

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.011 van 24 november 2015
in de zaak A. 211.177/IX-8289**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sigfried Sergeant
kantoor houdend te 8200 Sint-Michiels
't Kloosterhof 17
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 27 december 2013, strekt tot de nietigverklaring van:

- de beslissing van het bestuur Medische Expertise van de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, medegedeeld bij brief van 20 maart 2013, waarbij XXXX op medische gronden ongeschikt wordt verklaard voor elke functie en wordt vastgesteld dat zij daarom de voorwaarden vervult om met ingang van 1 april 2013 tijdelijk vervroegd te worden gepensioneerd;
- de beslissing van het bestuur Medische Expertise van de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, medegedeeld bij brief van 28 oktober 2013, waarbij XXXX op medische gronden

ongeschikt wordt verklaard voor elke functie en wordt vastgesteld dat zij daarom de voorwaarden vervult om met ingang van 1 april 2013 tijdelijk vervroegd te worden gepensioneerd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Melissa Celis heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 november 2015.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sarah Debusschere, die *loco* advocaat Sigfried Sergeant verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Anthony Poppe, die *loco* advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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

3.1. Verzoekster is sinds 1 december 2000 vastbenoemd deskundige bij de Vlaamse openbare instelling – thans het intern verzelfstandigd agentschap – Kind en Gezin. Zij bekleedt er een betrekking van regioverpleegkundige.

3.2. Op 26 november 2012 dient Kind en Gezin bij de cel Pensioenen van het bestuur Medische Expertise (hierna: Medex) van de federale overheidslidnsl Dienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu een aanvraag in om verzoekster te onderzoeken met het oog op haar mogelijke vervroegde pensionering.

De aanvraag vermeldt dat verzoekster met ziekteverlof is sedert 26 mei 2008 en in disponibilliteit sedert 29 november 2011.

3.3. Met brieven van 14 december 2012 en 15 januari 2013 wordt verzoekster opgeroepen voor een medisch onderzoek door de pensioencommissie.

3.4. Op 7 februari 2013 bezorgt verzoekster aan de verwerende partij twee medische attesten van haar behandelende arts, respectievelijk van 18 december 2012 en 1 februari 2013.

Het medisch attest van 18 december 2012 luidt als volgt:

“De ziektegeschiedenis van mevr XXXX is u bekend.

Ze wordt alhier gevolgd wegens aanslepende depressie met ernstige anorexie, reactief op een uit de hand gelopen conflictsituatie op het werk.

Ondertussen volgt mevr XXXX intensieve psychotherapie.

Op psychologisch vlak is het herstelproces sterk gevorderd.

Er is terug toekomstperspectief en de huishoudelijke taken worden ten volle opgenomen.

Op fysisch vlak is er een beginnend herstel.

De prognose evolueert gunstig.

In de toekomst is een werkhervatting te voorzien.

Het behoud van deze mogelijkheid is belangrijk voor het verdere herstel. De termijn waarop dit proces zal afgerond zijn is moeilijk te bepalen.”

Het medisch attest van 1 februari 2013 vermeldt dat verzoekster in het kader van haar revalidatie in het buitenland verblijft tot 10 maart 2013.

3.5. Op 22 februari 2013 wordt verzoekster opnieuw opgeroepen voor een medisch onderzoek door de pensioencommissie, dat uiteindelijk zal plaatshebben op 11 maart 2013.

3.6. Met een brief van 20 maart 2013 deelt Medex aan verzoekster mee dat op grond van het medisch onderzoek van 11 maart 2013 de volgende beslissing werd genomen met betrekking tot haar medische geschiktheid:

“U bent op medische gronden ongeschikt voor elke functie. U vervult daarom de voorwaarden om tijdelijk vervroegd te worden gepensioneerd. Dit pensioen gaat in op de eerste dag van de maand die volgt op deze betekening, met andere woorden op 01/04/2013.

U moet over 18 maanden op uw vraag opnieuw door de pensioencommissie onderzocht worden. U hebt ook het recht om zelf een nieuw onderzoek aan te vragen vanaf zes maanden na het vorige onderzoek. In ieder geval is een nieuw onderzoek nodig vooraleer u het werk kunt hervatten.”

Dit is de eerste bestreden beslissing.

De “medische motivatie” waarop deze beslissing is gesteund, luidt dat “betrokkene [...] van oordeel [is] dat ze ooit nog aan het werk zal gaan”.

Verzoekster wordt er in de voormelde brief voorts op gewezen – met verwijzing naar artikel 117, § 1, van de wet van 14 februari 1961 ‘voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel’ (hierna: de wet van 14 februari 1961) – dat de maximale duur van het tijdelijk vervroegd pensioen 24 maanden bedraagt en dat, indien zij vóór het verstrijken van die termijn niet opnieuw in dienst is genomen of wedertewerkgesteld of wederbenuttigd, het

tijdelijk vervroegd pensioen dan automatisch wordt omgezet in een definitief vervroegd pensioen. Het wordt verzoekster daarom aanbevolen “om een nieuw onderzoek te ondergaan ten laatste 18 tot 20 maanden na het begin van het tijdelijk pensioen”.

De brief en zijn bijlage maken tevens melding van de administratieve beroepsmogelijkheid bij de medische kwaliteitsmanager van Medex.

3.7. Op 27 maart 2013 stelt de behandelende arts van verzoekster het bedoelde beroep in. Het wordt gemotiveerd als volgt:

“De ziektegeschiedenis van Mevrouw XXXX is u bekend.

Ze maakte een periode door met aanslepende depressie, gepaard met ernstige anorexie, reactief op een uit de hand gelopen conflictsituatie op het werk.

Ondertussen volgde Mevrouw XXXX een intensieve psychotherapie met positief resultaat.

Momenteel is ze volop bezig met haar fysisch revalidatieproces.

Zoals u weet is het onmogelijk daar een exacte timing op te zetten, ondermeer omwille van mogelijke onvoorspelbare externe factoren.

De prognose is evenwel gunstig.

Mevrouw XXXX is vast besloten terug het werk op te nemen, en ze heeft haar vroegere gedrevenheid en enthousiasme teruggevonden.

Het voorstel van ‘tijdelijk vervroegd pensioen omwille van medische ongeschiktheid’ staat dan ook totaal haaks op haar doelstellingen en haar herwonnen motivatie en riskeert de herwonnen drive ernstig te remmen.

Bovendien geeft het statuut ‘ziekterlof’ meer flexibele mogelijkheden om de werkhervatting te programmeren op maat van haar herstel.

Deze ‘tijdelijk vervroegd op pensioenstelling’ is hier dus een rem op de verdere positieve evolutie die een totaal herstel en werkhervatting beoogt en is dus tegen aangewezen in dit herstelproces.”

Onder de drie op het beroepsformulier aangegeven beroepsmogelijkheden, stipt de behandelende arts aan “te vragen om een consult (gesprek) met de medische kwaliteitsmanager pensioenen of zijn afgevaardigde in het hoofdbestuur te Brussel”.

3.8. Op 3 april 2013 bevestigt Medex de ontvangst van de beroepsakte en stelt het verzoekster ervan in kennis dat zij eerstdaags een oproeping zal ontvangen voor een nieuw onderzoek overeenkomstig de procedure die in de beroepsakte werd gekozen.

Diezelfde dag nog wordt verzoekster opgeroepen voor een medisch onderzoek dat zal plaatsvinden op 23 mei 2013. Verzoekster wordt daarbij ervan geïnformeerd dat, indien tijdens deze beroepsprocedure geen akkoord wordt bereikt of indien zij zonder geldige reden afwezig is, het dossier voor eindbeslissing zal worden bezorgd aan een andere medische kwaliteitsmanager.

3.9. Met een e-mailbericht van 10 april 2013 vraagt verzoekster om het gepland medisch onderzoek uit te stellen, omdat zij op dat ogenblik op advies van haar behandelende arts en in functie van haar herstel nog in het buitenland verblijft.

Met een e-mailbericht van diezelfde dag antwoordt de dossierbeheerder van Medex dat afspraken slechts uitzonderlijk kunnen worden verzet. Aan verzoekster wordt gevraagd zich aan de geplande afspraak te houden.

3.10. Op 12 april 2013 bezorgt verzoekster aan de dossierbeheerder het volgend medisch attest van haar behandelende arts van 11 april 2013:

“We ontvingen uw uitnodiging om op 23-5-2013 aanwezig te zijn op de vergadering van de pensioencommissie.

Op dat moment werd voor Mevrouw XXXX een revalidatiekuur vastgelegd in het buitenland. Deze kan moeilijk geannuleerd worden.

Belangrijker is evenwel dat we, in de huidige fase van haar herstelproces, vaststellen dat deze formule noodzakelijk is om fysieke heropbouw mogelijk te maken, tot voldoende reserves opgebouwd zijn.

Zoals u weet is Mevrouw XXXX sterk gemotiveerd om haar beroepsactiviteiten terug op te nemen. Ze is dan ook bereid alle inspanningen te doen om werkzame formules optimaal toe te passen.”

3.11. Op 17 april 2013 wordt verzoekster nogmaals opgeroepen voor een medisch onderzoek, ditmaal op 5 juni 2013.

3.12. In het kader van dit medisch onderzoek, dat op 5 juni 2013 plaatsheeft, wordt een document ‘beroepsprocedure pensioencommissie’ opgesteld, waarin onder meer de ‘medische historiek’, de ‘behandeling’ en de vaststellingen van het ‘klinisch onderzoek’ worden weergegeven.

Op grond van dit medisch onderzoek wordt door Medex voorgesteld om verzoekster wegens medische ongeschiktheid voor elke functie tijdelijk vervroegd te pensioneren en haar over 18 maanden opnieuw te laten onderzoeken door de pensioencommissie.

3.13. Met een brief van 15 juli 2013 deelt de dossierbeheerder van Medex aan verzoekster mee dat tijdens het tegensprekelijke consult van 5 juni 2013 geen akkoord werd bereikt en het dossier daarom voor scheidsrechterlijke eindbeslissing zal worden voorgelegd aan het hoofd van de medische kwaliteit of zijn afgevaardigde.

Verzoekster stelt dat zij deze brief niet heeft ontvangen.

Op 24 oktober 2013 wordt aan verzoekster een gelijkaardige, Franstalige mededeling gedaan als die welke vervat is in de brief van 15 juli 2013.

3.14. Met een brief van 28 oktober 2013 stelt Medex verzoekster in kennis van de scheidsrechterlijke eindbeslissing, die als volgt luidt:

“U bent op medische gronden ongeschikt voor elke functie. U vervult daarom de voorwaarden om tijdelijk vervroegd te worden gepensioneerd. Dit pensioen gaat in op de eerste dag van de maand die volgt op de eerste betekening van de beslissing tot oppensioenstelling, met andere woorden op 01/04/2013.

U moet over 18 maanden op vraag van uw werkgever opnieuw door de pensioencommissie onderzocht worden. U hebt ook het recht om zelf een nieuw onderzoek aan te vragen vanaf zes maanden na het vorige onderzoek, d.w.z. vanaf 11/09/2013. In ieder geval is een nieuw onderzoek nodig vooraleer u het werk kunt hervatten.”

Dit is de tweede bestreden beslissing.

De “medische redenen” die de grondslag ervan vormen, luiden als volgt:

“Mevrouw XXXX, 44 jaar, deskundige, is in ziekteverlof sinds 26/5/2008 wegens een aanslepende depressie met anorexie, mede reactief op een uit de hand gelopen conflictsituatie op het werk. Onder intensieve psychotherapie is op psychologisch vlak het herstelproces sterk gevorderd. De fysische revalidatie neemt nog tijd in beslag en verloopt moeizaam. Ze is nog volop aan het revalideren onder andere met revalidatiekuren in het buitenland. Een exacte timing voor een eventuele werkhervatting is onmogelijk omwille van mogelijke externe factoren. Mede gezien de prognose naar werkhervatting na een zo langdurige afwezigheid nog steeds onduidelijk is, is een tijdelijk pensioen van 18 maanden de enige optie. Zo blijft de mogelijkheid op een herevaluatie op langere termijn mogelijk.”

De brief vermeldt voorts:

“Opgelet: De maximale duur van het tijdelijk vervroegd pensioen bedraagt 24 maanden. Indien u voor het verstrijken van die termijn niet opnieuw in dienst bent genomen of niet wedertewerkgesteld of wederbenuttigd wordt dan wordt het tijdelijk vervroegd pensioen automatisch omgezet in een definitief vervroegd pensioen (artikel 117, § 1, van de wet van 14 februari 1961 zoals gewijzigd bij wet van 19 mei 1991). Het wordt dus aanbevolen om een nieuw onderzoek te ondergaan ten laatste 18 tot 20 maanden na het begin van het tijdelijk pensioen.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op.

Zij laat gelden dat de tweede bestreden beslissing in de plaats is gekomen van de eerste bestreden beslissing en deze als het ware heeft vervangen. Alleen in laatste aanleg genomen beslissingen kunnen voor de Raad van State worden bestreden. Aangezien de eerste bestreden beslissing geen dergelijke beslissing is, dient het beroep te worden verworpen voor zover het tegen deze beslissing is gericht.

5. Verzoekster repliceert in haar memorie van wederantwoord dat zij beide beslissingen heeft vermeld, omdat de tweede de eerste heeft bevestigd.

In haar laatste memorie stelt zij:

“Het is correct dat de tweede beslissing in plaats komt van de eerste beslissing, krachtens de devolutieve werking van het administratief beroep.

In zoverre de beslissing in graad van beroep wordt bevestigd, blijft die beslissing in eerste aanleg nog een onderdeel van de beslissing en kan die weliswaar niet meer op basis van de motivering maar wel met verwijzing naar de andere beginselen van behoorlijk bestuur (onder meer de zorgvuldigheid en de redelijkheid) worden aangehaald.”

Beoordeling

6. De tweede bestreden beslissing is genomen ingevolge de aanwending door verzoekster van de georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheid tegen de eerste bestreden beslissing, overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 18 augustus 1939 ‘tot regeling van de inrichting der geneeskundige onderzoeken door de Administratieve Gezondheidsdienst, in

plaats van door de provinciale pensioencommissies' zoals dat in dit geval nog toepassing vindt. De devolutieve werking van dit administratief beroep brengt met zich mee dat de in laatste aanleg genomen beslissing geheel in de plaats komt van de oorspronkelijke beslissing. Deze laatstgenoemde beslissing kan en zal aldus geen enkel rechtsgevolg meer sorteren, noch verhinderen dat enig rechtsgevolg tot stand komt. Een dergelijke beslissing kan niet ontvankelijk met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State worden bestreden.

De exceptie is gegrond.

7. Het voorliggende beroep is bijgevolg niet ontvankelijk voor zover het gericht is tegen de eerste bestreden beslissing.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoekster voert in het middel de schending aan van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de bestreden scheidsrechterlijke eindbeslissing werd genomen door de medische kwaliteitsmanager die werd aangewezen door het hoofd van de medische kwaliteit van Medex, maar dat die medische kwaliteitsmanager haar niet heeft gezien of gehoord.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in, zo stelt verzoekster, dat het bestuur alle feiten die relevant zijn voor de te nemen beslissing met zorgvuldigheid moet vaststellen en daarmee ook rekening moet houden. Daartoe moet het bestuur onder meer overleg plegen met de betrokkenen of hen horen. Eén van

deze betrokkenen is de werkgever die op de hoogte is van de problematiek op de werkvloer welke de aanleiding was van verzoeksters moeilijkheden. De redelijkheid lijkt te gebieden, zo vervolgt verzoekster, dat de aanleiding van haar arbeidsongeschiktheid in beraad wordt genomen.

Volgens verzoekster heeft de procedure die in dit geval werd gevolgd, die vereiste kwaliteit van zorgvuldigheid en redelijkheid niet geboden. Zij wijst er in dit verband op dat bijna vijf maanden gelegen zijn tussen het onderzoek en de tweede bestreden beslissing. De omstandigheid dat tijdens de eerste fase van de beroepsprocedure geen overeenstemming kon worden bereikt, impliceerde nochtans dat gebruik diende te worden gemaakt van de ter beschikking zijnde onderzoeksmogelijkheden, zeker gelet op de aard van de betwisting zoals die blijkt uit de motivering van de tweede bestreden beslissing. In deze motivering wordt namelijk aangegeven dat het herstelproces sterk gevorderd is en dat een exacte timing voor een eventuele beroepshervatting onmogelijk is omwille van mogelijke externe factoren. Verzoekster stelt dat dit alles een nieuw onderzoek na vijf maanden noodzakelijk maakte. Nergens wordt aangegeven waarom dit onderzoek niet is gebeurd, terwijl de traditionele redenen om af te zien van het hoorrecht hier niet aanwezig blijken te zijn. Dit klemmt des te meer volgens verzoekster nu andere beslissingen hadden kunnen worden genomen, namelijk een tijdelijke ongeschiktverklaring zonder pensionering, voorts een tijdelijke geschiktverklaring voor aangepast werk en ten slotte een definitieve ongeschiktverklaring voor de gewone werkzaamheden, maar geschiktverklaring voor specifieke functies.

9. In haar memorie van wederantwoord benadrukt verzoekster dat in haar geval een “zeer ernstige psychiatrische problematiek” aan de orde was, maar dat “[o]p geen enkel moment, noch op 11 maart 2013, noch op 5 juni 2013 [...] een werkelijk medisch onderzoek werd gedaan”.

10. In haar laatste memorie houdt verzoekster staande dat haar werkgever nooit aandacht heeft besteed aan haar situatie. Zij stelt dat verwacht mocht worden dat dit minstens zou gebeuren op het ogenblik van de beoordeling van de beslissing over haar gedwongen pensionering.

Verzoekster betwist voorts “dat er reeds een eerste medisch onderzoek zou zijn doorgedaan in eerste aanleg”.

Ten slotte herhaalt zij dat een scheidsrechterlijke beslissing “minstens een eigen medisch onderzoek, minstens een werkelijk medisch verslag en in elk geval een contact met de partijen [vereist]”.

Beoordeling

11. Verzoekster acht het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel geschonden doordat de tweede bestreden beslissing niet gesteund is op een actueel medisch onderzoek en geen rekening houdt met de situatie op de werkvloer die de aanleiding was van haar medische problemen. Volgens verzoekster is er zelfs op geen enkel moment van de procedure sprake geweest van een “werkelijk” medisch onderzoek.

12. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt voor het bestuur de verplichting in om zijn beslissing zorgvuldig voor te bereiden en te steunen op een correcte feitenvinding. Van een zorgvuldig handelend bestuur mag worden verwacht dat het bij het nemen van een beslissing zoals die welke thans wordt bestreden, zich informeert over alle relevante elementen – daaronder begrepen recente medische gegevens, behandelingen en het effect van dergelijke behandelingen – teneinde met kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen.

Wat het redelijkheidsbeginsel betreft, vermag de Raad van State het overheidsoptreden te toetsen aan het gedrag dat redelijkerwijze van een

overheid mag worden verwacht, maar hij vermag slechts in te grijpen als de overheid buiten de grenzen van de redelijkheid heeft gehandeld. Het redelijkheidsbeginsel kan slechts geschonden zijn indien de overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het gewoon niet denkbaar is dat een zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden tot zulke beslissing zou komen.

13.1. Verzoekster kan vooreerst niet worden bijgevalen in haar argumentatie betreffende de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Reeds naar aanleiding van de aanvraag van Kind en Gezin van 26 november 2012 om verzoekster te laten onderzoeken met het oog op haar mogelijke vervroegde pensionering, heeft op 11 maart 2013 een medisch onderzoek van verzoekster plaatsgevonden. In het kader van de eerste fase van het door verzoekster ingestelde administratief beroep tegen de oorspronkelijke beslissing betreffende haar medische ongeschiktheid heeft er op 5 juni 2013 een tweede medisch onderzoek plaatsgehad. Aangezien de scheidsrechterlijke eindbeslissing genomen werd op 28 oktober 2013, dateert ze van nog geen vijf maanden na dit laatste onderzoek. In acht genomen dat er tijdens het jaar voorafgaand aan de scheidsrechterlijke eindbeslissing aldus twee medische onderzoeken van verzoekster zijn gebeurd en sinds het laatste medische onderzoek slechts een relatief korte periode is verlopen, kan het niet als een onzorgvuldigheid vanwege het bestuur worden aangemerkt dat geen derde medisch onderzoek meer heeft plaatsgehad en verzoeksters situatie beoordeeld werd op grond van de elementen die het dossier reeds bevatte, waaronder de bevindingen van de twee voorafgaande medische onderzoeken. Dit is zeker zo nu geen elementen blijken en ook niet door verzoekster worden aangebracht die erop zouden kunnen wijzen dat zich in de korte tijd na het laatste onderzoek een wezenlijke wijziging heeft voorgedaan in haar situatie die de geneesheer-scheidsrechter noopte tot een bijkomend onderzoek opdat hij met volledige kennis van zaken een beslissing zou kunnen nemen.

13.2. Voor zover verzoekster beweert dat in de loop van de ganse procedure zelfs geen enkel “werkelijk” medisch onderzoek heeft plaatsgevonden, blijkt uit de feitelijke toedracht van de zaak echter dat zij zowel tijdens de initiële procedure voor de pensioencommissie, als in het kader van het administratief beroep opgeroepen is geworden voor een medisch onderzoek en dat telkens slechts een beslissing werd genomen nadat dit medisch onderzoek, respectievelijk op 11 maart 2013 en 5 juni 2013, had plaatsgevonden. Weliswaar lijkt verzoekster in haar laatste memorie nog te betwisten dat “een medisch onderzoek zou zijn doorgegaan in eerste aanleg”, maar daartegen moet worden opgeworpen dat zij dat zeer laattijdig doet. Bovendien beperkt zij zich op dit punt tot een loutere bewering die wordt tegengesproken door wat zij zelf eerder in haar verzoekschrift heeft geschreven, namelijk dat “[d]it onderzoek [...] uiteindelijk plaats[vond] op 11 maart 2013”. In die omstandigheden kan die bewering van verzoekster niet worden aangenomen.

13.3. Van het medisch onderzoek van verzoekster op 5 juni 2013, in het kader van de eerste fase van haar administratief beroep, is voorts een verslag opgenomen in het administratief dossier, waaruit blijkt welke elementen tijdens dat onderzoek allemaal aan bod zijn gekomen. Een lezing van de bestreden beslissing, in samenhang met dit medisch verslag, maakt duidelijk dat rekening is gehouden met de elementen die door verzoekster en haar behandelende arts in het beroepschrift zijn aangevoerd. Er wordt immers aangegeven dat verzoekster kampt met een aanslepende depressie met anorexie, mede als reactie op een uit de hand gelopen conflictsituatie op het werk. De tweede bestreden beslissing heeft dus wel degelijk oog gehad voor de aanleiding van verzoeksters medische problemen. Die aanleiding kan evenwel op zich niets veranderen aan hetgeen tijdens de beroepsprocedure ter beoordeling stond, namelijk de medische geschiktheid van verzoekster om haar functie terug op te nemen of eventueel een andere functie uit te oefenen. Ze vermag ook geen afbreuk te doen aan de vaststelling van de geneesheer-scheidsrechter dat de fysieke revalidatie nog tijd in beslag neemt en moeizaam verloopt, dat een exacte timing van een eventuele werkhervatting on-

mogelijk is omwille van mogelijke externe factoren en dat de prognose van een werkhervatting na een zo langdurige afwezigheid nog steeds onduidelijk is.

13.4. Uit het voorgaande volgt dat de tweede bestreden beslissing werd genomen nadat eerder twee medische onderzoeken hadden plaatsgevonden en dat er geen aanwijzingen zijn dat die niet zouden hebben volstaan om tot een zorgvuldig genomen eindbeslissing te komen, noch dat daarbij onvoldoende rekening zou zijn gehouden met de door verzoekster aangebrachte elementen.

14. De bestreden beslissing kan ook niet onredelijk worden genoemd.

De motivering van de bestreden beslissing vermeldt dat op psychisch vlak het herstelproces sterk is gevorderd, maar dat de fysieke revalidatie nog tijd in beslag neemt en moeizaam verloopt. Een prognose van werkhervatting na zo een langdurige afwezigheid – van vijf en een half jaar – wordt nog steeds onduidelijk geacht en daarom wordt een tijdelijke pensionering waarbij na 18 maanden een nieuw onderzoek volgt, waardoor een herevaluatie nog mogelijk is, de enige aangewezen optie geacht.

Daargelaten of die optie de enig mogelijke was, brengt verzoekster alvast geen elementen aan die ervan overtuigen dat het een optie is die geen zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden zou hebben gekozen en aldus de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

15. Voor zover verzoekster in haar uiteenzetting van het middel laat uitschijnen dat zij ook de hoorplicht geschonden ziet, dient erop te worden gewezen dat de hoorplicht als ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur in dit geval niet van toepassing is, aangezien een normatieve regeling – onder meer vervat in het reeds genoemde koninklijk besluit van 18 augustus 1939 – uitdruk-

kelijk bepaalt op welke wijze de beslissing over de medische geschiktheid van de betrokken ambtenaar op een tegensprekelijke wijze tot stand komt.

16. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. Verzoekster voert in het middel de schending aan van “de formele motiveringsplicht en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen”.

Zij merkt op dat in de beslissing betreffende haar medische ongeschiktheid van 11 maart 2003 als motivering wordt vermeld dat “[zij] van oordeel [is] dat ze ooit nog aan het werk zal gaan”. Volgens verzoekster is dit echter geen pertinente motivering die kan verantwoorden waarom haar verweer tegen de oppensioenstelling niet wordt aangenomen.

Volgens verzoekster kunnen ook in de motivering van de tweede bestreden beslissing niet alle noodzakelijke elementen worden teruggevonden. Er wordt aangenomen dat het herstelproces ver gevorderd is, zodat het aanvaarden van het tijdelijk pensioen als enige optie niet in overeenstemming is met de overwegingen van die beslissing. Niet alleen bestaan er andere opties, minstens zou in dat geval veeleer de maximale termijn van 24 maanden voor het tijdelijk pensioen moeten worden opgelegd. Nergens wordt aangegeven waarom slechts in 18 maanden is voorzien. Dit geldt zeker als men van oordeel is dat de kansen op werkhervatting zo correct mogelijk moeten worden geëvalueerd.

18. Verzoekster volhardt in haar memorie van wederantwoord dat de vermelding dat “betrokkene [...] van oordeel [is] dat ze ooit nog aan het werk

zal gaan” niet beantwoordt aan de wettelijke vereisten. Een dergelijke motivering maakt immers niet duidelijk waarom de concrete beslissing werd genomen en evenmin waarom zij zou dwalen wanneer zij haar overtuiging weergeeft dat zij opnieuw aan het werk zal kunnen gaan.

19. In haar laatste memorie voert verzoekster nog aan dat uit de motivering allerm minst blijkt dat de geneesheer-expert de elementen die zij in haar beroep heeft aangebracht, mee in overweging heeft genomen bij het nemen van de beslissing over haar medische geschiktheid. Zo wordt geen gewag gemaakt van haar wil om opnieuw te werken, de jobinhoud en “andere omkaderende voorwaarden”.

Beoordeling

20. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit 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 de voornoemde 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.

21. Voor zover verzoekster laat gelden dat de motivering van de beslissing betreffende haar medische ongeschiktheid die haar met een brief van 20 maart 2013 werd meegedeeld niet afdoende is, moet erop worden gewezen, zoals reeds is gebeurd bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het voorliggende beroep *sub* 6, dat deze beslissing ingevolge de devolutieve werking van het ingestelde administratief beroep vervangen is door de beslissing van 28 oktober 2013.

Het middel is in zoverre dan ook niet ontvankelijk.

22. Waar verzoekster voorhoudt dat in de tweede bestreden beslissing kan worden gelezen dat het herstelproces ver gevorderd is, gaat zij uit van een gedeeltelijke en verkeerde lezing van de motivering van deze beslissing. Weliswaar wordt in die motivering aanvaard dat op psychisch vlak het herstelproces al ver gevorderd is, maar evenzeer wordt daarin aangegeven dat dit op het fysieke vlak nog niet het geval is, aangezien de fysieke revalidatie nog tijd in beslag neemt en moeizaam verloopt en verzoekster nog volop aan het revalideren is met onder andere revalidatiekuren in het buitenland, en dat een exacte timing voor werkhervatting omwille van mogelijke externe factoren onmogelijk is. Gezien deze onduidelijke prognose van een werkhervatting, maar met het oog op een mogelijke herevaluatie op langere termijn, werd voor een tijdelijke vervroegde oppensioenstelling gekozen.

Zoals reeds werd aangenomen bij de beoordeling van het eerste middel, kon op grond van de voormelde motieven in redelijkheid worden besloten tot een tijdelijke vervroegde oppensioenstelling. In tegenstelling tot wat verzoekster meent, is de keuze voor het tijdelijk vervroegd pensioen aldus in overeenstemming met de gemaakte overwegingen.

23. Waar verzoekster stelt dat er andere opties zijn dan deze waarvoor door de geneesheer-scheidsrechter werd gekozen, werd reeds bij de beoordeling van het eerste middel aangegeven dat de beslissing tot een tijdelijke vervroegde pensionering ook tot de mogelijkheden behoorde en een dergelijke beslissing, gelet op de motivering die eraan ten grondslag ligt, niet onredelijk kan worden genoemd.

24. Voor zover verzoekster bekritiseert dat in de tweede bestreden beslissing niet wordt aangegeven waarom werd voorzien in een tijdelijk vervroegd pensioen van 18 maanden in de plaats van 24 maanden, moet worden gewezen op artikel 117, § 1, van de wet van 14 februari 1961, dat luidt als volgt:

“Het vroegtijdig pensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid mag definitief toegekend worden indien de in § 2 bedoelde medische instanties oordelen dat het personeelslid definitief ongeschikt is om op een regelmatige wijze zijn functies of andere functies ingevolge wedertewerksstelling of wederbenutting, krachtens de reglementen van toepassing in de verschillende openbare diensten, in een ander ambt dat beter met zijn lichamelijke geschiktheid overeenkomt, te vervullen. In alle andere gevallen, met uitzondering van dat bedoeld in § 3, derde lid, wordt het pensioen tijdelijk toegekend voor een maximumduur van twee jaar.

De voormelde medische instanties mogen op elk tijdstip beslissen de betrokkene aan een nieuw onderzoek te onderwerpen. Zij moeten hem ten minste eenmaal opnieuw onderzoeken tussen de derde en de zesde maand vóór de datum van het verstrijken van de periode van het tijdelijk pensioen.

De betrokkene van zijn kant mag steeds een nieuw geneeskundig onderzoek aanvragen op voorwaarde dat er ten minste zes maanden zijn verstreken sinds het vorige onderzoek.

Het tijdelijk pensioen wordt definitief wanneer het personeelslid, vóór het verstrijken van de periode van twee jaar, definitief ongeschikt wordt verklaard. In elk geval wordt het tijdelijk pensioen definitief:

- 1° hetzij bij het verstrijken van de voormelde periode indien het betrokken personeelslid niet opnieuw in dienst werd genomen of niet wedertewerkgesteld of wederbenuttigd kan worden;
- 2° hetzij zodra het personeelslid de leeftijd bereikt voorzien bij artikel 115 voor de categorie waartoe het behoort.
[...].”

Uit deze bepaling volgt dat een tijdelijke vervroegde oppensioenstelling maximaal twee jaar kan duren en dat een tijdelijk op pensioen gesteld

personeelslid uiterlijk bij het verstrijken van die periode definitief op pensioen wordt gesteld indien het niet opnieuw in dienst werd genomen of niet weder tewerkgesteld of wederbenuttigd kan worden.

Anders dan verzoekster meent, blijkt uit de tweede bestreden beslissing niet dat haar een tijdelijk vervroegd pensioen van 18 maanden zou zijn opgelegd. Wel is bepaald dat zij over 18 maanden opnieuw door de pensioencommissie moet worden onderzocht.

Zoals vermeld in de tweede bestreden beslissing, zoals die betekend is geworden, is een werkhervatting van verzoekster enkel mogelijk na een nieuw onderzoek door Medex. Opdat vermeden zou worden dat verzoekster bij het verstrijken van de maximumperiode van het tijdelijk vervroegd pensioen van twee jaar ten onrechte definitief zou worden gepensioneerd, is het niet onredelijk dat, rekening houdend met de mogelijke duur van een nieuw onderzoek, aan de werkgever de verplichting wordt opgelegd om na 18 maanden een nieuw onderzoek bij Medex aan te vragen. Artikel 117, § 1, van de wet van 14 februari 1961 legt in dit verband overigens de verplichting op om het betrokken personeelslid ten minste eenmaal opnieuw te onderzoeken tussen de derde en de zesde maand vóór de datum van het verstrijken van de periode van het tijdelijk pensioen. De tweede bestreden beslissing houdt aldus niet noodzakelijk in dat verzoeksters tijdelijk vervroegd pensioen na 18 maanden zou worden beëindigd, maar laat slechts toe dat nog tijdig – dit wil zeggen vóór een onherroepelijke omzetting in een definitief vroegtijdig pensioen na twee jaar – een nieuwe evaluatie van de medische geschiktheid van het personeelslid kan gebeuren, die gebeurlijk tot een ander resultaat kan leiden.

Het middel gaat in zoverre uit van een foutieve premisse.

25. Daargelaten of verzoekster, waar zij in haar laatste memorie nog aanvoert dat uit de tweede bestreden beslissing niet blijkt dat de geneesheer-

expert de in het kader van haar beroep aangebrachte elementen mee in overwe-
ging heeft genomen, aan het middel een nieuwe draagwijdte geeft en of zij dat in
de voornoemde memorie nog op een ontvankelijke wijze vermag te doen, moet
worden opgemerkt dat de wil van verzoekster om in de toekomst nog te zullen
werken, de jobinhoud en de “andere omkaderende voorwaarden”, hoe dan ook
niets kunnen veranderen aan het determinerende motief van de tweede bestreden
beslissing dat de fysieke revalidatie van verzoekster, die nog aan de gang is en
moeizaam verloopt, een exacte timing van een eventuele werkhervatting onmoge-
lijk maakt en dat de prognose van een eventuele werkhervatting na een zo lang-
durige afwezigheid nog steeds onduidelijk is, waardoor wordt gekozen voor een
tijdelijke vervroegde pensionering.

26. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

27. Verzoekster voert in het middel de schending aan van artikel 58
van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken en de
artikelen 1, 3 en 5 van het decreet van 19 juli 1973 ‘tot regeling van het gebruik
van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werkne-
mers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en
bescheiden van de ondernemingen’.

Zij wijst erop dat de brief van 24 oktober 2013 die zij vanwege
de verwerende partij met betrekking tot de beroepsprocedure heeft ontvangen in
de Franse taal, een substantieel onderdeel van de procedure betreft, zodat de niet-
naleving van de taalwetgeving dient te leiden tot de vernietiging van “het bestre-
den ontslagbesluit, dat immers steunt op de bedoelde beslissing van Medex”.

Verzoekster voegt er nog aan toe dat zij recht heeft op de behandeling van haar dossier met eerbiediging van de taalwetgeving. Zij stelt dat de kans niet onbestaande is dat bepaalde nuances verloren zijn gegaan bij de behandeling in de Franse taal.

28. In haar memorie van wederantwoord wijst verzoekster er nog op dat de kwestieuze brief dateert van 24 oktober 2013, dit wil zeggen van enkele dagen vóór de tweede bestreden beslissing, zodat zij er niet meer nuttig heeft kunnen op reageren.

29. In haar laatste memorie laat verzoekster nog gelden dat de verwerende partij in het neergelegde administratief dossier een brief van 15 juli 2013 heeft opgenomen die aan haar is gericht, in het Nederlands is gesteld en gelijkaardige informatie bevat als de Franstalige brief van 24 oktober 2013, maar dat zij die brief niet heeft ontvangen en zij ervan slechts kennis heeft kunnen nemen via de mededeling van het administratief dossier.

Beoordeling

30. Luidens zijn toenmalige artikel 1 is het voornoemde decreet van 19 juli 1973, waarvan verzoekster de schending aanvoert, van toepassing op de natuurlijke personen en rechtspersonen die een exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied hebben en regelt dit decreet het taalgebruik voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede voor de wettelijk voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen.

Medex, dat een federaal bestuur is en de tweede bestreden beslissing heeft genomen, valt niet onder het toepassingsgebied van het voornoemde decreet.

31. Voor zover verzoekster in het middel aanvoert dat de tweede bestreden beslissing tot stand is gekomen met schending van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, dient erop te worden gewezen dat zulke eventuele schending hoe dan ook slechts tot de nietigverklaring van die beslissing kan leiden, indien ze betrekking heeft op een wezenlijk stuk van de procedure, dat de draagwijdte van de genomen beslissing heeft kunnen beïnvloeden, of indien ze aan verzoekster een waarborg heeft ontnomen.

De Franstalige brief van 24 oktober 2013 die verzoekster vanwege een dossierbeheerder van Medex heeft ontvangen, betreft slechts de mededeling dat tijdens het tegensprekelijke consult van 5 juni 2013 in aanwezigheid van de door verzoekster aangewezen arts (“médecin defense”) geen akkoord werd bereikt. Voorts maakt die brief melding van het verdere verloop van de procedure: het dossier zal voor scheidsrechterlijke eindbeslissing worden voorgelegd aan het hoofd van de medische kwaliteit of zijn afgevaardigde; deze zal verzoekster oproepen voor een nieuw onderzoek als hij het nodig acht; indien verzoekster daaraan geen gevolg geeft, zal de beslissing worden gesteund op de medische documenten in het dossier.

Verzoekster kan niet worden bijgevalen in haar standpunt dat deze brief als een wezenlijk stuk in de besluitvorming moet worden beschouwd. Hij houdt immers enerzijds slechts de mededeling in van een gegeven dat verzoekster reeds eerder bekend was of had moeten zijn, namelijk de afwezigheid van een akkoord bij het tegensprekelijke consult van 5 juni 2013, en anderzijds beschrijft hij slechts het verdere verloop van de procedure overeenkomstig de toepasselijke reglementering. De brief heeft als zodanig geen enkele invloed gehad op de tweede bestreden beslissing en heeft deze beslissing in geen enkele mate inhoudelijk kunnen bepalen.

Evenmin kan eruit worden afgeleid dat bij de behandeling van verzoeksters dossier nuances zouden zijn teloorgegaan door het onwettige ge-

bruik van de Franse taal of dat aan verzoekster enige waarborg zou zijn ontnomen.

32. Het derde middel kan niet worden aangenomen.

VI. Anonimisering

33. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vraagt verzoekster op de terechtzitting dat bij de publicatie van het arrest haar identiteit niet wordt opgenomen.

Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 24 november 2015, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren