

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.516 du 29 septembre 1999

A.65.693/VI-15.033

En cause : **MAUFROID** Marie-Agnès,
rue de Blanmont 19
1435 Héவில்lers,

contre :

**l'Office de la Naissance et de
l'Enfance.**

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 septembre 1995 par Marie-Agnès MAUFROID qui demande l'annulation de la décision prise le 12 juillet 1995 par le Bureau du Conseil d'administration de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, notifiée le 26 juillet 1995, l'affectant au service de la formation à dater du 1er septembre 1995;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. PAQUET, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 19 avril 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 28 juillet 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 septembre 1999;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, la requérante et Me DEPRE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La requérante a été nommée psychologue à l'O.N.E. le 1^{er} octobre 1976 et affectée à l'institut médico-pédagogique de Bierbais.

2. Le 1^{er} février 1995, une note fut adressée à l'administration générale dans les termes suivants :

" Objet : Proposition de transferts;
Lors de sa séance du 25 janvier 1995, le Bureau a souhaité que le service du personnel examine la note BUR 94 n° 571 sous les aspects transferts, engagements éventuels et estimation budgétaire.
A la lecture de ladite note, il s'avère que les agents susceptibles d'être l'objet d'un changement d'affectation sont :
1) (...)
2) Madame Marie-Agnès MAUFRÖID, psychologue (échelle R10) à l'IMP de Bierbais, âgée de 51 ans, en prestations complètes (mensuel brut = 118.147 F).
Dans la perspective de l'admission à la retraite de Madame Aïda VAN DEN BERGHEN, inspectrice (échelle 24/s), affectée aux relations avec le public, âgée de 62 ans,

en prestations complètes (mensuel brut = 110.080 F), elle pourrait s'initier à cette fonction et y être "testée".

Le coût de cette mutation ne serait compensé qu'à la mise à la retraite de Madame VAN DEN BERGHEN.

3) (...)

4) (...)

Le bureau a, bien entendu, le pouvoir de modifier l'affectation des agents, à la condition de répondre à l'obligation de motivation de tout acte administratif. Il faut en effet remarquer que Madame MAUFROID et Monsieur PATTE ont sollicité une mutation dans une autre institution de l'ONE, pour y travailler dans leur spécificité.

Madame DELBROUCK n'a pas demandé de mutation.

Une nouvelle affectation de ces trois agents dans une fonction administrative ne devrait dès lors pas prendre l'apparence d'une mutation disciplinaire déguisée.

S'il s'agit bien d'une mutation disciplinaire, elle devrait en respecter les formes (audition préalable, droit de recours, etc.)

(...)"

3. Un extrait du procès-verbal de la séance du Bureau du 22 mars 1995 relate ce qui suit :

" Le Bureau ouvre le débat sur des propositions tendant à régler l'ensemble de la problématique de l'encadrement psychopédagogique et du personnel paramédical, comme discuté les 25.01 et 08.02.1995.

M^{me} Maufroid ne paraît pas apte à collaborer au nouveau projet institutionnel.

M^{me} Laloy suggère son transfert au service Formation.

(...)

M^{me} Laloy attire l'attention sur le fait que M^{me} Maufroid et que M. Patte sont tous deux statutaires et qu'il n'est pas possible de s'en séparer.

(...)

Après discussion et moyennant l'abstention du Prof. Vokaer, le Bureau prend les décisions suivantes :

(...)

- transfert à 10/10 temps de M^{me} Maufroid au service Formation.

Une évaluation sera réalisée dans six mois.

Constatant que les trois directions sont en place depuis le 1^{er} novembre 1995 (sic), le Bureau estime que le Comité d'accompagnement n'a plus sa raison d'être et décide de le dissoudre.

(...)"

4. Un extrait du procès-verbal de la séance du Bureau du 12 juillet 1995 relate ce qui suit :

" Le Bureau confirme sa délibération du 22 mars tout en l'adaptant aux nouveaux éléments apportés à la séance du 12/07/95 :
(...)
2) Le Bureau décide du transfert plein temps de Madame Maufroid au service Formation de La Hulpe."

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, fut notifiée à la requérante par un note de l'administrateur général adjoint de l'Office de la Naissance et de l'Enfance du 26 juillet 1995 ainsi rédigée :

" Le Bureau du Conseil d'administration a estimé inadéquate votre collaboration au nouveau projet institutionnel des IMP.

En conséquence, il a décidé de vous affecter au service de la formation.

Vous y prendrez vos fonctions le 1^{er} septembre 1995."

5. Le 31 juillet 1995, la requérante adressa la lettre suivante à l'administrateur général adjoint :

" Je prends connaissance de la lettre du 26 juillet 1995 concernant mon affectation qui m'a été remise ce jour et je m'étonne des imputations concernant la qualité de mon travail qui à ma connaissance n'a jusqu'à ce jour pas été critiqué.

Je vous serais gré de me préciser ce que vous entendez par cette expression "inadéquate".

Dans la mesure où mon déplacement au service de formation cacherait une sanction déguisée, je me réserve d'exercer des voies de recours qui sont à ma disposition.

(...)"

6. Le 7 août 1995, l'administrateur général adjoint lui répondit :

" (...)

Je tiens à vous préciser que la décision du Bureau n'est pas une sanction déguisée à votre égard.

Il s'agit de la continuation de la restructuration de l'IMP, entamée maintenant depuis deux ans.

L'étape actuelle de la restructuration ne vous vise d'ailleurs pas personnellement puisqu'elle concerne plusieurs agents de la catégorie des paramédicaux dont l'effectif est considéré comme trop important par le

Bureau et, de toute manière, est nettement supérieur aux normes de subsidiation du Fonds 81.

Vous-même étiez parfaitement au courant de cette situation puisque, le 2 septembre 1994 déjà, en compagnie de deux autres agents de la catégorie des paramédicaux, vous avez introduit une demande de mutation auprès de l'Administration générale.

Le souhait d'une affectation dans une autre institution de l'ONE n'a pu être rencontré puisque l'autre établissement du Brabant wallon, l'IMP de Rixensart, connaît la même restructuration et la même orientation pédagogique que celle de l'IMP de Bierbais.

(...)"

7. Le 28 août 1995, la requérante adressa la lettre suivante à l'administrateur général adjoint :

" Votre lettre du 7 août, faisant suite à votre note du 26 juillet et à ma réponse du 31 juillet dernier, me laisse quelque peu perplexe. En effet, votre note du 26 juillet présente expressément ma nouvelle affectation comme une conséquence de l'inadéquation de ma collaboration au nouveau projet institutionnel des IMP et votre lettre du 7 août, comme "la continuation de la restructuration de l'IMP, entamée maintenant depuis deux ans".

Il est exact que par courrier du 2 septembre 1994, j'ai proposé d'apporter mes compétences dans d'autres institutions de l'ONE : cette proposition faisait alors suite à l'information donnée par Madame Lenoir de l'impossibilité de maintenir certains postes de paramédicaux et de psychologues à temps plein; il ne s'agissait dès lors nullement d'une demande de mutation mais d'une suggestion faite dans le cadre d'une suppression d'emplois envisagée à l'époque.

Je ne puis me départir du sentiment de sanction déguisée dont je vous faisais part dans ma lettre du 31 juillet 1995 d'autant plus que d'après certaines rumeurs, les fonctions que j'exerce à l'institut de Bierbais seraient reprises par deux psychologues engagés à mi-temps. Si cet état de fait devait se confirmer, je pourrais difficilement admettre qu'il s'agisse d'une restructuration poursuivie dans l'intérêt du service et dans les limites des normes de subsidiation du Fonds 81, alors que, dans votre courrier recommandé du 7 août dernier, vous présentez la nécessité de ma mutation dans le seul cadre d'une restructuration générale.

Cette absence de clarté quant aux motifs réels qui justifient la mesure de mutation que vous prenez à mon égard me contraint à formuler les plus expresses réserves quant à la suite que je serai amenée à envisager.

(...)".

Considérant que la partie adverse excipe du défaut d'intérêt de la requérante en ce que celle-ci n'indique pas en quoi l'acte attaqué lui fait grief; qu'elle fait valoir que, loin d'être une sanction déguisée, cet acte lui ouvre au contraire des possibilités de promotion à l'administration centrale de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, alors qu'aucune perspective de cet ordre ne s'offrait à elle à l'Institut de Bierbais puisqu'elle y occupait une fonction de même rang que le directeur; qu'elle affirme que les nouvelles fonctions attribuées à la requérante correspondent à ses qualifications et à sa compétence et lui permettent de valoriser les formations supplémentaires qu'elle a suivies puisqu'il lui est demandé d'effectuer un travail de prévention fondé sur le développement psychomoteur de l'enfant; qu'elle affirme encore que la distance que la requérante doit parcourir entre son domicile et son lieu de travail reste raisonnable puisque Héவில்lers et la Hulpe ne sont séparés que de 24,5 kms et qu'en tout état de cause un agent n'a aucun droit à être affecté au lieu qui lui rendra le trajet le plus court possible;

Considérant qu'à l'audience, la requérante a déclaré qu'à la suite de son transfert, décidé en 1995, aucun travail notamment de formation ne lui avait jamais été confié par la partie adverse et qu'elle avait dû, d'initiative, rechercher une occupation en rapport avec ses compétences; que le conseil de la partie adverse a confirmé ces dires; qu'il est constant, par ailleurs, qu'aucune promotion n'a été offerte à la requérante; que, dès lors, il ne peut être raisonnablement soutenu que la mesure de transfert attaquée aurait comporté pour elle des avantages qui lui auraient fait perdre son intérêt; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen, le quatrième de la requête, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle fait valoir que "la décision attaquée constitue un acte tout à fait arbitraire, non motivé ou insuffisamment motivé. De plus, aucun élément induisant la décision de la partie adverse n'a été porté à la connaissance de la requérante et versé à son dossier administratif, de façon à motiver l'acte attaqué";

Considérant que la partie adverse répond que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne concerne pas les autorités administratives relevant de la Communauté française mais seulement les autorités administratives fédérales et qu'elle échappe ainsi à tout reproche tiré de la prétendue violation de cette loi; que, néanmoins, elle prend soin d'expliquer longuement que la décision attaquée est adéquatement motivée, en ce qu'elle fait ressortir que la collaboration de la requérante était devenue inopportune eu égard au nouveau projet institutionnel des Instituts Médico-pédagogiques, que la poursuite de cet objectif justifiait l'acte attaqué, que celui-ci résultait d'une délibération secrète dont la motivation pouvait être succincte, que sauf le cas où la loi impose une motivation en la forme, la jurisprudence est en ce sens que le détail des motifs d'une décision ne doit pas nécessairement se retrouver dans les termes de celle-ci mais peut figurer dans les pièces du dossier de telle sorte que, la motivation de la décision fût-elle jugée sommaire, encore faudrait-il tenir compte des explications développées dans un courrier du 7 août 1995 qui contient tous les éléments nécessaires à l'information de la requérante;

Considérant qu'il ressort de l'article 1er, alinéas 2 et 3, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs que celle-ci s'applique à tout acte administratif unilatéral de portée

individuelle émanant d'une autorité administrative entendue au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973; que la partie adverse est l'une de ces autorités; que c'est donc à tort qu'elle soutient que l'acte attaqué, dont elle ne nie pas qu'il soit unilatéral et de portée individuelle, échapperait au champ d'application de la loi du 29 juillet 1991, précitée;

Considérant que le 22 mars 1995, le Bureau de la partie adverse, après avoir constaté que Madame MAUFROID ne paraissait pas apte à collaborer au nouveau projet institutionnel a décidé le "transfert 10/10" de celle-ci au service de formation; que le 12 juillet 1995 le même Bureau a "confirmé sa délibération du 22 mars tout en l'adaptant aux nouveaux éléments apportés à la séance du 12 juillet 1995" et décidé le "transfert plein temps de Madame MAUFROID au service de formation de La Hulpe"; qu'une telle motivation, qui porte, sans la justifier, une appréciation négative sur le comportement de la requérante, ne peut être considérée comme adéquate; que le moyen est fondé;

Considérant que la requérante prend un autre moyen de la violation de l'article 40 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales qui en dépendent, en ce que la mesure attaquée a été prise sans qu'elle eût été préalablement entendue;

Considérant que la partie adverse répond que la décision attaquée "a bien été prise dans l'intérêt du service (...) la restructuration des I.M.P. (rendant) la collaboration de la requérante inadéquate"; qu'elle ajoute que cette décision répond à la demande de mutation que la

requérante avait adressée à l'administration centrale le 2 septembre 1994; qu'elle en conclut que, dans ces conditions, elle n'avait aucune obligation d'entendre la requérante avant d'en décider;

Considérant que la décision attaquée apparaît, sur le vu du procès-verbal de la séance du 22 mars 1995, comme accomplie en considération du comportement de la requérante; qu'en raison des inconvénients d'ordre matériel et des reproches d'ordre professionnel et moral qu'elle comporte pour la requérante affectée à Bierbais depuis 1976 et qui n'avait fait l'objet d'aucune appréciation défavorable, cette mesure doit être considérée comme grave; qu'en vain la partie adverse affirme qu'elle n'a fait que répondre au souhait de la requérante, celle-ci ayant exprimé sa volonté d'être mutée; qu'en effet, cette justification, qui n'apparaît pas dans la motivation de l'acte attaqué, est contredite par la réponse que l'administrateur général Daniel CHOPIN a adressée à la requérante le 7 août 1995 précisant que " le souhait d'affectation dans une autre institution de l'O.N.E. n'a pu être rencontré puisque l'autre établissement du Brabant wallon, l'I.M.P. de Rixensart, connaît la même restructuration et la même orientation pédagogique que celle de l'I.M.P. de Bierbais"; que c'est tout aussi vainement que dans cette même note du 7 août 1995, postérieure à l'acte attaqué, la partie adverse fait état de la nécessité de réduire le nombre excessif d'agents paramédicaux, cette justification n'étant reprise ni dans la note à l'administration générale du 1er février 1995, ni dans les procès-verbaux des séances du Bureau du 22 mars et du 12 juillet 1995 pas plus que dans la motivation de l'acte attaqué;

Considérant qu'en vertu du principe "Audi alteram partem", une mesure grave prise en considération du comportement de la personne ne peut être décidée qu'après que celle-ci eût été mise en mesure de faire valoir ses

arguments; que tel n'a pas été le cas en l'espèce; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La décision prise le 12 juillet 1995 par le Bureau du Conseil d'administration de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, notifiée le 26 juillet 1995, affectant Madame Marie-agnès MAUFROID au service de la formation à dater du 1er septembre 1995 est annulée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-neuf septembre 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.