CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 252.177 du 19 novembre 2021

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 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 collège,
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, la même requérante 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

Un arrêt n° 248.709 du 22 octobre 2020 a joint les recours enrôlés sous les numéros A. 223.534/VIII-10.633 et A. 226.706/VIII-11.003, a mis hors cause la Région de Bruxelles-Capitale dans le premier recours, a accueilli la demande d'intervention du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre dans le second recours, et a rouvert les débats sur la seconde branche du moyen unique soulevé dans le second recours. Cet arrêt a été notifié aux parties.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 septembre 2021, les affaires ont été fixées à l'audience du 8 novembre 2021 et les parties ont été informées qu'elles seront traitées par une chambre composée d'un membre.

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

M^e^ Julie Paternostre, *loco* M^e^ Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Ivan Ficher, avocat, comparaissant pour le CPAS de Woluwe-Saint-Pierre, et M^e^ Maxime Chomé, *loco* M^e^ Evrard De Schietere de Lophem, avocat, comparaissant pour la Commission communautaire commune, 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.

III. Seconde branche du moyen unique dans le second recours (A. 226.706/VIII-11.003)

III.1. Thèse de la requérante

L'argumentation de la requérante a été exposée dans l'arrêt n° 248.709 du 22 octobre 2020.

Il y a lieu de s'y référer, en précisant que, dans son dernier mémoire déposé après le rapport complémentaire de l'auditeur rapporteur, elle relève que, si des reproches lui ont été adressés le 15 mai 2017, soit après la présentation de la nouvelle réorganisation du service du 25 novembre 2016, ces reproches ne constituent pas le seul fait isolé relatif à une « campagne de reproches » à son égard. Elle souligne qu'ainsi qu'il ressort du relevé des faits et rétroactes dans ses écrits de procédure, dès le 16 novembre 2016, il lui a été demandé de prendre son solde de congés et d'heures supplémentaires, ce qui représentait plusieurs mois de récupération, que cette demande faisait suite à ce que le CPAS qualifiait de « tensions » entre elle et sa supérieure hiérarchique, la directrice de la résidence Roi Baudouin, que la partie adverse n'a jamais contesté cet état des faits, et que ces

tensions relatées concernaient notamment deux événements, à savoir, d'une part, la demande qui lui avait été adressée de faire un rapport sur le service, rapport dans lequel elle a pointé toute une série de dysfonctionnements au sein de la Résidence et, d'autre part, la divergence d'opinion avec la directrice de la résidence, concernant le traitement à réserver à un résident. Elle en déduit que cette demande d'écartement de son poste par la résidence est intervenue avant ce que l'auditeur rapporteur considère comme étant le début de la période de décision de suppression du poste de directeur *nursing* et que la date du 16 novembre 2016 intervient donc « *in tempore suspecto* », puisqu'elle a été « écartée » de son poste de directeur nursing, juste avant que la réforme du service de soins infirmiers, entrainant la suppression de son poste, ne soit annoncée. Elle estime en outre que la chronologie de la mise en place de la réforme interroge. Elle souligne que cette réforme est annoncée en novembre 2016 alors qu'elle exerce en tant que directrice *nursing*, qu'à cette même époque, elle est écartée de son poste, dans la mesure où on lui a imposé de prendre son solde de jour de congé, que durant les mois qui ont suivis, lorsqu'elle était en congé, la réforme n'a plus été évoquée, et que ce n'est qu'à son retour, en avril 2017, qu'elle se voit de nouveau inscrite à l'ordre du jour. Elle fait également valoir que l'intention de punir ressort clairement de la remise de l'« ordre du jour d'entretien de fonctionnement », le 15 mai 2017, dans lequel des griefs dirigés contre elle sont énumérés, et ce alors que des discussions sont menées entre les parties dans le cadre de la suppression de sa fonction de directeur de *nursing*.
Pour le surplus, elle s'en réfère à ses précédents écrits de la procédure.

III.2. Appréciation

L'article 53, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'action sociale' dispose :

« 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 ».

En l'espèce et avant toute chose, l'acte attaqué consiste dans la décision de la COCOM selon laquelle « […] aucune mesure de tutelle n'a été prise à l'encontre de la décision visée *supra* », c'est-à-dire contre la délibération du 20 décembre 2017 par laquelle le conseil de l'action sociale du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre 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, qui avaient été

décidés 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. Dans l'arrêt n° 248.709, le Conseil d'État a considéré ce qui suit :

> « 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 circonstance que, dans son recours dirigé contre la décision précitée du 20 décembre 2017, la requérante n'a pas d'emblée soutenu que cette décision constituerait une sanction disciplinaire déguisée ne l'empêche pas de l'invoquer à présent contre l'acte attaqué. Cela lui était, en réalité, impossible puisque ce grief devait faire l'objet du recours administratif préalable auprès de la COCOM comme l'impose l'article 53, § 2, précité. Si la requérante avait formulé directement ce reproche contre la décision du CPAS dans le cadre d'un recours introduit devant le Conseil d'État, cette critique aurait été déclarée irrecevable en application du principe de l'épuisement des voies de recours préalables.

Le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie au cas par cas, en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement de l'agent est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur son statut administratif et pécuniaire. En outre et pour rappel, l'article 53, § 2, alinéa 1er, précité, dispose que la décision doit tendre « manifestement » à une révocation ou à une rétrogradation déguisée.

Dans le cas présent, il ne ressort toutefois pas de la décision du conseil de l'action sociale du 20 décembre 2017, que l'auteur de cet acte aurait tenu compte de fautes que la requérante aurait commises dans l'exercice de ses fonctions ni, corrélativement, qu'il aurait cherché à la sanctionner pour de tels prétendus manquements. Il s'agit d'une mesure qui, comme l'indique celle du 26 juillet 2017 qu'elle prolonge, procède de « 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 ». La motivation formelle de cette première délibération, comme de celle du 20 décembre 2017, renvoie ainsi expressément à l'analyse des risques psychosociaux effectuée par le service externe de protection et de prévention au travail ARISTA du mois de décembre 2015, et souligne les « problèmes principaux dans le service des soins [qui] 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 ». La référence à cette analyse des risques ne peut servir de fondement à l'argumentation de la requérante dès lors que, comme elle l'indique elle-même, elle ne s'y trouve pas nommément citée et que, s'il y est question de « certaines décisions prises par la direction [qui] induisent de la confusion et des dysfonctionnements », il y est aussi fait mention de manière plus précise de décisions « prises par les responsables ou la direction administrative » à laquelle elle n'est pas associée.

En outre et en tout état de cause, la requérante a elle-même indiqué, dans sa note du 19 septembre 2016, qu'elle avait « 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 ou à tout le moins un responsable d'équipe, un *coach* ». De même, dans sa note du 29 septembre suivant, elle écrit qu'« il faut rendre aux étages leur "autonomie" et créer des conditions de bien-être du personnel et des résidents ». Or, par de tels propos, qui ont été corroborés par ceux du docteur D. S., médecin coordinateur et conseiller de la Résidence Roi Baudouin, dans sa note du 22 septembre 2017, et qui ont ensuite été repris dans l'un des deux documents du secrétaire du CPAS du 26 juillet 2017 intitulé « Complément d'informations utiles liées à la délibération proposée du 26 juillet 2017 pour la réorganisation de la direction des soins de la Résidence Roi Baudouin » auquel les délibérations des 26 juillet 2017 et 20 décembre 2017 renvoient, la requérante n'a fait que justifier les motifs invoqués à l'appui de ces décisions. La première d'entre elles précise, en effet, que, dans le « but […] 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 », « 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 unité de personnel attitré et sera gérée par une Infirmier/infirmière en chef-adjointe […] ».

Quant à la suppression de sa propre fonction, si la requérante ne l'a certes pas mentionnée dans les notes précitées, elle était déjà mentionnée dans la présentation de ces mesures faite par le président et le secrétaire du CPAS aux membres du personnel le 25 novembre 2016. Elle a ensuite été explicitée, dans la première délibération du 26 juillet 2017, par des considérations financières qui viennent compléter la motivation énoncée ci-avant. Il y est en effet précisé que, si « un des objectifs à atteindre afin d'améliorer le fonctionnement est de disposer de 5 infirmiers en chef de jour pour diriger chaque unité », « 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 modifier 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 ». La requérante ne démontre pas que de telles considérations seraient inexactes ni qu'elles procèderaient d'une erreur manifeste d'appréciation, de sorte qu'elle n'établit pas davantage que ces éléments occulteraient, en réalité, les motifs allégués des délibérations des 26 juillet 2017 et 20 décembre 2017, qui seraient de lui infliger la sanction disciplinaire déguisée de rétrogradation.

Dans ces conditions, le fait que la requérante ait dénoncé certains dysfonctionnements dans ses notes des 19 et 29 septembre 2017, qu'ils aient le cas échéant mené à certaines « tensions » entre autres avec sa supérieure hiérarchique et qu'il en ait résulté une demande plus ou moins appuyée à prendre son solde de congés et d'heures supplémentaires à partir du mois de novembre 2016, ne peut pas davantage prouver que la mesure de réorganisation des services, en ce compris la suppression de son poste, qui a été décidée en juillet 2017 et confirmée en décembre 2017, constituerait une sanction disciplinaire déguisée à son encontre, à plus forte raison si une telle sanction doit ressortir de façon manifeste, comme l'impose l'article 53, § 2, précité. La requérante ne démontre pas que ces mesures seraient le fruit de représailles à son égard, à la suite desdites notes, alors qu'il a été relevé ci-avant qu'elle puise son origine dans des considérations plus anciennes et qu'elle se trouve également justifiée par des préoccupations budgétaires dont la requérante ne démontre pas l'inexactitude. Partant, l'argument lié à la chronologie de l'élaboration de cette réforme, à le supposer pertinent, n'est pas non plus de nature à modifier l'analyse qui précède, au même titre que les reproches qui lui ont été adressés le 15 mai 2017, dans le cadre d'un entretien dit de « fonctionnement », ou par le courrier du 19 juillet courant, ces reproches étant certes antérieurs aux deux délibérations des 26 juillet 2017 et 20 décembre 2017 mais, de nouveau, nettement postérieurs au projet de procéder à une telle réorganisation du service, en ce compris la suppression de son poste qui, pour rappel, était annoncée dans la présentation de ces mesures faite par le président et le secrétaire du CPAS le 25 novembre 2016. Enfin, ce même constat s'impose à propos du différend que la requérante invoque, dans son ultime dernier mémoire, avec sa supérieure hiérarchique à propos d'un résident, étant en toute hypothèse entendu qu'il s'agit d'un élément nouveau qui ne touche pas à l'ordre public et qui, pour ce motif, est irrecevable.

Il s'ensuit qu'en décidant de ne prendre « aucune mesure de tutelle » à l'encontre de la décision du 20 décembre 2017 et, ce faisant, en décidant implicitement que la suppression du poste de directeur de *nursing* ne tendait pas « manifestement » à une rétrogradation déguisée de la requérante, l'acte attaqué n'a

pas violé l'article 53, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976, ni n'a commis d'erreur manifeste d'appréciation.

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

Le moyen unique n'est pas fondé.

IV. Indemnité de procédure

Les parties adverses sollicitent, chacune, une indemnité de procédure de 700 euros dans chacune des deux affaires jointes, ce qui représenterait, en principe, un montant total de 2.100 euros à charge de la requérante.

Cette dernière qui a succombé dans ces deux causes ne fait valoir aucune observation pour ce qui concerne la demande d'indemnité de procédure. Néanmoins, le Conseil d'État estime d'office devoir prendre en considération le fait que, dans l'affaire A. 223.534/VIII-10.633, la COCOM s'est, pour l'essentiel, contentée de demander sa mise hors cause dans son mémoire en réponse, et dès lors le peu de complexité de l'affaire en ce qui la concerne, pour y réduire l'indemnité de procédure en sa faveur au montant minimum de 140 euros fixé par l'article 67, § 1er, du règlement général de procédure.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les requêtes sont rejetées.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens dans chacune des deux affaires jointes, à savoir les droits de rôle d'un montant total de 400 euros, la contribution d'un montant de 20 euros et les indemnités de procédure de 700 euros accordées au centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Pierre (A. 223.534/VIII-10.633) et de 840 euros à la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale (A. 223.534/VIII-10.633 et A. 226.706/VIII-11.003).

Dans l'affaire n° A. 226.706/VIII-11.003, le Centre public d'action sociale de Woluwe-Saint-Pierre, partie intervenante, supporte les dépens d'un montant de 150 euros, relatif à sa requête en intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^{e} chambre, le 19 novembre 2021, par :

Raphaël Born,	conseiller d'État, président f.f.,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Valérie Vanderpère	Raphaël Born