qui actera la décision du Secrétaire attestant que le Comité de coordination des soins (CCS) est en mesure de gérer la coordination des soins et précisant la nouvelle description de fonction des Infirmiers/Infirmières en chef, adjoints, du CCS et de la Directrice de la Résidence ainsi que les moyens dévolus et les nouvelles règles de fonctionnement interne.

Article 3. :

Que les opérations et décisions, visées à l’article 2 et conditionnant l’entrée en vigueur de l’article 1, devront être poursuivies avec l’assistance du conseiller en prévention externe spécialisé dans les aspects psychosociaux.

Article 4. :

De transmettre la présente délibération aux autorités de tutelles pour approbation ».

29. Le 27 juillet 2017, le conseil du C.P.A.S. répond, par un courrier officiel, à la lettre du conseil de la requérante du 27 juin 2017 en contestant « formellement l’intégralité des allégations comprises » dans ce courrier, dont le fait que « la réorganisation de la direction des soins de la Résidence Roi Baudouin interviendrait dans un prétendu contexte disciplinaire ». Il estime qu’il s’agit d’une « mesure d’ordre prise dans l’intérêt du service », non destinée à « punir » la requérante ou fondée sur son comportement, mais « sur d’autres éléments objectifs

développés dans la délibération [de la veille] et dans les deux notes ci-jointes du Secrétaire de ce 26 juillet 2017 ». Il en résulte également que :

« En toute hypothèse, comme l'indique l'article 2 de la décision prise hier, Madame HEIJMANS aura l'occasion de faire valoir son point de vue sur l'organisation concrète à mettre en place dans le cadre de la période de transition qui s'ouvre avant que la suppression du Poste de Directeur/Directrice *nursing* (AH3) ne devienne effective ».

Il ressort du mémoire en réponse, ainsi que d'un courrier ultérieur du 25 septembre 2017 que, par cette lettre du 27 juillet 2017, le conseil du C.P.A.S. a communiqué le premier acte attaqué au conseil de la requérante.

30. Le 4 août 2017, le conseil de la requérante indique s'être vu remettre cet acte par sa cliente et avoir sollicité l'accès aux documents préparatoires à cette délibération, ce à quoi le C.P.A.S. donnera suite par deux premiers courriers des 16 août et 5 septembre courants.

31. Le 16 août 2017, le C.P.A.S. fait suite à ce courrier et lui communique les documents demandés, à l'exclusion des décisions de la tutelle dont il dit ne pas encore disposer.

32. Le 12 septembre 2017, Bruxelles-Pouvoirs locaux, du service public régional de Bruxelles, informe le C.P.A.S. de ce que la décision du 26 juillet 2017 « ne soulève pas d'objection » de sa part.

Il s'agit du deuxième acte attaqué dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633.

33. Par un courrier du 25 septembre 2017, le C.P.A.S. notifie cette décision à la requérante et complète ainsi les informations transmises par ses lettres des 17 août et 5 septembre 2017 précitées.

Il est précisé, dans ce dernier courrier, que : « Pour autant que de besoin, sous toute réserve et sans reconnaissance préjudiciable quant à la nature de cette décision du 26 juillet dernier, nous vous informons que l'article 53, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale prévoit l'existence d'un droit de "réclamation" auprès du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale [...] ».

34. Le 9 octobre 2017, la requérante introduit une réclamation auprès du Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après : COCOM), conformément à l'article 53, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale (ci-après : loi organique des C.P.A.S.), pour demander l'improbation de la décision du C.P.A.S. du 26 juillet 2017.

35. Le 2 décembre 2017, le secrétaire du C.P.A.S. adresse un courriel à la requérante, avec pour objet « Exécution de la délibération du Conseil de l'Action Sociale du 26 juillet 2017 », s'énonçant comme suit :

« Bonjour Madame HEYMANS,

Par la présente je vous confirme notre entretien de ce jour par lequel je vous informe, sous toute réserve de droit, et sans reconnaissance préjudiciable, que la décision de changement d'affectation d'hier est retirée.

Le processus de la réorganisation de la Résidence, tel que décidé par le Conseil de l'Action Sociale du 26 juillet dernier, sera poursuivi par une première réunion à laquelle vous êtes invitée [...]. La réunion aura pour seul objet d'informer l'ensemble des intervenants de cette intention et de demander leur avis à ce sujet.

Entretemps, vous maintenez donc votre horaire habituel, ainsi que votre bureau. Vos congés sont aussi maintenus.

[...] ».

Ni le dossier administratif, ni le dossier de la requérante ne font cependant état d'une décision de changement d'affectation.

36. Des réunions sont organisées les 4 et 13 décembre 2017, auxquelles participe la requérante. Il ressort d'une annexe à la note préalable à la seconde réunion que, lors de sa prochaine séance, le conseil de l'action sociale est « invité à prendre des décisions, sur proposition de l'administration », afin de :

- « 1. Confirmer sa délibération du jury du 26 juillet 2017
2. De préciser que la décision de "supprimer le poste de Directeur *Nursing*" doit être compris comme suite : "le grade de 'directeur *nursing*' est en extinction, et la description de fonction du 'poste' qui est attaché est devenu inopérant à dater du jour de l'installation de la nouvelle organisation"; Le maintien est uniquement justifié par le maintien du statut pécuniaire attribué au tenant du grade.
3. Créer le "Comité de coordination des soins" (CCS)
4. Créer la fonction : "infirmier en chef coordinateur", membre du CCS.
5. D'inviter le Secrétaire à donner une nouvelle affectation à la directrice *nursing*.
6. Prendre acte de l'organigramme tenant le résultat de la réorganisation
7. Acter la nouvelle description de fonction des infirmiers en chef.
8. Acter dans la description de fonction de la Directrice sa fonction dans le CCS.

[...]

11. [...] De supprimer l'article 2 de sa délibération du 26 juillet 2017 et de fixer la date de prise effective de la réorganisation au 1^{er} janvier 2018 ».

37. Les 12 et 17 décembre 2017, la requérante communique, par écrit, ses observations à la suite des réunions précitées.

Le secrétaire du C.P.A.S. y répondra le 5 janvier 2018.

38. Par une délibération du 20 décembre 2017, le conseil de l'action sociale confirme la suppression du poste de directeur de *nursing* (AH 3) ainsi que l'ajout d'un ETP infirmier en chef adjoint (BH 5) au cadre, décidée par la délibération du 26 juillet 2017, et approuve une série de documents concrétisant la nouvelle organisation des soins au sein de la résidence Roi Baudouin.

Cet acte, communiqué à la requérante en annexe à un pli simple daté du 5 janvier 2018, devient le troisième acte attaqué dans la cause n° A. 223.543/VIII-10.633, à la suite de sa demande d'extension de l'objet du recours formulée dans son mémoire en réplique et ampliatif.

Il est motivé comme suit :

« Séance du 20.12.17

#Objet : C.P.A.S. - Conseil de l'Action Sociale du 20 décembre 2017 - Réorganisation de la Résidence Roi Baudouin#

ADMINISTRATION CENTRALE

Secrétariat

Le Conseil,

Vu sa délibération du 26 juillet 2017 approuvant la modification de cadre n° 19 qui concernait la suppression de la fonction de "DIRECTRICE NURSING" (Barème AH3);

Vu les réunions d'information organisées à la Résidence Roi Baudouin les lundi 4 décembre et mercredi 13 décembre 2017 avec pour objectif d'informer et de consulter le personnel responsable des services et les déléguées syndicales des modifications dans la structure de la Résidence, de son organisation interne et du mode de fonctionnement de la Coordination des soins;

Vu les documents préalables à la délibération du 26 juillet 2017 :

- L'analyse des risques psychosociaux effectuée par notre Service Externe de Protection et de Prévention au travail (ARISTA) de décembre 2015;

- La note établie par le Secrétaire le 26 juillet 2017 reprenant des informations complémentaires utiles liées aux demandes et constats justifiant la présente décision;

- La note intitulée "Étude des risques psychosociaux" établie par le Secrétaire le 26 juillet 2017 qui précise les contours et enjeux de la réorganisation justifiant la présente décision;

Considérant qu'il convient d'adopter un règlement de fonctionnement du Comité de Coordination des soins MRS, qui est un organe de coordination générale au service de la Directrice de la Résidence composé de 2 infirmiers en chef, les responsables des kiné[si]thérapeutes et des ergothérapeutes, ainsi que du médecin coordinateur et conseiller;

Considérant que cet organe est complémentaire aux réunions des infirmiers en chef qui, sous la présidence de la Directrice de la Résidence, débattent et organisent tous les aspects de la politique des soins, du personnel et du matériel qui concerne l'ensemble des unités de soins, et composé de tous les infirmiers en chef et de la Directrice de la Résidence;

Considérant qu'il convient également de donner une existence réglementaire à la délégation de la coordination des soins MRS à un ou une infirmier ou infirmière en chef;

Vu la proposition d'adapter l'organigramme de la Résidence afin de le faire correspondre à la nouvelle situation;

Considérant qu'il convient également de préciser les termes de la suppression du cadre de la fonction de "Directeur de *Nursing*" comme un grade qui sera en extinction et existera aussi longtemps que le tenant du titre reste en service et ceci uniquement pour le maintien du statut pécuniaire, mais que la description de fonction qui y était joint disparaît par la mise en place de la nouvelle organisation;

Considérant que la suppression de la fonction de direction qui était dévolue à la directrice *nursing* a une influence directe sur les autres fonctions de direction de la Résidence;

Vu les nouvelles descriptions de fonction du personnel dirigeant de chaque unité de soins et de la directrice de la Résidence, qui répondent aux nouveaux défis à la suite de la réorganisation, et actant tout spécifiquement d'une part les nouvelles responsabilités de la Directrice, et la charge managériale des infirmiers en chef;

Vu la désignation de Mme [M.C.], conseiller en prévention aspects psychosociaux d'Arista, qui accompagnera l'employeur et la ligne hiérarchique dans la politique de bien-être psychosocial à la Résidence, durant la nouvelle période de transition et qui poursuivra, dans ce cadre, l'analyse de risques entamée;

Considérant que le Secrétaire mettra également sur place un groupe de travail "bien-être à la Résidence", afin de permettre au personnel de faire entendre sa voix et de pouvoir réagir au plus tôt pour réduire les éventuelles tensions qu'induirait les changements opérés;

Vu le procès-verbal de la réunion du 20.06.2017 entre les délégations de l'autorité communale et du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre et les organisations syndicales représentatives du personnel de la commune et du CPAS, conformément à l'article 48 de l'arrêté royal du 28.09.1984 portant exécution de la loi du 19.12.1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités;

Vu le procès-verbal de la réunion du 22.06.2017 du comité de concertation entre la Commune et le CPAS;

Vu les articles 24, 26bis, 43 et 111 § 1 de la loi du 08.07.1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale ;

DÉCIDE :

Article 1. :

De confirmer la suppression du poste de Directeur *nursing* (AH 3) et de l'ajout d'1 ETP infirmier en chef adjoint (BH 5) au cadre et d'approuver les documents suivants concrétisant la nouvelle organisation des soins au sein de la Résidence Roi Baudouin :

- Le nouvel organigramme du service des soins de la Résidence (annexe n° 1);

- Les nouvelles descriptions de fonction de la Directrice de la Résidence et des infirmiers en chef (annexes n° 2);
- Le document créant le Comité de coordination des soins MRS et fixant sa composition et ses compétences et précisant qu'un ou une infirmier ou infirmière en chef sera désigné au titre de coordinateur (annexe n° 3).

De conserver le grade de « Directeur de *nursing* » (AH3) comme grade en extinction et ce, uniquement à des fins strictement pécuniaires, au bénéfice exclusif de la personne ayant ce grade au moment de l'adoption de la présente délibération.

Article 2. :

Que les modifications prévues à l'article 1 entreront en vigueur à la date de la validation par le Bureau Permanent :

- de la composition du Comité de coordination des soins MRS (CCS)
- de la désignation de l'infirmière ou de l'infirmier en chef coordinateur délégué à la coordination qui sera présentée pour validation au Conseil de l'action sociale suivant;
- de l'attribution aux diverses unités de soins de leur responsable infirmier en chef;
- du rapport du conseiller en prévention externe donnant un avis positif à la mise en route de la réorganisation susvisée.

Article 3. :

Le Secrétaire prendra, à la suite de la validation prévue à l'article 2, toutes les mesures d'exécution et de suivi, et confirmera à l'actuelle directrice *nursing* la description de sa nouvelle fonction et l'ordre de prendre la direction de l'unité qui lui sera attribuée en qualité d'infirmière en chef.

Article 4. :

Tout règlement ou statut, et de manière générale tout document quelconque antérieur à la présente délibération, devient sans objet et est abrogé dans la seule mesure où il est contraire à l'article 1 susvisé. Plus particulièrement, l'adoption de la présente délibération rend sans objet pour l'avenir les articles 2 et 3 de la délibération précitée du 26 juillet 2017.

Pour améliorer la lisibilité de ces documents, le règlement de travail, le règlement d'ordre intérieur et le projet de vie de la Résidence seront en ce sens adaptés à la nouvelle organisation du service des soins de la Résidence. Les modifications seront approuvées par le Conseil après concertation.

Article 5. :

De transmettre la présente délibération aux autorités de tutelles pour approbation.

Le Conseil approuve le point.

8 votants : 8 votes positifs ».

39. Lors d'une « réunion des infi-chefs du 25/01/2018 », « Monsieur le Secrétaire propose la désignation des deux candidats présents à la réunion », soit F. V. E. et J. A. Le procès-verbal qui en résulte indique que « [l]a proposition est retenue à l'unanimité », que la requérante, « Directrice de *nursing*, est en congé de maladie » et que sa lettre adressée aux Président et Secrétaire « peut être considérée comme candidature ».

40. Le 21 février 2018, Bruxelles-Pouvoirs locaux, du service public régional de Bruxelles, informe le C.P.A.S de ce que sa décision du 20 décembre 2017 « est devenue exécutoire par expiration du délai ».

Il s'agit du quatrième acte attaqué dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633 qui sera communiqué au conseil de la requérante par un courriel du conseil du C.P.A.S. du 8 mars 2018.

41. Le 23 février 2018, la requérante est convoquée pour être entendue par le secrétaire du C.P.A.S., d'une part, « sur l'entrée en vigueur prochaine de la réorganisation du service des soins en cours » et, d'autre part, « sur votre candidature pour siéger au sein du Comité de coordination de soins et pour être infirmière en chef coordinatrice ainsi que sur l'attribution d'une unité de soins spécifiques comme infirmière en chef suite à la suppression à venir du poste de Directeur/Directrice *Nursing* ».

42. Cette audition a lieu le 1^{er} mars 2018, en présence du conseil de la requérante. Elle est enregistrée.

43. Le 7 mars 2018, la requérante introduit une réclamation auprès du Collège réuni de la COCOM, conformément à l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., pour demander l'improbation de la décision du C.P.A.S. du 20 décembre 2017.

44. Le 19 mars 2018, le service externe de prévention et de protection au travail SPMT ARISTA fait suite à la demande d'avis sur la mise en route de la réorganisation de la résidence Roi Baudouin, telle qu'elle est prévue à l'article 2 de la délibération du 20 décembre 2017. Le courrier précise, néanmoins, que :

« Sans nouvelle analyse des risques psycho-sociaux, nous ne sommes toutefois pas en mesure de donner un avis plus détaillé concernant ces changements ».

45. Par une délibération du 21 mars 2018, le conseil de l'action sociale remplace ledit article 2 par la disposition suivante :

« Article 1. : L'article 2 de la délibération du 20 décembre 2017 est remplacé par ce qui suit :

“Article 2. Les modifications prévues à l'article 1 entrent en vigueur le 9 avril 2018 après validation par le prochain Bureau permanent :

- de la composition du Comité de coordination des soins MRS (CCS);

- de la désignation de l’infirmière ou de l’infirmier en chef coordinateur délégué à la coordination qui sera présentée pour validation au Conseil de l’action sociale suivant;
- de l’attribution aux diverses unités de soins de leur responsable infirmier en chef’ ».

Par ailleurs, l’article 2 de cette délibération « [c]onfirme la mise en place par le Secrétaire d’un groupe de travail “Bien-être à la Résidence” qui se réunira en présence du conseiller en prévention externe aspects psychosociaux pour accompagner l’employeur et la ligne hiérarchique dans la poursuite de l’analyse des risques entamées ».

Cette décision est communiquée à la requérante le 27 mars 2018.

46. Par une délibération du 30 mars 2018, le bureau permanent du C.P.A.S. procède aux désignations résultant de la réorganisation de la résidence Roi Baudouin. Cette décision qui constitue l’acte attaqué dans la cause n° A. 225.879/VIII-10.904, est motivée comme suit :

« Séance du 30.03.18

#Objet : C.P.A.S. – Bureau Permanent du 30 mars 2018 - Résidence Roi Baudouin – Réorganisation de la Résidence – Décision d’exécuter la décision du Conseil de l’Action Sociale du 20 décembre 2017 et du 21 mars 2018#

ADMINISTRATION CENTRALE

Administration Centrale

Le Bureau Permanent,

Vu les délibérations du 20 décembre 2017 et du 21 mars 2018 du Conseil de l’action sociale relatives à la réorganisation de la Résidence Roi Baudouin,
Vu qu’il appartient donc au Bureau permanent de valider la composition du Comité de coordination des soins MRS (CCS), la désignation de l’infirmier en chef coordinateur et l’attribution aux diverses unités de soins de leur responsable infirmier en chef,

Vu les souhaits exprimés par les infirmiers en chef relativement à l’unité de soins à laquelle ils désiraient être rattachés,

Entendu le Secrétaire au sujet de la mise en route de la réorganisation susvisée,

Vu, par ordre alphabétique, les candidatures de [J. A.], de Madame Christine HEIJMANS et de [F. V. E.] concernant le Comité de coordination des soins susvisé et la désignation d’un infirmier en chef coordinateur,

Compte tenu de ce que Madame HEIJMANS a demandé à être entendue à ce sujet et qu’elle l’a été en présence de son conseil lors d’un entretien avec le Secrétaire qui a eu lieu le 1^{er} mars 2018,

Entendu l’enregistrement audio de cet entretien qui sera retranscrit et joint au dossier administratif,

Considérant que, lors de cet entretien, Madame HEIJMANS a clairement laissé paraître son manque d’intérêt pour cette réorganisation,

Considérant qu'elle n'a notamment manifesté aucun intérêt pour l'intégration dans une unité de soins déterminée,
Considérant que cela paraît incompatible avec le fait de pouvoir siéger au sein du Comité de coordination des soins susvisé et donc, *a fortiori*, d'y siéger comme infirmier en chef coordinateur,
Considérant que le fait de siéger dans ce Comité suppose justement que les infirmiers en chef y siégeant aient au moins formulé un intérêt pour la nouvelle organisation des soins qui sera mise en place à partir du 9 avril prochain, ce qui suppose au moins de manifester un intérêt pour la prise en charge d'une unité de soins en particulier,
Considérant que, par ailleurs, les candidatures reçues n'empêchent pas le Bureau permanent d'apprécier de manière discrétionnaire quelles sont les personnes qui pourront siéger comme infirmier en chef au sein du Comité de coordination des soins susvisé,
Entendu la proposition verbale du Secrétaire conforme au contenu de la présente délibération,

DÉCIDE

Article 1 :

De désigner, par ordre alphabétique, les personnes suivantes comme infirmiers en chef siégeant au sein du Comité de coordination des soins MRS (CCS) :

- [J. A.]
- [F. V. E.]

Article 2 :

De désigner [F. V. E.] comme infirmière en chef coordinateur déléguée à la coordination.

De soumettre cette désignation à la validation du prochain Conseil de l'action sociale.

Article 3 :

D'attribuer comme suit la charge des unités de soins au sein de la Résidence Roi Baudouin :

- [J. A.] prendra la fonction d'infirmier en chef du TOUCAN;
- [M. S. B.] prendra la fonction d'infirmière en chef du Court Séjour "Adrienne GOMMERS";
- [E. B.] prendra la fonction d'infirmière en chef du 3^{ème} étage;
- Madame Christine HEIJMANS prendra la fonction d'infirmière en chef du TOUCANA;
- [F. V. E.] prendra la fonction d'infirmière en chef du 2^{ème} étage.

Article 4 :

De charger le Secrétaire de remettre à Madame HEIJMANS la description de sa nouvelle fonction et de lui transmettre l'ordre de prendre la direction de l'unité qui lui est attribuée en qualité d'infirmière en chef en date du 9 avril 2018 à 7 heures;

De charger le Secrétaire d'informer les autres personnes concernées et les membres du personnel de soins des décisions susvisées.

Article 5 :

De transmettre la présente délibération pour information aux autorités de tutelle;

Le Bureau Permanent approuve le point.

4 votants : 4 votes positifs ».

47. Cette décision est notifiée à la requérante par un courriel du 3 avril 2018. Ce courriel, qui mentionne manifestement par erreur une « délibération du Conseil de l'Action Sociale » et non du bureau permanent, ne comporte pas l'indication des voies de recours.

48. Le 5 avril 2018, le secrétaire du C.P.A.S. communique au conseil de la requérante le procès-verbal de son audition qui, après une première version sur laquelle celui-ci avait refusé de marquer son accord, se présente sous la forme de la retranscription de ladite audition.

49. Le 18 avril 2018, la requérante introduit une réclamation auprès du Collège réuni de la COCOM, conformément à l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., pour demander l'improbation de la décision du 30 mars 2018.

50. Le 16 mai 2018, la COCOM informe le conseil de la requérante qu'à la suite de sa réclamation du 7 mars 2018 contre la délibération du 20 décembre 2017, « [...] aucune mesure de tutelle n'a été prise à l'encontre de la décision visée *supra* ». Ce courrier comporte la mention suivante : « CONCERNE Recours art. 53, § 2, loi organique sur les C.P.A.S. ».

Il s'agit de l'acte attaqué dans la cause n° A. 226.706/VIII-11.003.

51. Par un courrier recommandé du 1^{er} juin 2018, le C.P.A.S. informe la requérante que « des recours (recours en annulation et demande de suspension) peuvent être introduits devant le Conseil d'État, section du contentieux administratif, contre les décisions [susmentionnées des 20 décembre 2017, 21 mars 2018 et 30 mars 2018] qui vous ont déjà été notifiées ». Le courrier précise que le délai de recours est « de 60 jours à dater de la notification du présent courrier », ainsi que les modalités de ce recours.

52. Le 26 juin 2018, la COCOM informe, à nouveau, le conseil de la requérante qu'à la suite de sa réclamation du 18 avril 2018 contre la délibération du 30 mars 2018, « [...] aucune mesure de tutelle n'a été prise à l'encontre de la décision visée *supra* ». La même mention « CONCERNE Recours art. 53, § 2, loi organique sur les C.P.A.S. » s'y trouve reprise, comme dans le courrier du 16 mai 2018.

Cette décision n'est pas attaquée par la requérante.

53. Le 27 juillet 2018, la requérante fait suite au courrier du C.P.A.S. du 1^{er} juin 2018, pour lui faire part de ce que « les annexes auxquelles [les délibérations visées par le courrier du 1^{er} juin 2018 susvisé] se réfèrent ne sont pas jointes ». Elle demande, dès lors, de lui faire parvenir les annexes « conformes, c'est-à-dire datée[s] et signées » et « conteste le délai de 2 mois auquel vous faites référence ».

54. Le 2 août 2018, le conseil du C.P.A.S. adresse un courriel officiel à celui de la requérante, par lequel il précise que :

« Les annexes sollicitées par votre cliente ont en réalité toutes été communiquées à un moment ou à un autre à votre cliente :

- les annexes à la délibération du CPAS du 20.12.2017 sont jointes à la pièce 28 de votre dossier de procédure;
- l'annexe à la délibération du 21.03.2018 a été adressée par *mail* ci-joint du Secrétaire du CPAS du 27 mars dernier;
- enfin, la délibération du Bureau permanent du 30.03.2018 ne faisait référence à aucune annexe ».

55. Le 3 septembre 2018, le conseil de la requérante demande à la COCOM de lui communiquer les motifs de sa décision « de date inconnue, de ne pas prendre de mesure de tutelle sur la délibération [...] du 20 décembre 2017 », en ajoutant qu'« À défaut de recevoir communication de cette motivation pour le 17 septembre 2018, je considérerai que la motivation est inexistante ».

56. Par ce même courrier, il met également cette institution en demeure, conformément à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de statuer sur « les recours introduits auprès de Votre Commission respectivement le 9 octobre 2017 contre la délibération [...] du 26 juillet 2017, et le 18 avril 2018 contre la délibération [...] du 30 mars 2018 », considérant qu'elle « n'a, à ce jour, pas statué sur ces recours ».

Les « décision[s] implicite[s] de la Commission communautaire commune de ne prendre aucune mesure de tutelle d'improbation à l'encontre de la décision [...] du 26 juillet » et « [...] du 30 mars 2018 » constituent les actes attaqués dans la cause n° A. 227.555/VIII-11105.

IV. Jonction

Comme le demande la COCOM dans la cause n° A. 226.706/VIII-11.003, il convient de joindre cette cause avec celle reprise sous le n° 223.534/VIII-10.633.

Dans ces deux causes, les recours sont, en effet, introduits par la même requérante qui invoque une argumentation comparable et des moyens similaires, à propos d'actes indissociablement liés entre eux. L'acte attaqué dans la cause n° A. 226.706/VIII-11.003 apparaît comme une décision de rejet de la réclamation qu'elle a introduite sur la base de l'article 53, § 2, alors applicable, de la loi organique des C.P.A.S., contre la délibération du 20 décembre 2017, attaquée dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633.

Dans l'intérêt d'une bonne justice, il y a donc lieu de joindre ces deux causes.

V. Demandes de mises hors cause des deuxième et troisième parties adverses dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633

Le deuxième acte attaqué, dans la cause n° A 223.534/VIII-10.663, est présenté par la requérante comme étant la « décision de la Région de Bruxelles-Capitale, du 12 septembre 2017, portant approbation de la délibération du Conseil du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre du 26 juillet 2017 supprimant le poste de Directeur *nursing* ». La Région de Bruxelles-Capitale a, dès lors, été désignée comme deuxième partie adverse pour ce motif. Dans son mémoire en réponse, la troisième partie adverse expose, cependant et avec raison, qu'elle est l'autorité exerçant la tutelle sur les C.P.A.S. L'article 42 de la loi organique des C.P.A.S. alors en vigueur prévoit, en effet, en ses premier et dernier alinéas, que :

« Art. 42. Le conseil de l'action sociale fixe le cadre du personnel qui comprendra, outre les fonctions prévues à l'article précédent, au moins un travailleur social.

[...]

Les délibérations prises par le conseil de l'action sociale en application du présent article sont soumises à l'approbation du Collège réuni ».

La troisième partie adverse précise que ce n'est qu'en vertu d'un protocole d'accord entre le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège réuni que les services du premier instruisent les dossiers en vue de l'exercice de cette tutelle pour le compte du second, et que c'est pour cette raison que le deuxième acte attaqué du 12 septembre 2017 porte l'en-tête de Bruxelles-Pouvoirs locaux du service public régional de Bruxelles. Cette organisation commune des services n'induit toutefois pas que le deuxième acte attaqué soit l'œuvre de la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte qu'elle doit être mise hors de cause.

La troisième partie adverse demande également à être mise hors de cause, considérant que le recours ne porte qu'indirectement sur le deuxième acte attaqué et que la légalité du premier acte attaqué constitue l'objet véritable de ce recours. Cette demande doit, cependant, être rejetée, dès lors que le deuxième acte attaqué apparaît comme une décision explicite notifiée par la lettre du 12 septembre 2017 qui indique qu'« aucune mesure de tutelle n'a été prise à l'encontre de la [délibération du 26 juillet 2017] ». Cette décision ne procède donc pas du mécanisme d'approbation tacite présumée qui découle de l'article 110 de la loi organique des C.P.A.S. En outre, la circonstance qu'elle ait exercé une tutelle d'approbation et plutôt que de statuer en réformation sur cet acte est sans incidence puisque cette différence n'exclut pas qu'elle ait adopté un acte administratif susceptible de recours. La troisième partie adverse, qui en est l'auteur, doit dès lors être maintenue à la cause.

Seule la deuxième partie adverse doit, par conséquent, être mise hors de la cause n° A. 223.534/VIII-10.633.

VI. Intervention dans la cause n° A. 226.706/VIII-11.003

Le C.P.A.S. de Woluwe-Saint-Pierre demande à intervenir dans la cause n° A. 226.706/VIII-11.003. Il y a lieu d'accueillir définitivement sa demande.

VII. Extension de l'objet du recours et recevabilité

VII.1. A. 223.534/VIII-10.633

Dans son mémoire en réplique et ampliatif, la requérante sollicite l'extension de l'objet de son recours à « la délibération du Conseil du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre du 20 décembre 2017 confirmant la délibération du 26 juillet 2017 [...] » (troisième acte attaqué), ainsi qu'à « la décision, prise à une date inconnue, et non notifiée à ce jour, de la Commission communautaire commune, portant approbation de la délibération du Conseil du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre du 20 décembre 2017 [...] » (quatrième acte attaqué).

Il est de jurisprudence constante que l'objet d'un recours en annulation peut être étendu, en cours de procédure, aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué lorsque notamment ils le modifient, le remplacent ou le confirment sans en différer essentiellement, et lorsque la demande d'extension de l'objet du recours a été formée dans le délai prescrit pour solliciter l'annulation de l'acte visé par cette demande.

En l'espèce, les conditions susvisées sont réunies, s'agissant du troisième acte attaqué. En effet, cet acte confirme et modifie le premier acte attaqué, a été adopté le 20 décembre 2017 et a été communiqué à la requérante en annexe à un pli simple daté du 5 janvier 2018, alors que le mémoire en réplique et ampliatif par lequel elle demande l'extension de l'objet de son recours à cet acte a été introduit le 7 mars 2018. Cette extension de l'objet du recours ne porte, en outre, pas atteinte aux exigences du débat contradictoire, dès lors que les moyens dirigés contre la décision du 20 décembre 2017 sont les mêmes que ceux dirigés contre la décision du 26 juillet 2017. Il y a dès lors lieu d'admettre l'extension de l'objet du recours au troisième acte attaqué.

Par contre, s'agissant du quatrième acte attaqué, il convient de relever que cet acte se déduit du courrier du 21 février 2018 qui indique que la délibération du 20 décembre 2017, soit le troisième acte attaqué, « est devenue exécutoire par expiration du délai ». Il s'agit d'une forme d'approbation tacite présumée de l'autorité de tutelle, fondée sur l'article 110 de la loi organique des C.P.A.S qui prévoit notamment que :

« L'autorité qui [...] refuse de donner [...] son approbation doit motiver sa décision. Si aucun[e ...] décision n'est notifié[e] au centre au plus tard le dernier jour du délai comme déterminé dans la loi, l'autorité de tutelle est censée avoir [...] accordé [...] l'approbation requise. Lorsque le délai n'est pas déterminé, celui-ci est fixe à quarante jours. Ce délai commence le lendemain de la réception de l'acte par l'autorité compétente [...] ».

Ce n'est, dès lors, que par l'effet de cette disposition légale que l'abstention de l'autorité de tutelle vaut approbation. Un tel acte n'est pas susceptible de recours. Partant, il ne se justifie pas d'étendre l'objet du recours au quatrième acte attaqué.

VII.2. Cause n° A. 226.706/VIII-11.003

VII.2.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité déduite de ce que l'acte attaqué, dans cette cause, ne serait, à ses yeux, pas susceptible de recours et que seule la délibération du 20 décembre 2017 qu'il a approuvée devait faire l'objet d'un recours. Elle se réfère à deux arrêts n° 230.878 du 17 avril 2015 et n° 229.083 du 6 novembre 2014 et considère que les enseignements qui s'en dégagent sont pleinement transposables en l'espèce, en manière telle que le recours contre la décision implicite d'approbation n'est pas recevable. Elle ajoute qu'en tout

état de cause, ce recours aurait dû être dirigé contre la décision implicite d'approbation qui a été automatiquement adoptée le 8 juin 2017 [lire : 8 juin 2018], comme l'aurait décidé un arrêt n° 226.605 du 5 mars 2014. Enfin, elle fait valoir que le courrier attaqué ne comporte aucun contenu juridique propre et ne modifie pas l'ordonnancement juridique. Elle qualifie ce courrier d'acte purement confirmatif de la décision implicite d'approbation adoptée quelques jours plus tôt.

L'intervenant partage la position de la partie adverse selon laquelle le courrier attaqué n'est pas un acte ayant un contenu juridique propre. Il ne modifie pas l'ordonnancement juridique.

En réplique, la requérante considère qu'il n'y a pas eu d'approbation tacite, dès lors que la partie adverse lui a notifié l'acte attaqué dans le délai de trois mois prévu à l'article 53, § 2, alinéa 2, de la loi organique des C.P.A.S. Elle y voit une décision explicite de refus d'improbation, dans le cadre de ce même article 53, § 2. Elle estime, par ailleurs, que les arrêts invoqués par la partie adverse ne peuvent être transposés au cas d'espèce puisqu'ils concernent des décisions d'approbation tacites. Elle considère encore que l'acte attaqué n'est pas purement confirmatif et souligne que, pour exercer son pouvoir de manière entière, l'autorité de tutelle aura d'office pour démarche l'évaluation du dossier dans son ensemble et devra réaliser une nouvelle étude des faits, si bien que son appréciation s'apparente à un nouvel acte administratif susceptible de recours. Enfin, elle est d'avis qu'il n'y a pas eu de décision implicite de refus d'improbation, puisque l'article 110 de la loi organique des C.P.A.S. ne s'appliquerait, selon elle, pas à la tutelle d'improbation prévue à l'article 53, § 2, de la loi organique précitée.

VII.2.2. Appréciation

À l'instar de ce qui a été énoncé à propos du deuxième acte attaqué dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633 (*supra*, titre V) et à la différence des arrêts vantés par la partie adverse, l'acte attaqué dans la présente cause apparaît comme une décision explicite et non implicite, notifiée par le courrier du 16 mai 2018 selon lequel « aucune mesure de tutelle n'a été prise à l'encontre de la [délibération du 20 décembre 2017] ». Cette décision doit être comprise comme formant le rejet de la réclamation introduite par la requérante, le 7 mars 2018, en application de l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., contre cette délibération. Dans la mesure où elle a été notifiée dans le délai de trois mois visé à l'article 53, § 2, alinéa 2, de la loi organique des C.P.A.S., le mécanisme d'approbation tacite présumé qui découle de l'article 110 susvisé ne trouve, en tout état de cause, pas à s'y appliquer. La partie adverse ne démontre, par ailleurs, pas en quoi l'acte attaqué

serait une décision purement confirmative, alors qu'elle émane d'un auteur différent de celui qui a adopté la décision approuvée.

Le recours est donc recevable en ce qu'il est dirigé contre cet acte.

VIII. Premier moyen dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633.

VIII.1. Thèse de la requérante

La requérante prend un premier moyen de la violation du principe général *audi alteram partem*. Elle reproche à la partie adverse de ne pas lui avoir permis d'exposer ses moyens préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, alors que celui-ci constitue, à ses yeux, une mesure individuelle grave de suppression de son poste de directeur de *nursing*, prise en raison de son comportement. Selon elle, la circonstance que l'acte attaqué a été pris en raison de son comportement est prouvé par le fait qu'il fait mention, dans son préambule de « la note intitulée “Étude des risques psychosociaux” établie par le Secrétaire le 26 juillet 2017 qui précise les contours et enjeux de la réorganisation justifiant la présente décision », laquelle confirme, à ses yeux, que la décision de suppression du poste de directrice de *nursing* se fonde sur son comportement. Elle considère que ladite note reprend une analyse des risques psychosociaux réalisée en décembre 2015 par le service externe de prévention et de protection au travail ARISTA. Elle fait valoir que, même si elle n'est pas nommément citée dans cette analyse des risques psychosociaux, il est indubitable que la partie adverse lui impute ces « dysfonctionnements » et ces « conflits entre certains responsables et chefs d'équipe ». Elle observe, à ce titre, que seule sa fonction est supprimée par la décision se fondant sur cette note. Elle considère, par ailleurs, que la preuve que l'acte attaqué est fondé sur son comportement résulte aussi de la chronologie des faits et des différents griefs qui lui ont été imputés par la partie adverse préalablement aux actes attaqués. Elle renvoie, à cet égard, à : « [l']ordre du jour d'entretien de fonctionnement » du 15 mai 2017, qui fait « subitement » état de griefs à son égard; son courrier du 6 juin 2017 adressé au secrétaire communal où elle retrace l'historique de ce qui lui semble être une tentative de mise à l'écart; et un courrier de la partie adverse du 19 juillet 2017, faisant état de différents reproches sur l'accès à une plateforme électronique et la communication d'une note de service reprenant un extrait d'un courrier de l'intervenant. Elle en déduit que, moins d'une semaine avant la délibération du 26 juillet 2017, la partie adverse faisait état de nouveaux griefs, qu'elle conteste. Elle relève encore que la décision de supprimer le poste de directrice de *nursing* est une mesure individuelle, tandis que la « réorganisation » vantée par la partie adverse n'est que de façade, dans la mesure où seule sa fonction est supprimée. Elle ajoute

que l'acte attaqué est une mesure ayant des conséquences graves. Elle souligne, à ce propos, qu'en supprimant son emploi, la partie adverse ne peut que la déplacer dans une autre fonction ou la mettre en disponibilité pour suppression d'emploi. Elle relève que, dans la première hypothèse, toutes les fonctions qui pourraient lui être attribuées constituent des rétrogradations (tel le grade d'infirmière en chef), tant sur un plan pécuniaire que des responsabilités et de l'adéquation avec ses qualifications. Dans la seconde hypothèse, elle estime qu'elle serait écartée de toute fonction, isolée socialement et perdrait une partie substantielle de sa rémunération puisqu'elle bénéficie de différentes allocations liées à ses fonctions. Elle précise qu'elle avait attiré l'attention de la partie adverse sur la nécessité d'organiser une audition préalable et que les réunions informelles qui ont été organisées entre elle et différents représentants de la partie adverse ne peuvent être considérées comme satisfaisant au principe *audi alteram partem*. Elle relève, enfin, qu'en approuvant le premier acte attaqué, le deuxième acte attaqué s'approprie cette irrégularité.

Dans son mémoire en réplique et ampliatif, elle renvoie aux développements de sa requête. Elle souligne qu'il n'est pas nécessaire que la mesure ait sorti ses effets pour être qualifiée de mesure grave et qu'elle était tenue de respecter le délai de recours, nonobstant cette circonstance. Elle indique que le procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2018 confirme à ses yeux que les premier et troisième actes attaqués sont des actes individuels, en tirant des conséquences immédiates sur sa situation et en faisant apparaître que la première partie adverse interprète elle-même ses décisions comme telles. Elle répond encore, à l'argument selon lequel elle aurait eu l'occasion d'exposer son point de vue lors des réunions qui se sont tenues les 4 et 13 décembre 2017 et par ses courriers des 12 et 17 décembre 2017, qu'aucune audition conforme au principe *audi alteram partem* n'a eu lieu en décembre. Elle estime que le respect de ce principe ne requiert pas seulement de la convoquer en dernière minute, pour une réunion informelle, ou de réceptionner ses courriers, mais exige en outre qu'elle ait été informée de l'objet de l'audition et se soit vue communiquer le dossier, ce qui n'a pas été le cas.

Dans son dernier mémoire, elle souligne que, dès lors que la sanction disciplinaire déguisée dont elle s'est plainte dans le cadre de son recours fondé sur l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., est assimilable à une mesure grave, de portée individuelle, le principe *audi alteram partem* trouve à s'appliquer, ce qui n'a pas été le cas. Elle ajoute qu'à supposer que la décision de supprimer son poste revête un caractère exclusivement réglementaire, il convient de suivre la thèse de l'auditeur rapporteur selon laquelle, dans cette situation particulière, son droit à faire valoir son point de vue dans la procédure devait être reconnu. Néanmoins, elle maintient qu'elle n'a pu faire valoir ses observations par ses courriers des 12 et

17 décembre 2017, dans la mesure où celles-ci n'ont pas été prises en considération, pas plus qu'il n'y a été répondu, même brièvement, alors qu'une audition formelle aurait dû être organisée. Elle souligne enfin que le deuxième acte attaqué, rédigé de manière concise, ne permet pas non plus de se rendre compte de l'examen du dossier.

VIII.2. Examen

En l'absence de texte exprès prescrivant l'audition des intéressés, le principe *audi alteram partem* n'est, en règle, pas applicable lorsque l'autorité administrative envisage de prendre une mesure qui s'analyse en un acte réglementaire. En l'espèce, sans préjuger de la question de savoir s'il s'agit de sanctions disciplinaires déguisées, comme le soutient la requérante dans la seconde branche du moyen unique de la cause n° A. 226.706/VIII-11.003, le premier acte attaqué et le troisième acte attaqué, qui confirme et complète le premier, revêtent une telle portée réglementaire. Ils ont pour objet de réorganiser la résidence Roi Baudouin et, dans ce cadre, de modifier le cadre du personnel en supprimant le poste de « “directeur *nursing*” (AH 3) » et en y ajoutant un équivalent temps-plein « “infirmier en chef adjoint” (BH 5) ». Ils tendent dès lors à pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l'établissement de normes de conduite pour le présent et pour l'avenir. Les éléments repris au procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2018, postérieur à ces actes, n'énervent en rien ce constat. Il n'appartenait pas aux participants de cette réunion d'interpréter une ou plusieurs délibérations adoptées par le conseil de l'action sociale, ni d'en déterminer la nature. Au reste, une autorité compétente peut tirer les conséquences, sur le plan individuel, des dispositions à caractère réglementaire qu'elle adopte, sans que celles-ci ne voient leur nature modifiée.

Cela étant, et s'il est vrai que les premier et troisième actes attaqués présentent un champ d'application restreint et ont été adoptés dans les circonstances particulières de l'espèce, il n'apparaît, en tout état de cause, pas que la requérante ait été privée de la possibilité de faire valoir son point de vue, ni que l'autorité administrative n'ait ainsi pu statuer en connaissance de cause. À cet égard, il convient d'abord de souligner que le troisième acte attaqué n'est pas purement confirmatif du premier, à défaut d'identité d'objet et de motifs. L'on rappelle sur ce point que, préalablement à sa délibération du 20 décembre 2017, le conseil de l'action sociale était invité, notamment, « à prendre des décisions, sur proposition de l'administration », afin notamment de « 1. Confirmer sa délibération du jury du 26 juillet 2017; 2. De préciser que la décision de “supprimer le poste de Directeur *Nursing*” doit être comprise comme suite : “le grade de ‘directeur *nursing*’ est en

extinction, et la description de fonction du ‘poste’ qui est attaché est devenu inopérant à dater du jour de l’installation de la nouvelle organisation”; Le maintien est uniquement justifié par le maintien du statut pécuniaire attribué au tenant du grade ». Conformément à cet ordre du jour, le troisième acte attaqué s’est donné pour objet de confirmer la suppression au cadre du poste de directeur du service de *nursing* contenue dans le premier acte attaqué, tout en précisant que ce grade doit être conservé « comme grade en extinction et ce, uniquement à des fins strictement pécuniaires, au bénéfice exclusif de la personne ayant ce grade au moment de l’adoption de la présente délibération ». Il approuve également, ce que ne faisait pas le premier acte attaqué, trois documents « concrétisant la nouvelle organisation des soins au sein de la résidence Roi Baudouin » et précise que « la présente délibération rend sans objet pour l’avenir les articles 2 et 3 de la délibération précitée du 26 juillet 2017 ». Enfin, les premiers motifs visés dans son préambule précisent ce qui suit :

« Vu sa délibération du 26 juillet 2017 approuvant la modification de cadre n° 19 qui concernait la suppression de la fonction de “DIRECTRICE NURSING” (Barème AH3);

Vu les réunions d’information organisées à la Résidence Roi Baudouin les lundi 4 décembre et mercredi 13 décembre 2017 avec pour objectif d’informer et de consulter le personnel responsable des services et les déléguées syndicales des modifications dans la structure de la Résidence, de son organisation interne et du mode de fonctionnement de la Coordination des soins;

Vu les documents préalables à la délibération du 26 juillet 2017 :

- L’analyse des risques psychosociaux effectuée par notre Service Externe de Protection et de Prévention au travail (ARISTA) de décembre 2015;
- La note établie par le Secrétaire le 26 juillet 2017 reprenant des informations complémentaires utiles liées aux demandes et constats justifiant la présente décision;
- La note intitulée “Étude des risques psychosociaux” établie par le Secrétaire le 26 juillet 2017 qui précise les contours et enjeux de la réorganisation justifiant la présente décision ».

Il en résulte qu’un véritable réexamen du dossier est intervenu entre les deux décisions et qu’en dépit du fait que la délibération du 20 décembre 2017 visait essentiellement à pourvoir à l’exécution de celle du 26 juillet 2017, le conseil de l’action sociale a été amené à se prononcer à nouveau sur la suppression de la fonction de directrice du service de *nursing*, qu’il a confirmée, ainsi que sur les modalités de cette suppression.

Partant de ce constat, la requérante ne peut contester qu’elle a été valablement entendue, à tout le moins, préalablement à l’adoption de ce troisième acte attaqué. Elle a reçu une copie du premier acte attaqué et de l’ensemble des documents préparatoires y relatifs, par un courrier du C.P.A.S. du 16 août 2017. Cet

envoi lui a permis de prendre connaissance des motifs énoncés à l'appui de cette décision et d'être, de la sorte, notamment avisée de la référence à l'« analyse des risques psychosociaux » du service ARISTA de décembre 2015, ainsi que des deux notes du secrétaire du C.P.A.S. du 26 juillet 2017, soit les documents auxquels le troisième acte attaqué se réfère expressément. Il ressort, en outre, de la motivation de ce dernier acte que des « réunions d'information [ont été] organisées à la Résidence Roi Baudouin les lundi 4 décembre et mercredi 13 décembre 2017 avec pour objectif d'informer et de consulter le personnel responsable des services et les déléguées syndicales des modifications dans la structure de la Résidence, de son organisation interne et du mode de fonctionnement de la Coordination des soins ». La requérante ne conteste pas y avoir été conviée, ni y avoir participé. Les 12 et 17 décembre 2017, elle a d'ailleurs adressé deux courriers au C.P.A.S., dans lesquels elle revient sur le déroulement de ces réunions. Ces courriers figurent au dossier administratif et font notamment apparaître qu'elle a ainsi pu exprimer son point de vue quant aux critiques sur le dysfonctionnement de la résidence Roi Baudouin et dont elle affirme avoir été tenue pour responsable. Elle renvoie, à cet égard, aux deux extraits de l'étude ARISTA de décembre 2015, reproduits dans l'une des notes susvisées du secrétaire du C.P.A.S. du 26 juillet 2017 et qui précisaient que :

- « Dans une moindre mesure, certains participants ont également mentionné le fait que la direction ne prend pas suffisamment en compte leur avis. À nouveau, cette problématique semble principalement concerner les membres du personnel des soins de la Résidence Roi Baudouin. Quelques personnes ont, en effet, indiqué que les décisions sont prises par les responsables ou la direction administrative sans concertation avec l'équipe qui a une meilleure connaissance du terrain. Cela a pour conséquence que certaines décisions prises par la direction induisent de la confusion et des dysfonctionnements » (p. 45);
- « Les résultats qualitatifs ont permis de mettre en évidence des difficultés d'ordre relationnel avec la hiérarchie. Plus précisément, il a été mis en évidence une inégalité de traitement entre les membres du personnel, un manque de soutien et de reconnaissance, un manque de respect de certains responsables ou encore l'existence de conflit entre certains responsables et chefs d'équipe » (p. 57).

Or, dans son courrier du 17 décembre 2017, adressé à la présidente et au secrétaire de la partie adverse, elle écrit notamment ce qui suit :

« 3. [...]

Les infirmiers-chefs et Madame Heijmans demandent une fois de plus pourquoi il y a à la résidence un tel manque d'équité et une telle impunité. Ils expriment que cette manière de travailler de Monsieur [A.] nuit à leur bien-être au travail. Il leur semble que tout est accepté par Madame [C.] et même que celle-ci le "couvre".

[...].

16. Les infirmiers en chefs présents et la directrice de *nursing* étaient catégoriques quant à la mauvaise qualité des horaires que le service de Madame [C.] produit depuis trois ans.

17. Il en est de même pour le manque d'infirmiers et une mauvaise répartition qui conduisent les infirmiers chefs adjoints à changer continuellement d'étage et ne faire que des soins. Ils ne sont plus à même d'exécuter leurs missions propres car ils comblent les trous d'une mauvaise organisation par le service horaire de Madame [C.]. Les horaires produits par le service administratif sont incohérents. Les infirmiers chefs adjoints sont programmés certains jours dans les soins alors que d'autres jours il y a des infirmiers surnuméraires ».

Il en résulte qu'elle a pu s'exprimer sur ces griefs qui, selon elle, lui auraient été imputés. Elle ne peut, pour le surplus, exiger que la partie adverse rencontre formellement ses observations dans la motivation du troisième acte attaqué, alors qu'il s'agit d'un acte de portée réglementaire non soumis à la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Elle n'invoque, par ailleurs, pas le défaut de motivation matérielle de cet acte à l'appui de son moyen.

Quant aux manquements qui lui ont été reprochés, lors de la réunion du 15 mai 2017 ou dans le courrier du 19 juillet 2017, ils ne sont pas visés ou mentionnés dans la motivation des deux actes attaqués. En tout état de cause, la requérante a également eu l'occasion d'être entendue à ce propos. Elle y a ainsi répondu par ses courriers des 6 juin et 29 juillet 2017. Ces documents figurent au dossier administratif et, sous réserve d'interpréter lesdits manquements reprochés à la requérante comme des indices d'une sanction disciplinaire déguisée, ce qui doit être tranché dans un moyen ultérieur, ce procédé suffit à rencontrer les exigences découlant du principe général de l'audition préalable. À supposer ce principe applicable en l'espèce, la requérante ne démontre pas qu'il aurait été méconnu dans le cas présent.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'examiner si la requérante a eu l'occasion de faire valoir ses observations avant d'adopter le premier acte attaqué, ni *a fortiori* préalablement à l'adoption du deuxième acte attaqué. La critique formulée dans le mémoire en réplique et ampliatif est au demeurant irrecevable, en ce qu'elle dénonce le fait que, par la concision de la rédaction de ce deuxième acte, il ne serait pas possible de se rendre compte de l'examen du dossier. Le moyen étant uniquement pris de la violation du principe *audi alteram partem*, cette critique est nouvelle et donc tardive, à défaut de relever de l'ordre public.

Le premier moyen n'est donc pas fondé.

IX. Second moyen dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633.

IX.1. Thèse de la requérante

La requérante prend un second moyen de la violation de l'annexe 1 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 'fixant les normes pour l'agrément spécial comme maison de repos et de soins, comme centre de soins de jour ou comme centre pour lésions cérébrales acquises', spécialement son article A, 3, d. Elle fait valoir que le premier acte attaqué a pour effet de supprimer la fonction de directeur du service de *nursing*, alors qu'en vertu de l'article A, 3, d, précité : « [l]orsque la maison de repos et de soins compte plus de 75 lits, l'un des infirmiers en chef doit être délégué comme infirmier en chef coordinateur, dont la fonction et le minimum de formation requis sont fixés par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ». Elle produit plusieurs témoignages ou pièces au dossier pour montrer que la fonction d'infirmier en chef coordinateur est la même que celle qu'elle exerçait en qualité de « directrice de *nursing* », la seule différence étant que la première constitue la nouvelle dénomination de la seconde.

Dans son mémoire en réplique et ampliatif, elle souligne que ce moyen n'a pas perdu son objet en raison de l'adoption du troisième acte attaqué, puisqu'elle demande l'extension de l'objet de son recours à cet acte. Elle ajoute que la circonstance que le ministre de la Fonction publique n'ait pas encore défini le profil de fonction et les conditions de formation de l'infirmier en chef coordinateur ne dispense pas les institutions d'occuper une personne à ce poste. Elle souligne que l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visé au moyen est pleinement en vigueur.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que le terme spécifique de « directeur de *nursing* » n'est pas employé par l'article A, 3, d, de l'annexe 1 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004. Elle relève, toutefois, que les actes attaqués, qui ont pour conséquence la suppression du seul poste s'identifiant à la fonction prévue à cet article, mettent la résidence Roi Baudouin en défaut de respecter ces dispositions. Elle ajoute que la réorganisation du service aura pour conséquence la multiplication d'infirmiers en chef par service, dont la tâche était exercée jusque-là par une seule personne.

IX.2. Appréciation

Dans sa version applicable aux premier et troisième actes attaqués, l'article A, 3, d, de l'annexe 1 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004, précité, dispose que :

« Lorsque la maison de repos et de soins compte plus de 75 lits, l'un des infirmiers en chef doit être délégué comme infirmier en chef coordinateur, dont la fonction et le minimum de formation requis sont fixés par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ».

En l'espèce, le grief formulé par la requérante est sans objet dans la mesure où, d'une part, l'article 2 du premier acte attaqué prévoit que la suppression de la fonction de directeur de *nursing* n'entre en vigueur qu'« à la date fixée par le Bureau Permanent qui actera la décision du Secrétaire attestant que le Comité de coordination des soins (CCS) est en mesure de gérer la coordination des soins », et, d'autre part, cette disposition, qui n'a jamais été exécutée, a été remplacée par l'article 2 du troisième acte attaqué qui dispose que ledit changement n'entrera en vigueur qu'« à la date de validation par le Bureau Permanent : • de la composition du Comité de coordination des soins MRS (CCS); • de la désignation de l'infirmière ou de l'infirmier en chef coordinateur délégué à la coordination qui sera présentée pour validation au Conseil de l'action sociale suivant; [...] ». Il en résulte que, quel que soit l'acte attaqué, la résidence Roi Baudouin ne s'est, à aucun moment, trouvée privée d'un directeur de *nursing* ou, selon la nouvelle dénomination, d'un infirmier en chef coordinateur.

Le second moyen n'est donc pas fondé.

X. Moyen unique dans la cause n° A. 226.706/VIII-11.003.

X.1. Thèses des parties

La requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et du principe général de droit suivant lequel tout acte administratif doit reposer sur des faits exacts, pertinents et légalement admissibles. En une première branche, elle fait valoir que l'acte attaqué ne mentionne, ni en son sein, ni par référence, la moindre motivation, violant en cela la loi du 29 juillet 1991 précitée. Elle souligne qu'elle avait déjà relevé cette absence de motivation formelle dans son courrier du 3 septembre 2018 et invité la partie adverse à la lui communiquer pour le 17 septembre 2018, sans qu'une suite n'ait été donnée à ce courrier. En une seconde branche, elle considère que la délibération du 20 décembre 2017 approuvée par l'acte attaqué et, avant elle, celle du 26 juillet 2017 qu'elle a confirmée, constituent une sanction disciplinaire déguisée. Elle soutient que l'intention de la punir ressort clairement de la remise de l'« ordre du jour d'entretien de fonctionnement », le 15 mai 2017, où des griefs dirigés à son encontre

sont énumérés, alors que des discussions sont menées entre les parties dans le cadre de la suppression de la fonction de directeur du service de *nursing*. Elle souligne qu'elle n'a d'ailleurs pas manqué de relever ce caractère disciplinaire dans le courrier de son conseil du 27 juin 2017, tandis que, le 19 juillet 2017, le C.P.A.S. lui adressait un courrier recommandé faisant état de nouveaux reproches, portant sur l'accès à une plateforme électronique et à la communication d'une note de service reprenant un extrait d'un courrier du C.P.A.S. Elle ajoute que la délibération du 26 juillet, adoptée une semaine plus tard, s'inscrit dans un contexte plus ample, qu'elle a exposé notamment dans sa lettre du 7 [lire : 6] juin 2017. Elle souligne que la partie adverse n'a jamais contesté les faits repris dans ce courrier. Elle poursuit en indiquant que la « réorganisation » de la résidence Roi Baudouin n'est que « de façade », dans la mesure où seule sa fonction est supprimée, sur la base de griefs individuels qui, à ses yeux, lui sont imputés à tort et qui confèrent une portée individuelle à cette mesure. Elle en déduit qu'« en n'improuvant pas la délibération précitée du 20 décembre 2017 », le Collège réuni de la COCOM a violé l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., qui prévoit qu'il doit imputer la décision de suppression d'un emploi lorsqu'il s'agit d'une rétrogradation déguisée. Par ailleurs, la partie adverse a, selon elle, commis une erreur manifeste d'appréciation, violant ainsi le principe général visé au moyen.

Dans son mémoire en réplique, la requérante relève, en sa première branche, que l'acte attaqué est une décision explicite dont les motifs sont inexistantes. Elle précise que, conformément à l'article 53, § 2, de la loi organique précitée, le recours contre la décision du 20 décembre 2017 a été introduit par un courrier recommandé du 18 avril 2018 et que la partie adverse y a répondu par l'acte attaqué du 16 mai 2018, soit dans le délai imparti de trois mois tel que déterminé au paragraphe 2, alinéa 2, de l'article précité. Elle ajoute qu'en tout état de cause, il n'y aurait pas pu y avoir, en l'espèce, de décision implicite puisque, comme exposé dans le cadre de la recevabilité, l'article 110 de la loi organique précitée ne s'applique pas à la tutelle d'improbation de l'article 53, § 2, de la même loi. En sa seconde branche, elle estime qu'il ne peut être tiré argument, pour réfuter un moyen, qu'il n'ait pas été soulevé dans un autre recours en annulation, même si la partie adverse demande la jonction de ces deux causes. Elle précise, en outre, qu'elle a justifié, dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633, la raison pour laquelle elle n'invoquait pas directement l'annulation au moyen d'une sanction disciplinaire déguisée. Elle rappelle que, lors de l'introduction de ce recours, elle devait, préalablement, exercer le recours en application de l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., ce qu'elle a fait le 18 avril 2018, et qu'elle ne pouvait contester la violation des dispositions résultant du caractère disciplinaire de la mesure qu'après rejet éventuel de ce recours organisé. Elle souligne encore que ce recours organisé par l'article 53, § 2, ne faisait

pas obstacle à l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État pour violation des principes généraux du respect dû aux droits de la défense ou du principe *audi alteram partem*, ce qu'elle a fait. Elle observe, enfin, que, dans son mémoire en réponse, la COCOM renvoie aux arguments développés par le C.P.A.S., partie adverse dans la cause n° A. 223.534/VIII–10.633, alors que les moyens qu'elle invoque dans cette cause diffèrent de ceux formulés en l'espèce. Elle en déduit que l'argumentation du C.P.A.S. n'est pas applicable à la présente procédure.

Dans son dernier mémoire, elle n'apporte pas d'élément nouveau par rapport à ses précédents écrits de la procédure.

X.2. Appréciation

Sur la première branche, il résulte de l'examen de la recevabilité de la requête que l'acte attaqué apparaît comme une décision explicite de rejet de la réclamation introduite par la requérante sur le fondement de l'article 53, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., ce à la date du 7 mars 2018 et non du 18 avril suivant, comme elle l'indique erronément.

Dans sa version applicable à cet acte, ledit article 53, § 2, prévoit ce qui suit :

« § 2. Le titulaire d'un emploi peut introduire une réclamation auprès du Collège réuni contre la décision du conseil de l'action sociale supprimant cet emploi ou réduisant le traitement y attaché. La réclamation doit être introduite dans les quinze jours qui suivent celui où la décision a été notifiée au réclamant. Le Collège réuni ne pourra improuver la décision que si elle tend manifestement à une révocation ou rétrogradation déguisée.

Le Collège réuni doit statuer dans un délai de trois mois à partir du jour auquel la réclamation lui a été notifiée ».

Par ailleurs et pour rappel, il ressort de l'article 110 de la même loi que « [l']autorité qui [...] refuse de donner [...] son approbation doit motiver sa décision [...] ». Cette disposition trouve à s'appliquer lorsque la réclamation, introduite dans le cadre de la tutelle spéciale d'approbation prévue à l'article 53, § 2, précité, est accueillie. Le terme « improuver » ne peut viser d'autres hypothèses que celle de « refuser de donner son approbation » telle que prévue à cet article 110. Il s'ensuit que le Collège réuni de la COCOM ne peut « improuver » une décision « que si elle tend manifestement à une révocation ou rétrogradation déguisée », auquel cas il doit motiver sa décision. Dans la situation inverse, il lui revient de l'approuver, explicitement ou, selon le même article 110, implicitement en laissant s'écouler le délai imparti de trois mois pour se prononcer.

En l'espèce, il ressort du courrier du 16 mai 2018 qu'« [...] aucune mesure de tutelle n'a été prise à l'encontre de la [délibération du 20 décembre 2017] ». Il en résulte que le Collège réuni n'a pas « improuvé » cette délibération et l'a donc approuvée. Partant, il ne devait pas motiver sa décision, au regard dudit article 110. De plus, il n'a pas considéré qu'elle constitue manifestement une sanction disciplinaire déguisée. Il ne l'a dès lors pas invalidée en raison d'un objet et d'une nature qui se seraient révélés différents de ceux présentés initialement. Par son approbation, il a, en d'autres termes, conféré une portée exécutoire à cet acte dont il a ainsi implicitement admis la nature réglementaire relevée précédemment, à savoir celle d'une délibération qui procède à la modification du cadre du personnel.

À supposer que son appréciation soit exacte, ce qui est contesté dans la seconde branche du moyen unique, l'acte attaqué ne devait dès lors pas être motivé en la forme, conformément aux dispositions de la loi du 29 juillet 1991, laquelle ne vise que les actes administratifs unilatéraux de portée individuelle. La décision d'approbation ou de non-approbation prise par l'autorité de tutelle épouse, en effet, la nature réglementaire de l'acte de l'autorité subordonnée qu'il contrôle.

La première branche du moyen unique n'est pas fondée.

Il convient, par conséquent, de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur rapporteur de déposer un moyen complémentaire et d'examiner le bien-fondé de la seconde branche du moyen unique.

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

Article 1^{er}.

Les causes n^{os} A. 223.534/VIII-10.633 et A. 226.706/VIII-11.003 sont jointes.

Article 2.

Dans la cause n° A. 223.534/VIII-10.633, la Région de Bruxelles-Capitale est mise hors de cause.

Article 3.

La demande en intervention du C.P.A.S. de Woluwe-Saint-Pierre est définitivement accueillie dans la cause n° A. 226.706/VIII-10.904.

Article 4.

Les débats sont rouverts.

Article 5.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'examen du recours dans la cause n° A. 226.706/VIII-11.003.

Article 6.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 22 octobre 2020, par :

Raphaël Born,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Raphaël Born