

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.053 van 28 juni 2012
in de zaak A. 200.630/IX-7249**

In zake : Marc PIERARD
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pascal Lahousse
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Leopoldstraat 64
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacobowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 juni 2011, strekt tot de nietigverklaring van:
- de “beslissing van de hoofdgeneesheer-directeur dr. (P. TH.) bij (de) FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu Medex d.d. 19.04.2011” (= de eerste bestreden beslissing);
 - het “aangetekend schrijven d.d. 27.04.2011 uitgaande van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu Medex waarbij wordt medegedeeld dat (Marc Pierard) op medische gronden definitief ongeschikt is voor elke functie waardoor (hij) definitief vroegtijdig wordt gepensioneerd” (= de tweede bestreden beslissing);
 - de “eindbeslissing d.d. 27.04. 2011 uitgaande van dr. (S. V. D.) in naam en voor rekening van (de) FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en

Leefmilieu Medex waarbij wordt gesteld dat (Marc Pierard) op medisch vlak, wegens definitieve lichamelijke ongeschiktheid voor elke functie de voorwaarden (vervult) om toegelaten te worden tot het definitief vroegtijdig pensioen” en hij niet is “aangetast door een ernstige handicap opgelopen tijdens de loopbaan zoals bepaald in art. 134, § 1, van de wet van 26.08.1992” (= de derde bestreden beslissing).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 215.521 van 3 oktober 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoeker hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 juni 2012.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Lahousse, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De feitelijke gegevens van de zaak zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 215.521 van 3 oktober 2011 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen werd verworpen.

IV. Ontvankelijkheid en nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. In het tussenarrest nr. 215.521 van 3 oktober 2011 heeft de Raad van State vastgesteld dat de vordering niet ontvankelijk is in zoverre ze gericht is tegen de beslissing van 19 april 2011 van de pensioencommissie (de eerste bestreden beslissing) omdat de eindbeslissing van 27 april 2011 van de pensioencommissie in het kader van de beroepsprocedure in de plaats is gekomen van de eerste bestreden beslissing. Met betrekking tot het voorwerp van de vordering heeft de Raad van State voorts in voormeld arrest overwogen dat de tweede en de derde bestreden beslissing in wezen één enkele beslissing betreffen, meer bepaald de eindbeslissing van 27 april 2011 van de pensioencommissie in het kader van de beroepsprocedure, waardoor de verzoeker op medische gronden definitief ongeschikt wordt verklaard voor elke functie en daarom voldoet aan de voorwaarden om definitief vroegtijdig te worden gepensioneerd en waarbij deze definitieve ongeschiktheid niet als het gevolg wordt beschouwd van een ernstige handicap opgelopen tijdens de loopbaan zoals bepaald wordt in artikel 134, § 1, van de wet van 26 augustus 1992.

5. Er wordt vastgesteld dat de partijen geen elementen aanbrengen die de Raad van State er thans toe brengen om in het kader van de beoordeling van het beroep tot nietigverklaring deze zienswijze te wijzigen. Het beroep is derhalve slechts ontvankelijk in de mate het gericht is tegen de eindbeslissing van 27 april 2011 van de pensioencommissie.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

6. De verzoeker ontleent een enig middel aan de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen en in het bijzonder van de materiële motiveringsplicht, van de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de formele motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Hij voert aan dat overeenkomstig de formele motiveringswet in de akte van een administratieve beslissing melding dient te worden gemaakt van de juridische en feitelijke overwegingen die eraan ten grondslag liggen. De motiveringsplicht houdt in dat deze motivering duidelijk, niet tegenstrijdig, juist, pertinent, concreet en precies dient te zijn. Voor elke administratieve beslissing moeten er rechtens aanvaardbare motieven bestaan en die moeten steunen op werkelijke bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid dient de gegevens die in rechte en in feite juist zijn daarenboven correct te beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing te komen.

De verzoeker is van oordeel dat de bestreden beslissing te dezen evenwel op geen enkel medisch en/of wetenschappelijk argument gesteund is, maar louter op onbestaande en niet bewezen feiten en mogelijks mede beïnvloed is door de tewerkstellende overheid. In dat verband wijst hij erop dat hij de bestreden beslissing heeft voorgelegd aan professor G.M., een Belgische autoriteit op vlak

van het chronisch vermoeidheidssyndroom (CVS), die verklaard heeft dat er onvoldoende wetenschappelijke argumenten zijn om de verzoeker louter op basis van de diagnose CVS volledig en levenslang medisch ongeschikt te verklaren voor elke professionele activiteit. De verzoeker brengt ook nog twee wetenschappelijke bijdragen van professor G.M. bij, waaruit moet blijken dat op basis van CVS geen blijvende arbeidsongeschiktheid kan afgeleid worden. In ondergeschikte orde vraagt hij ten slotte dat, gelet op de techniciteit van de medische en wetenschappelijke materie, een deskundige zou worden aangesteld met als opdracht na te gaan in welke mate hij definitief arbeidsongeschikt is.

7. De verwerende partij werpt op dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre het ontleend is aan de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel nu de verzoeker niet uiteenzet op welke wijze dit beginsel werd geschonden.

Voorts begrijpt de verwerende partij het middel aldus dat de verzoeker de inhoudelijke pertinentie betwist van de motieven waarop de bestreden beslissing steunt. In dat verband wijst zij erop dat slechts tot een schending van de materiële motiveringsplicht kan worden besloten wanneer er sprake is van een kennelijke wanverhouding tussen de motieven en de gevolgen die hieraan verbonden worden. Te dezen is zulks evenwel niet het geval nu de verzoeker in zijn middel er ten onrechte van uitgaat dat de bestreden beslissing enkel steunt op het motief dat hij aan CVS lijdt. Uit de eerste bestreden beslissing, waar de tweede bestreden beslissing is uit voortgevloeid, blijkt namelijk dat de bestreden beslissingen -naast de vaststelling dat de verzoeker aan CVS lijdt- ook gesteund zijn op de vaststelling dat de verzoeker in 2008 zonder succes het werk heeft trachten te hervatten en dat een eventuele terugkeer naar het werk een verergering van de klachten zou veroorzaken waardoor elk werk is uitgesloten. Zij verduidelijkt dat de verzoeker op 1 maart 2009 voorlopig op pensioen werd gesteld overeenkomstig artikel 117 van de wet van 14 februari 1961. Op 3 februari 2011 werd hij aan een nieuw medisch onderzoek onderworpen. In eerste instantie werd vastgesteld dat de verzoeker lijdt aan het chronisch vermoeidheidssyndroom, aan fibromyalgie, aan de ziekte van Graves en tevens depressief is. De behandelende

geneesheer van de verzoeker heeft hiertegen een verweerschrift ingediend en uiteindelijk werden uitsluitend het gegeven dat de verzoeker aan CVS lijdt en reeds twee jaar voorlopig in pensioen werd gesteld weerhouden als motieven om te besluiten dat hij in geen enkele andere functie kon worden wedertewerkgesteld. Uit de motieven van de bestreden beslissing kan worden afgeleid dat de loutere hervatting van het werk tot gevolg heeft dat verzoekers ziekteverschijnselen de kop zouden opsteken, en dit ongeacht welk werk hij doet. De klachten die hem ervan weerhouden hebben zijn ambt uit te oefenen, vergroten immers in stresssituaties en daarom bestond niet de mogelijkheid om hem opnieuw tewerk te stellen in een andere functie. De verwerende partij besluit dat de motieven die de bestreden beslissing schragen deugdelijk en niet kennelijk onredelijk zijn.

8. De verzoeker repliceert dat CVS nog nooit geleid heeft tot een definitieve arbeidsongeschiktheid voor elke mogelijke functie en hij stelt gemotiveerd te zijn om zijn beroepsactiviteiten opnieuw te hervatten. Waar de verwerende partij naast CVS tevens de verergering van zijn klachten bij een eventuele terugkeer naar het werk aanhaalt als motief voor de definitieve pensionering, stelt de verzoeker dat dit motief geenszins wetenschappelijk onderbouwd werd en een louter hypothetische stelling blijft. Zijn herval in 2008 schrijft hij toe aan de hoge stress en de onredelijke eisen van zijn toenmalige oversten en hij meent dat hij door het éénmalig mislukken van een werkhervatting de rest van zijn dagen niet gestigmatiseerd dient te zijn als een persoon die geen enkele functie meer zou aankunnen. Waar de verwerende partij aanvoert dat hij lijdt aan fibromyalgie, depressie en de ziekte van Graves repliceert de verzoeker dat zulks geenszins is vastgesteld. Zijn psychiater ontkent dat er sprake is van depressie en de ziekte van Graves is een schildklieraandoening waaraan hij al meer dan tien jaar lijdt, doch die perfect onder controle is en geen enkele invloed heeft op zijn functioneren.

9. In haar laatste memorie laat de verwerende partij nog het volgende gelden:

- De verzoeker duidt het de verwerende partij ten grieve dat hem niet de mogelijkheid werd geboden om het werk te hervatten en dat hij na 30 april 2009 niet opnieuw onderzocht werd door de pensioencommissie. Artikel 117 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, biedt de verzoeker evenwel de mogelijkheid om zelf een medisch onderzoek aan te vragen en nu hij zulks steeds heeft verzuimd, kan hij zich niet met goed gevolg op de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel beroepen.
- De opmerking dat de verzoeker door het ziekteverlof en de revalidatie aan levenskwaliteit kan winnen is niet achterhaald. De pensioencommissie heeft daarmee enkel willen opmerken dat de klachten zich in mindere mate voordoen wanneer de verzoeker niet hoeft te werken en met “ziekteverlof” wordt louter de afwezigheid op het werk bedoeld.
- De omstandigheid dat geen nieuw medisch onderzoek werd uitgevoerd binnen de achttien maanden na de tijdelijke vroegtijdige oppensioenstelling leidt niet tot een ander besluit. Het is een termijn die de pensioencommissie zichzelf heeft voorgenomen te eerbiedigen en het niet naleven ervan heeft geen enkele negatieve invloed op de verzoeker gehad.
- Uit de mededelingen van de verzoeker in zijn beroepsschrift en uit zijn voorgeschiedenis kan wel degelijk rechtmatig besloten worden dat de klachten van de verzoeker zich opnieuw zullen voordoen bij zijn aanwezigheid op de werkvloer en dat elke werkhervatting derhalve uitgesloten is. Het gegeven dat de verzoeker niet de mogelijkheid werd geboden het werk nogmaals te hervatten doet aan deze vaststelling geen afbreuk. Er rust immers geen verplichting op de verwerende partij om de verzoeker opnieuw te laten werken wanneer zij een beslissing tot definitieve oppensioenstelling neemt. Zij moet haar beslissing louter steunen op pertinente gegevens die niet kennelijk onredelijk zijn.

Beoordeling

10. De verzoeker voert vooreerst de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, zodat het bestuur op basis van een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval tot zijn beslissing komt. De zorgvuldigheid verplicht de overheid onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

11. Ten onrechte stelt de verwerende partij, bij wege van exceptie dat het middel onontvankelijk is in zoverre het ontleend wordt aan de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel nu de verzoeker niet uiteenzet op welke wijze hij het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden acht. In tegenstelling met wat de verwerende partij stelt, voert de verzoeker aan dat de motieven van de bestreden beslissing moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, en dat zulks te dezen niet is gebeurd nu de bestreden beslissing gesteund is op onbestaande en niet bewezen feiten, wat door de verzoeker wordt geconcretiseerd.

Bijgevolg wordt de exceptie verworpen.

12. De verzoeker voert voorts de schending aan van de formele motiveringsplicht.

De artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze

draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

13. De bestreden beslissing van 27 april 2011 vermeldt uitvoerig de feitelijke en juridische overwegingen waarop ze is gesteund. De verzoeker kent en begrijpt deze motieven nu hij in zijn enig middel de deugdelijkheid ervan betwist, door aan te voeren dat de bestreden beslissing niet op medische en/of wetenschappelijke argumenten steunt maar slechts op onbestaande en niet bewezen feiten. Bijgevolg werd de formele motiveringsplicht nageleefd.

14. Ten slotte voert de verzoeker de schending aan van de materiële motiveringsplicht.

Bij de beoordeling van de materiële motiveringsplicht komt het aan de Raad van State niet toe het onderzoek van de feiten over te doen en aldus zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. De Raad van State kan in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel nagaan of de overheid bij haar beoordeling de haar toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend. Hij onderzoekt enkel of de overheid in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van feiten en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn die daarmee onverenigbaar of strijdig zijn. In het kader van een marginale toetsing wordt de aangeklaagde onwettigheid slechts dan

gesanctioneerd wanneer daarover geen redelijke twijfel kan bestaan, met andere woorden wanneer de beslissing kennelijk onredelijk is.

15. In de bestreden beslissing wordt de beslissing tot definitieve vroegtijdige pensionering van de verzoeker omwille van zijn definitieve lichamelijke ongeschiktheid voor elke functie als volgt gemotiveerd:

“Enerzijds is er een gebrek aan objectiveerbaar lijden en blijft alleen de diagnose van CVS overeind.

Anderzijds zien we een lange geschiedenis van klachten, volgens betrokkene ten gevolge van stress op het werk, die pijnklachten en verminderd functioneren veroorzaken.

Betrokkene werd hiervoor reeds gemobiliseerd naar een andere functie waar na enige tijd de klachten (zich) herhaalden.

In de periode vóór de werkonbekwaamheid wegens ziekte voelt betrokkene zich niet gelukkig in zijn werk en zoekt compensatie in activiteiten die hij uitoefent tijdens onbetaald verlof.

De klachten van aanhoudende vermoeidheid, hoofdpijn en diffuse pijnklachten verergeren na een episode van een inflammatoir beeld en resulteren uiteindelijk in de diagnose van CVS, bij (e)en persoon die familiaal geïsoleerd leeft en een beperkt sociaal vangnet heeft.

Door zijn inzet voor de revalidatie en de mogelijkheid om door het ziekteverlof constant rekening te houden met de beperkingen ten gevolge van de CVS, het aanpassen van de levensstijl en de stressreductie kan hij terug aan levenskwaliteit winnen.

Deeltijdse werkhervatting bleek niet mogelijk.

Gezien de voorgeschiedenis van decompensatie op stressfactoren op de werkvloer en de waarschijnlijkheid van recidief moet gesteld worden dat een regelmatige, stabiele werkhervatting niet in het vooruitzicht kan worden gesteld.”

16. In het licht van het door de verzoeker aangevoerde middel dient thans onderzocht te worden of de verwerende partij met de nodige zorgvuldigheid tot deze vaststellingen is gekomen en of ze in rechte ter verantwoording van de bestreden beslissing in aanmerking genomen kunnen worden en bijgevolg tevens voldoen aan de materiële motiveringsplicht.

17. In dit verband wordt vooreerst vastgesteld dat er sprake is van “ziekteverlof” terwijl de verzoeker de voorbije twee jaar tijdelijk gepensioneerd was. De verwerende partij blijkt bij het nemen van de bestreden beslissing op

27 april 2011 derhalve te zijn uitgegaan van de periode van verzoekers ziekteverlof en heeft zich aldus gesteund op de situatie van méér dan twee jaar geleden, met name de situatie van vóór zijn vroegtijdige tijdelijke pensionering. In die periode was een kortstondige werkhervatting mogelijk, met name van 1 september 2008 tot en met 6 oktober 2008.

Een zorgvuldige overheid dient voorts bij het nemen van een beslissing uit te gaan van alle relevante gegevens, ook de meest recente zoals te dezen de actuele gezondheidstoestand van de verzoeker. Dat verzoekers gezondheidstoestand sinds de periode van vóór zijn tijdelijke pensionering geëvolueerd is, blijkt uit het verslag dat is opgesteld door de pensioencommissie, naar aanleiding van het geneeskundig onderzoek dat op 3 februari 2011 doorging, en waarin vermeld wordt dat de verzoeker “zich fysisch ok voelt”, dat “cvs onder controle is”, doch dat er “klachten van de werkomstandigheden zijn”. Vervolgens werd een “beslissing C” genomen, met name: “vervult op medisch vlak, wegens definitieve lichamelijke ongeschiktheid voor elke functie de voorwaarden om toegelaten te worden tot het definitief vroegtijdig pensioen” en dit blijkbaar nadat de in het verslag aangeduide “beslissing A1”: “Is geschikt om op een normale en regelmatige wijze zijn functie te vervullen” werd geschrapt. Op 10 februari 2011 neemt de hoofdgeneesheer van de Administratieve Gezondheidsdienst, ingevolge voornoemd geneeskundig onderzoek uitgevoerd door de artsen van de pensioencommissie de volgende beslissing:

“U bent op medische gronden definitief ongeschikt voor elke functie. Daarom wordt U definitief vroegtijdig gepensioneerd vanaf de eerste dag van volgende maand.

Uw definitieve ongeschiktheid is niet het gevolg van een ernstige handicap opgelopen tijdens uw loopbaan zoals voorzien in art. 134, § 1, van de wet van 26 augustus 1992.”

Op 1 maart 2011 tekent de verzoeker beroep aan tegen voornoemde beslissing van 10 februari 2011 en laat in essentie gelden dat hij zijn CVS goed onder controle heeft, behalve in zware stresssituaties en dat zelfs in zulke stresssituaties de symptomen slechts tijdelijk tot uiting komen en hij er

telkens sneller in slaagt dit terug onder controle te krijgen en dat dit ook blijkt nu ook de pensioencommissie naar aanleiding van het onderzoek van 3 februari 2011 uitdrukkelijk heeft erkend dat zijn CVS onder controle is. In de bestreden beslissing werd met deze gegevens geen rekening gehouden.

Bovendien wordt in de bestreden beslissing gewag gemaakt van de omstandigheid dat een werkhervatting niet mogelijk was. Ook hieruit blijkt dat de verwerende partij zich op het moment van de bestreden beslissing gesteund heeft op de situatie van vóór de vroegtijdige tijdelijke pensionering van de verzoeker.

18. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij de thans bestreden beslissing niet heeft genomen rekening houdende met alle relevante gegevens, en meer bepaald met de situatie van de verzoeker vanaf zijn tijdelijke pensionering. Bijgevolg is het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. Bovendien is ook de materiële motiveringsplicht geschonden, aangezien hierdoor de beslissing niet is gesteund op deugdelijke motieven, met name kon de verwerende partij op basis van de door haar aangehaalde achterhaalde gegevens niet in redelijkheid besluiten tot de onmogelijkheid van een werkhervatting door de verzoeker.

19. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 27 april 2011 van de pensioencommissie waarbij wordt vastgesteld dat Marc Pierard op medisch vlak, wegens definitieve lichamelijke ongeschiktheid voor elke functie, de voorwaarden vervult om toegelaten te worden tot het definitief vroegtijdig pensioen en hij niet is aangetast door een ernstige handicap opgelopen tijdens de loopbaan zoals bepaald in artikel 134, § 1, van de wet van 26 augustus 1992.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 juni 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche