

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

A R R Ê T

n° 252.178 du 19 novembre 2021

A. 225.879/VIII-10.904

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

contre :

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 8 août 2018, Christine Heijmans demande l'annulation de « la délibération du Bureau Permanent du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre du 30 mars 2018 la désignant dans la fonction d'Infirmière en Chef du Toucana [...], notifiée par un courriel du 3 avril 2018 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 248.710 du 22 octobre 2020 a rouvert les débats. Il 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, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 novembre 2021 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 Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Ivan Ficher, avocat, comparaissant pour la première 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.

III. Premier moyen

III.1. Thèse de la requérante

La requérante prend un premier moyen de la violation du principe général du respect dû aux droits de la défense et du principe *audi alteram partem*.

Après un rappel de la portée des principes visés au moyen, elle considère que l'acte attaqué est une sanction disciplinaire déguisée. Elle poursuit en indiquant que la délibération du 26 juillet 2017 constitue elle-même une telle sanction. 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 CPAS 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 CPAS. Elle estime que la délibération du 20 décembre 2017 constitue le prolongement de celle du 26 juillet 2017 et revêt dès lors une portée identique, au même titre que l'acte attaqué qui se situe à son tour dans le prolongement de ces deux délibérations, change son affectation en la désignant dans la fonction d'infirmière en chef, et tend ainsi aussi à la sanctionner.

Elle en déduit que seul le bureau permanent du CPAS de Woluwe-Saint-Pierre pouvait procéder à son audition, sans possibilité de déléguer ce pouvoir à son secrétaire ni de se prévaloir d'une incompatibilité en son sein, telle que l'audition ne pouvait se faire par l'organe compétent. Elle en conclut que les droits de la défense ont été violés. À titre subsidiaire, elle est d'avis que l'acte attaqué constitue une mesure grave prise en raison de son comportement, qui modifie de façon importante ses fonctions. Elle estime que « l'enchaînement des faits fait apparaître que les délibérations du 26 juillet 2017 et du 20 décembre 2017, supprimant la fonction de "Directeur de *nursing*", ont été adoptées suite à des remarques sur la façon dont [elle] exerçait cette fonction » et que « l'acte attaqué, qui se situe dans le prolongement de ces décisions, constitue également une mesure grave ». Elle relève que ladite délibération du 26 juillet 2017 se réfère à une « note complémentaire » datée du même jour, signée par le secrétaire du CPAS et intitulée « "Étude des risques psychosociaux" [...] qui précise les contours et enjeux de la réorganisation justifiant la présente décision », et que cette note confirme, à ses yeux, que la décision de suppression du poste de directrice de *nursing* se fonde sur son comportement. Elle considère qu'elle 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 « réorganisation » vantée par la partie adverse n'est « évidemment que de façade », dans la mesure où seule sa fonction est supprimée, et qu'il en va de même de la décision du 20 décembre 2017 qui « confirme la suppression du poste de Directeur *nursing* ». Elle ajoute que l'acte attaqué qui est adopté dans la continuité de ces délibérations est une mesure qui modifie de façon importante sa fonction puisqu'elle la désigne à un nouveau poste, de sorte qu'elle

devait pouvoir bénéficier des garanties inhérentes au principe *audi alteram partem*. Elle estime que l'audition du 1^{er} mars 2018 a été privée de tout effet utile par l'absence de procès-verbal d'audition, en soulignant que l'écoute de l'enregistrement de l'intégralité de l'audition n'est prévue par aucun texte et que cette méthode n'offre pas de garantie équivalente à la rédaction d'un procès-verbal.

Dans son mémoire en réplique, elle souligne que seule sa fonction a été impactée par la réorganisation, et cela, d'après la partie adverse, pour un motif budgétaire. Elle en déduit qu'il aurait donc été décidé de supprimer la fonction de directrice du nursing au seul motif qu'elle n'était pas finançable par rapport à la « revalorisation » de la fonction d'infirmier en chef, alors que cette « réorganisation » ne fait en réalité qu'aboutir à supprimer son poste, à la rétrograder et à lui assigner un infirmier chef coordinateur qui lui est supérieur dans la ligne hiérarchique. Elle ajoute qu'elle peine à comprendre comment la partie adverse peut soutenir qu'elle ne garde comme seule supérieure hiérarchique que la directrice de la résidence, alors même qu'il y a un coordinateur des infirmiers en chef. Elle en déduit que l'acte attaqué cèle donc manifestement une mesure prise à son encontre en raison de son comportement. Elle fait, par ailleurs, valoir que, même si seul le principe *audi alteram partem* devait trouver à s'appliquer, à l'exclusion du principe général du respect des droits de la défense, cela ne dispense pas l'autorité publique de veiller à procéder à une relation des moyens qu'elle a allégués de façon claire et compréhensible, ce qui n'est, à ses yeux, pas le cas lorsque cette autorité diffuse (ou déclare avoir diffusé) un enregistrement qui, s'il avait été autorisé par ses soins, avait pour seule vocation de permettre l'établissement d'un procès-verbal. Elle ajoute qu'il est vraisemblable que les membres du conseil de l'action sociale aient eu à leur disposition le procès-verbal – partial – établi par les services du CPAS et qui relatait imparfaitement les propos de la requérante et de son conseil.

Dans son dernier mémoire, elle réitère les arguments invoqués dans ses écrits de procédure antérieurs. Elle estime que le moyen doit être déclaré recevable, en ce que l'acte attaqué a été adopté dans la continuité de la délibération du 20 décembre 2017 qui constitue une mesure grave, en l'affectant à une nouvelle fonction, à la suite de la suppression de celle qu'elle exerçait, et en tenant compte de son comportement. Elle ajoute que, lors de son audition du 1^{er} mars 2018 et contrairement à ce qu'indique l'auditeur rapporteur, elle s'est bien opposée à son affectation au Toucana, de même qu'au fait qu'elle n'a pas été désignée comme infirmier siégeant au comité de coordination des soins MRS (CCS) et comme infirmier en chef coordinateur délégué à la coordination. Elle souligne que cela devrait ressortir de l'enregistrement contesté et que cette difficulté de prise de

connaissance du contenu réel de son audition illustre à quel point l'absence de procès-verbal d'audition est dommageable et lui cause grief.

III.2. Appréciation

La requérante fonde l'essentiel de son argumentation sur la considération que l'acte attaqué a été adopté dans le prolongement des délibérations des 26 juillet 2017 et 20 décembre 2017 et que, dans la mesure où la décision de suppression de son emploi de directeur *nursing*, adoptée par la première de ces deux délibérations et confirmée par la seconde, constitue, à ses yeux, une sanction disciplinaire déguisée ou, à tout le moins, une mesure grave prise en raison de son comportement, l'acte attaqué doit se voir reconnaître la même portée et son adoption devait être entourée des mêmes garanties.

Il convient, toutefois, de constater que, par son arrêt n° 248.709 du 22 octobre 2020, le Conseil d'État a considéré que le principe général de droit *audi alteram partem* n'a pas été méconnu lors de l'adoption des deux délibérations précitées. De même, par son arrêt n° 252.177 du 19 novembre 2021, il a décidé que la requérante ne démontrait pas que la réorganisation de son service et, plus spécifiquement, la décision de supprimer son emploi de directrice de *nursing* constituait une sanction disciplinaire déguisée, aux termes de laquelle elle aurait fait l'objet d'une mesure de rétrogradation. Par identité de motifs, l'acte attaqué ne peut dès lors, du fait qu'il aurait été adopté dans le prolongement de ces délibérations, être qualifié de sanction disciplinaire déguisée adoptée au mépris du respect des droits de la défense, ni avoir été pris en violation du principe général *audi alteram partem*.

Concernant ce dernier principe, il s'impose, en outre, d'observer que, le 23 février 2018, la requérante a été convoquée pour être entendue notamment sur sa « 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 spécifique comme infirmière en chef suite à la suppression à venir du poste de Directeur/Directrice Nursing ». Cette audition s'est tenue le 1^{er} mars suivant, en présence de la requérante et de son conseil, et a fait l'objet, non seulement d'un compte-rendu jugé certes insatisfaisant par cette dernière, mais aussi d'un enregistrement qui, selon la motivation de l'acte attaqué, a été entendu par son auteur. La requérante n'a, à aucun moment, remis en cause ce motif, soutenant tout au plus que ce procédé d'enregistrement n'est prévu par aucun texte et qu'il n'offrirait pas de garantie comparable à la rédaction d'un procès-verbal d'audition. En termes de requête ou dans son mémoire en réplique, elle n'invoque toutefois pas

d'élément prouvant le bien-fondé de ses allégations ni qu'elle aurait été préjudiciée en raison de garanties moindres offertes par un tel enregistrement. Aucune règle n'impose au demeurant à une autorité qui entend des candidats à un poste, de rédiger un procès-verbal d'audition. De même et à supposer que l'acte attaqué constitue, comme le soutient la requérante, une mesure grave prise en raison de son comportement, le principe général *audi alteram partem* ne requiert pas davantage qu'un tel procès-verbal soit ainsi tenu.

Le premier moyen n'est donc pas fondé.

IV. Second moyen

IV.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 l'acte attaqué a pour effet de supprimer la fonction de directeur du service de *nursing*, alors que, selon elle, en vertu de cet article A, 3, d) : « [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 mentionne également « l'article A, 3, g) » de cette même annexe, et 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. Elle en conclut que « les actes attaqués, en ce qu'ils ont pour objet de supprimer la fonction de "Directeur de nursing", violent l'arrêté royal du 21 septembre 2004 précité ».

Dans son mémoire en réplique, elle conteste la position de la partie adverse selon laquelle l'arrêté royal précité a bien été respecté, eu égard à la désignation d'un infirmier en chef coordinateur par l'acte attaqué. Elle souligne qu'« il y a lieu de tenir compte des fonctions et responsabilités de cette personne tels que visées à l'article A, 3, e), de l'annexe 1^{ère}, qui reprennent les responsabilités [qu'elle exerçait] antérieurement [...] en tant que directrice du nursing, et ne sont pas complètement exercées par l'infirmier en chef coordinateur tel que désigné par l'acte attaqué. Il n'y a, notamment, aucune coordination du travail pluridisciplinaire, alors qu'il s'agit d'une des missions de l'infirmier en chef coordinateur ». Elle

relève également que la circonstance que le ministre de la Fonction publique n'ait pas encore défini de 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 n'invoque aucun élément complémentaire dans ses derniers mémoires

IV.2. Appréciation

Dans sa version applicable à l'acte attaqué, l'article B « Normes spécifiques » (et non A « Normes générales » qui ne comprend que 2 points), en son point 3, d) et g), 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', dispose :

- « d) 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 ».
- « g) Le ou les infirmier(s) en chef ou l'infirmier en chef coordinateur veillent à ce que les besoins en kinésithérapie, ergothérapie et logopédie repris dans le plan de soins soient rencontrés aussi rapidement que possible, étant entendu qu'au moins une des disciplines susmentionnées est offerte dans l'établissement pendant les heures normales de travail ».

Il suit des dispositions qui précèdent que si, dans une maison de repos et de soins qui compte plus de septante-cinq lits, l'un des infirmiers en chef doit être délégué comme infirmier en chef coordinateur, sa fonction doit être fixée par arrêté ministériel et cet arrêté doit tenir compte du fait que ledit infirmier en chef coordinateur doit, à tout le moins, veiller à ce que les besoins en kinésithérapie, ergothérapie et logopédie repris dans le plan de soins soient rencontrés aussi rapidement que possible et qu'au moins une des disciplines susmentionnées soit offerte dans l'établissement pendant les heures normales de travail.

En l'espèce, il n'apparaît toutefois pas, et la requérante ne soutient ni *a fortiori* ne démontre, qu'un tel arrêté ministériel était adopté pour mettre en œuvre cette disposition, lors de l'adoption de l'acte attaqué.

Il en résulte que, lorsqu'en son article 2, cet acte désigne « Madame F. V. E. comme infirmière en chef coordinateur déléguée à la coordination » et à défaut pour la requérante de démontrer que cette personne ne se serait ainsi pas vu confier le minimum des tâches susvisées, la requérante n'établit pas que l'acte attaqué ne

respecterait pas le prescrit réglementaire précité. Il importe peu, à cet égard, de déterminer si cette personne exerce exactement les mêmes fonctions que celle que la requérante avait à sa charge en sa qualité de directrice de *nursing*, telle la coordination du travail pluridisciplinaire du personnel infirmier, soignant et paramédical. Une telle mission qui est certes prévue au point 3, e), 2^{ème} tiret, de l'article B, précité, n'incombe pas spécifiquement à l'infirmier en chef coordinateur, au sens des dispositions précitées, seules visées en termes de requête.

Le second moyen n'est donc pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

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

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born