

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.920 van 23 juni 2023
in de zaak A. 235.121/IX-9977**

In zake: Martine CRAEYE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Iwein Van Driessche
kantoor houdend te 1745 Opwijk
Nanovestraat 26
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Lieve Dehaese
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Luikersteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 november 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het bestuur Medische Expertise van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van 29 september 2021, waarbij Martine Craeye op medische gronden ongeschikt wordt verklaard voor elke functie en wordt vastgesteld dat zij daarom de voorwaarden vervult om definitief 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.

Eerste auditeur Iris Verheven 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 22 mei 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Célia De Bondt, die *loco* advocaat Lieve Dehaese verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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 werkt sedert 1 november 1990 als verpleegkundige bij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) van Anderlecht.

3.2. Op 11 maart 2021 verzoekt dat OCMW aan de pensioencommissie om een medisch onderzoek op te starten met toepassing van artikel 117 van de wet van 14 februari 1961 ‘voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel’.

Op 1 juli 2021 beslist de pensioencommissie op basis van het medisch onderzoek van verzoekster en het verslag van haar behandelend geneesheer:

“Vanuit medisch standpunt vervult u momenteel niet de voorwaarden om vroegtijdig te worden gepensioneerd. U blijft echter nog tijdelijk ongeschikt om op normale en regelmatige wijze uw werkzaamheden te verrichten. U kunt op verzoek van uw werkgever worden opgeroepen voor een nieuw onderzoek door de pensioencommissie over 4 maanden, d.w.z. vanaf 01/11/2021, tenzij u inmiddels het werk zou hervat hebben. De ziekte waaraan u leed op het ogenblik van het onderzoek wordt niet erkend als ernstige en langdurige ziekte zoals bedoeld wordt in de voor uw dienst geldende reglementering betreffende verloven en afwezigheden. Omwille van de bescherming van het medisch geheim wordt de medische motivatie van deze beslissing afgedrukt op een afzonderlijk document dat als bijlage 1 bij deze brief wordt gevoegd.”

Op 29 juli 2021 tekent verzoekster beroep aan tegen deze beslissing. Uit het medisch verslag van de behandelend geneesheer gevoegd bij het beroep blijkt dat verzoekster niet de vaststellingen en de medische conclusies van de pensioencommissie betwist maar wel de termijn waarbinnen een nieuw onderzoek moet gebeuren. De afhandeling van een juridische procedure naar aanleiding van een geschil met het OCMW moet volgens de behandelend geneesheer worden afgewacht; verzoekster “wenst werkhervatting” maar pas daarna “kan er sprake zijn van werkbekwaamheid”.

3.3. Op 8 september 2021 deelt de pensioencommissie, na kennisname van het beroep, het volgende voorstel van nieuwe beslissing mee aan verzoekster:

“Met betrekking tot uw arbeidsgeschiktheid heeft deze het volgende beslist:

Vanuit medisch standpunt vervult u momenteel niet de voorwaarden om vroegtijdig te worden gepensioneerd. U blijft echter nog tijdelijk ongeschikt om op normale en regelmatige wijze uw werkzaamheden te verrichten. U kunt op verzoek van uw werkgever worden opgeroepen voor een nieuw onderzoek door de pensioencommissie over 6 maanden, d.w.z. vanaf 28/02/2022, tenzij u inmiddels het werk zou hervat hebben. De ziekte waaraan u leed op het ogenblik van het onderzoek wordt niet erkend als ernstige en langdurige ziekte zoals bedoeld wordt in de voor

uw dienst geldende reglementering betreffende verloven en afwezigheden.”

Verzoekster reageert niet op het voorstel van beslissing, zodat het dossier voor een scheidsrechterlijke eindbeslissing wordt voorgelegd aan het diensthoofd Medische Kwaliteit.

3.4. Op 29 september 2021 neemt de verwerende partij de volgende beslissing:

“Ik heb de eer u het definitieve resultaat mee te delen van de beroepsprocedure die u instelde tegen de beslissing die de pensioencommissie in eerste instantie genomen had. Daar de eerste fase van de beroepsprocedure niet tot een akkoord heeft geleid, werd uw dossier voor scheidsrechterlijke eindbeslissing overgemaakt aan de door het Hoofd van de medische kwaliteit aangewezen medische kwaliteitsmanager.

Deze heeft het volgende beslist i.v.m. uw arbeidsgeschiktheid:

U bent op medische gronden ongeschikt voor elke functie. U vervult daarom de voorwaarden om definitief 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.

Het verlies van de graad van zelfredzaamheid werd bepaald op 0 punten op een schaal van 18 punten in toepassing van het ministerieel besluit van 30 juli 1987. Uw definitieve ongeschiktheid is bijgevolg niet het gevolg van een zware handicap opgelopen tijdens de loopbaan en waardoor definitief een einde werd gemaakt aan uw diensten zoals bedoeld in de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen.

De ziekte waaraan u leed op het ogenblik van het onderzoek wordt niet erkend als ernstige en langdurige ziekte zoals bedoeld wordt in de voor uw dienst geldende reglementering betreffende verloven en afwezigheden.”

Op dezelfde dag worden aan verzoekster de medische redenen meegedeeld die aan de basis liggen van de beslissing die de pensioencommissie heeft genomen:

“Verpleegassistente, 50 jaar oud, in ziekteverlof sinds 26-12-2019 en in disponibiliteit sinds 23-03-2021.

Diagnose: psychische decompensatie door werkgerelateerde problematiek.

Het gaat hier over de psychische impact van een conflictsituatie op de werkvloer. De huidige toestand alsook het reeds zeer langdurige

werkverlet maken dat een werkhervatting in de toekomst hier niet meer haalbaar lijkt zodat betrokkene kan worden toegelaten tot het definitieve pensioen wegens medische redenen.

Erkenning van ernstige en langdurige ziekte: niet erkend

Ondanks het langdurig ziek zijn betreft het hier geen levensbedreigende aandoening zodat de ziekte niet kan erkend worden als ernstig en langdurig.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. Het enige middel is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (formelemotiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Verzoekster zet uiteen dat de motivering opgegeven in de bestreden beslissing niet laat begrijpen wat het diensthoofd Medische Kwaliteit ertoe heeft bewogen af te wijken van de eerdere beslissingen van de pensioencommissie, waarin telkens werd overwogen dat verzoekster op dat moment vanuit medisch oogpunt niet de voorwaarden vervulde om vroegtijdig te worden gepensioneerd. De bestreden beslissing komt onbegrijpelijk voor daar er geen nieuwe feiten zijn tussengekomen of nieuwe medische verslagen werden toegevoegd tussen de beslissing van 8 september 2021 en de datum van de bestreden beslissing. De formelemotiveringsplicht vereist dat in de akte zelf of de daarbij gevoegde akte kan worden gelezen wat de verwerende partij heeft doen besluiten tot een definitieve medische ongeschiktheid voor elke functie en dus een definitieve vroegtijdige pensionering. De verwerende partij heeft niet zorgvuldig gehandeld.

5. De verwerende partij verwijst naar de medische motieven opgenomen in de bestreden beslissing waaruit blijkt dat verzoekster niet op regelmatige wijze in haar functie kan terugkeren en dat wedertewerkstelling onmogelijk lijkt, hetgeen een definitieve ongeschiktheid rechtvaardigt. Zij wijst

erop dat verzoekster dat in haar verzoekschrift ook aangeeft door te stellen dat een werkhervatting met de huidige werkgever niet haalbaar is, gelet op de lopende juridische procedure en de reden van arbeidsongeschiktheid. Ook uit het medisch verslag van de behandelend psychiater blijkt dat verzoekster niet op regelmatige wijze in haar functie kan terugkeren en dat wedertewerkstelling bij de huidige werkgever onmogelijk lijkt.

De afhandeling van de juridische procedure afwachten om de arbeidsgeschiktheid te beoordelen is geen criterium bij de beoordeling voor al dan niet toelating tot het pensioen wegens gezondheidsredenen of lichamelijke ongeschiktheid, zoals in voormeld artikel 117 is bepaald. De werkrelatie met de werkgever is aangetast en een werkhervatting lijkt dan ook onmogelijk.

Voorts werd de bestreden beslissing genomen met de nodige zorgvuldigheid, rekening houdend met de medische en sociale omstandigheden. Er wordt verwezen naar de door verzoekster aangevoerde voorvallen tijdens haar beroepsloopbaan.

6. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de beslissing van de pensioencommissie “niet als een kennelijke beoordelingsfout kan worden gekwalificeerd en dat de motivering dus niet als ontoereikend kan worden beschouwd”. Uit de redenering blijkt ook dat de arts die uitspraak deed op het niveau van de eindbeslissing wel degelijk rekening hield met het hele dossier. De conflictsituatie met de werkgever maakt het onmogelijk om weer aan het werk te gaan. Zij stelt ten slotte:

“Bovendien, als de bestreden beslissing geen rechtshandeling is en dus niet punt voor punt op elk door de verzoeker ontwikkeld argument hoeft te antwoorden, moet zij de verzoeker (verzoekende partij) toch minstens de mogelijkheid bieden om na te gaan of de argumenten waarop haar beroep is gebaseerd, zijn onderzocht (arrest nr 91.386 van 6 december 2000 [...]).

Een ander arrest neemt ditzelfde standpunt over in Medex-beslissingen: Arrest nr 165.564 van 5 december 2006 [...]:

‘dat na het meningsverschil tussen deze arts en die van de administratieve gezondheidsdienst, de geneesheer-directeur, [...]; dat, aangezien zijn beslissing geen rechtshandeling was, hij niet punt voor punt hoefde te

antwoorden op elk door verzoeker aangevoerd argument en alleen de redenen hoefde aan te geven die zijn beslissing van ongeschiktheid rechtvaardigden' (vrije vertaling)."

Beoordeling

7. In het beredeneerd auditoraatsverslag kon de verwerende partij de volgende beoordeling van het middel lezen:

“5. Verzoekster voert de schending aan van de formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel daar de bestreden beslissing niet laat begrijpen waarom tot het genomen besluit is gekomen.

6. In de beslissing van 1 juli 2021 wordt besloten, op basis van het verslag van de behandelend geneesheer en een medisch onderzoek dat verzoekster omwille van schildklierproblemen en psychische redenen het werk niet kan hervatten en niet voldoet aan de voorwaarden van een vroegtijdige pensionering. Een nieuw onderzoek door de pensioencommissie over vier maanden wordt in het vooruitzicht gesteld.

Verzoekster dient beroep in tegen voormelde beslissing en op basis van het medisch verslag van de behandelend geneesheer stelt de verwerende partij een nieuwe beslissing voor waar op basis van recidief schildklierproblemen, een angstpathologie en een heel onbehaaglijk bestaan ten gevolge van problemen op het werk de beslissing van 1 juli wordt bevestigd met dien verstande dat een nieuw onderzoek door de pensioencommissie over zes maanden in het verschiet wordt gesteld.

De bestreden beslissing uiteindelijk besluit op basis van de diagnose psychische decompensatie door werkgerelateerde problematiek dat werkhervatting in de toekomst niet haalbaar lijkt waardoor verzoekster wordt toegelaten tot het definitieve pensioen wegens medische redenen.

Vanuit een principiële benadering heeft de verwerende partij hiermee inderdaad de bestreden beslissing gemotiveerd, doch deze laat niet begrijpen waarom op basis van dezelfde medische vaststellingen, hetzelfde zeer langdurig werkverlet en dezelfde omstandigheden (procedure tegen werkgever) de pensioencommissie thans een verschillende beslissing neemt.

De wet van 29 juli 1991 strekt ertoe de bestemming van een beslissing in kennis te stellen van de redenen waarom een bepaalde beslissing genomen is. Dit is ten deze niet het geval zodat de formelemotiveringsplicht is geschonden.

7. Anders dan verwerende partij betoogt, is nergens in het medisch verslag van de behandelend geneesheer opgenomen dat de werkrelatie met de werkgever is aangetast [en] dat wedertewerkstelling bij de huidige werkgever onmogelijk lijkt. Integendeel, vermeld wordt: ‘Momenteel blijft betrokkene mijn inziens volledig werkongeschikt vanwege ‘vermelde psychopathologie’. Deze werkongeschiktheid zal duren tot na afhandeling van de lopende procedure. Pas na eerherstel en uitklaring van de werksituatie kan er sprake zijn van werkbekwaamheid (...)’. De verwerende partij heeft dan ook niet op zorgvuldige wijze alle elementen van het dossier in ogenschouw te hebben genomen. Het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden. Het [enige] middel is gegrond.”

8. In de laatste memorie verweert het bestuur zich met de stelling dat de bestreden beslissing “niet als een kennelijke beoordelingsfout kan worden gekwalificeerd”.

Dat verweer is naast de kwestie. Verzoekster voert een schending aan van de formelemotiveringsplicht, welke haar precies verhindert om na te gaan of de grondslag van de beslissing vrij is van een – al dan niet kennelijke – beoordelingsfout.

Anders dan de verwerende partij betoogt, is de bestreden beslissing een administratieve rechtshandeling die onderworpen is aan de formelemotiveringswet. Die wet vereist niet, zoals opgemerkt in arrest nr. 165.564 van 5 december 2006 en in tegenstelling tot de jurisdictionele motiveringsplicht, dat “punt voor punt” geantwoord moet worden op élk aangevoerd argument. Ze vereist wel dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van de redenen waarom een voor hem ongunstige beslissing is genomen derwijze dat hij zich, met de ter beschikking staande rechtsmiddelen, tegen dat besluit kan verweren door aan te tonen dat de tot uiting gebrachte motieven niet gegrond zijn.

Daarenboven is de bestreden beslissing het resultaat van een administratieve beroepsprocedure, wat voor gevolg heeft dat wie het beroep instelt uit de motieven van de eindbeslissing moet kunnen afleiden dat zijn grieven in overweging zijn genomen en de redenen moet kunnen achterhalen waarom ze het bestuur in voorkomend geval niet hebben kunnen overtuigen. De verwerende partij refereert in dat verband overigens in haar laatste memorie terecht aan arrest nr. 91.386 van 6 december 2000. Daarin overwoog de Raad van State dat de personeelsleden “bij het lezen van de besluiten van de arts die als scheidsrechter moet optreden, enerzijds erop [moeten] kunnen rekenen dat de argumenten waarop hun beroepen steunden werkelijk onderzocht zijn en anderzijds kunnen te weten komen waarom de bestreden beslissingen na afloop van de betrokken procedure eventueel zijn bevestigd”. De Raad kleeft voor de huidige zaak nog steeds die overtuiging aan, des te meer zo in het geval als hier

voorligt waarin het betrokken personeelslid na het instellen van haar beroep niet opnieuw werd onderzocht, er geen nieuwe feiten zijn opgetreden en de enige betwisting waaromtrent het beroep was ingesteld betrekking had op de wachttermijn voor een nieuw onderzoek. Niettemin is de oorspronkelijk voorgestelde beslissing niet eens bevestigd, maar is de strekking van de eindbeslissing radicaal gewijzigd.

9. Gelet op wat voorafgaat, inbegrepen het aangehaalde auditorsverslag dat de Raad bijvalt, is de formelemotiveringsplicht geschonden en is het enige middel gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het bestuur Medische Expertise van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van 29 september 2021, waarbij Martine Craeye op medische gronden ongeschikt wordt verklaard voor elke functie en wordt vastgesteld dat zij daarom de voorwaarden vervult om definitief vervroegd te worden gepensioneerd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren