

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 162.544 du 19 septembre 2006

A.76.442/VIII-668

En cause : **DRUEZ** Anne-Marie,
ayant élu domicile chez
Me José CHEVALIER, avocat,
rue Péterinck 2 bte 1
7500 Tournai

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Martine VAN ASSCHE, avocat,
rue du Président 28
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 novembre 1997 par Anne-Marie DRUEZ qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 1^{er} avril 1997 lequel place la requérante en disponibilité pour maladie du 31 août 1989 au 30 septembre 1996;

Vu l'arrêt n° 106.968 du 24 mai 2002 annulant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 1^{er} avril 1997;

Vu l'arrêt n° C.02.0361.F rendu le 24 juin 2004 par la Cour de cassation, cassant l'arrêt n° 106.968 du 24 mai 2002 et renvoyant la cause devant le Conseil d'Etat, section d'administration, autrement composé, "afin qu'il statue sur le déclinatoire de compétence par un arrêt qui permette à la Cour d'exercer son contrôle";

Vu l'ordonnance du 19 janvier 2006 notifiée au parties, fixant la cause à l'audience du 24 février 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me CHEVALIER, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me LEVERT, loco Me VAN ASSCHE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. ERNOTTE, premier 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 se présentent comme suit :

1. Anne-Marie DRUEZ est nommée à titre définitif en tant qu'institutrice primaire. Alors que la requérante exerce cette fonction au Lycée de la Communauté française à Chièvres, elle est, le 23 février 1987, victime d'un accident sur le chemin du travail, qui lui cause une incapacité temporaire totale de travail.

2. Le 10 juillet 1989, le service de santé administratif fixe, en degré d'appel, la date de consolidation au 1^{er} juin 1989 et le degré d'invalidité permanente à 7 pour cent; il considère les absences postérieures au 31 mai 1989 comme étant imputables à une affection indépendante de l'accident. Ne pouvant marquer son accord avec cette décision, la requérante la conteste par une action qu'elle introduit au mois de février 1990 devant le tribunal du travail de Tournai; après avoir fait procéder à une expertise, cette juridiction décide dans un jugement du 24 janvier 1997, de fixer l'incapacité temporaire de travail à 100 pour cent du 23 février 1987 au 31 mai 1988, la date de consolidation des lésions au 1^{er} juin 1988 et le taux d'incapacité permanente à 17 pour cent.

3. Alors que cette procédure judiciaire n'était pas encore terminée, un fonctionnaire du service de gestion des personnels enseignant et assimilé, J.-M. DEBATTY, introduit le 21 décembre 1994 une demande en vue de faire comparaître la requérante devant la commission des pensions. Le 10 janvier 1996, la procédure menée devant cette commission se termine en degré d'appel par une décision qui recueille l'accord de la requérante et prévoit ce qui suit : l'intéressée ne remplit pas les conditions pour être admise à la pension prématurée pour motifs de santé; elle est inapte à l'exercice de ses fonctions et doit être réexaminée six mois plus tard; elle n'est pas atteinte d'une

affection grave à ranger parmi celles qui sont visées à l'article 11 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974.

4. Le 20 juin 1996, le service de santé administratif réexamine la requérante et décide cette fois que celle-ci remplit les conditions pour être admise à la pension prématurée pour motifs de santé. Le 14 novembre 1996, la requérante demande son admission à la pension à partir du 1^{er} octobre précédent.

5. Sans attendre le jugement du tribunal du travail, J.-M. DEBATTY adresse le 17 février 1995 une lettre qui, après avoir rappelé à la requérante que le service de santé administratif a fixé au 1^{er} juin 1989 la date de consolidation de ses lésions, lui annonce qu'elle a, au 30 août 1989, épuisé le nombre de jours de congé auquel son ancienneté sociale lui donnait droit et que dès lors, elle est mise en disponibilité pour cause de maladie à partir du 31 août 1989.

6. En raison de l'incompétence de son auteur, cette décision est, à la requête d'Anne-Marie DRUEZ, annulée par l'arrêt n° 65.658 du 26 mars 1997.

7. Le 1^{er} avril 1997, le Gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté en vertu duquel "Madame A.-M. DRUEZ, institutrice primaire (...) est mise en disponibilité pour cause de maladie du 31 août 1989 au 30 septembre 1996" et "bénéficiera d'un traitement d'attente fixé conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974";

8. Par arrêt n° 106.968 du 24 mai 2002, cet arrêté est annulé.

9. Par son arrêt n° C.02.0361.F du 24 juin 2004, la Cour de cassation casse l'arrêt n° 106.968 du 24 mai 2002 et renvoie la cause devant le Conseil d'Etat, section d'administration, autrement composé.

Considérant que, dans cet arrêt, la Cour de cassation a estimé que le Conseil d'Etat n'avait pas motivé légalement l'arrêt n° 106.968 par lequel il rejetait un déclinatoire de compétence, la mettant ainsi dans l'impossibilité d'exercer le contrôle que l'article 33 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat lui confie;

Considérant ainsi qu'il y a lieu d'examiner à nouveau la requête introduite le 21 novembre 1997 par Anne-Marie DRUEZ qui demande l'annulation de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 1^{er} avril 1997, lequel la place en disponibilité pour maladie du 31 août 1989 au 30 septembre 1996;

Considérant que la partie adverse, Communauté française, dans son mémoire en réponse introduit le 20 mars 1998 excipe de l' "irrecevabilité (du recours) à défaut d'objet"; qu'elle soutient que, compte tenu des termes "de plein droit" utilisés par l'article 9 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974 pris en application de l'article 164 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, "l'arrêté attaqué ne comporte aucune décision administrative" (page 9), "l'article 9 précité ne requiert aucune décision dès lors que l'agent concerné «se trouve de plein droit» en disponibilité à la fin du délai fixé, sans devoir y «être placé»" (page 10), "une décision administrative ne doit plus être prise" (page 12), "aucune décision n'est requise en cas de disponibilité pour cause de maladie ou d'infirmité laquelle s'opère de plein droit" (page 13), "l'expression «de plein droit» caractérise un résultat qui découle automatiquement de la législation, sans qu'il soit nécessaire de le demander ou de le convenir et, partant, sans qu'il soit nécessaire de le décider" (page 21), "l'article 9 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974 qui prévoit que l'agent «se trouve de plein droit» en disponibilité après une certaine période d'absence, crée par lui-même cette position de disponibilité sans qu'aucune décision administrative ne soit requise à cet effet" (page 22); que la Communauté française conclut l'exposé très fouillé de son exception en écrivant que "il convient de constater qu'aucune décision administrative ne doit être prise en cas de disponibilité pour cause de maladie ou d'infirmité", et que "si cette situation administrative qui résulte de plein droit de la réglementation fait l'objet d'un constat, le cas échéant sous la forme d'un arrêté tel que l'arrêté attaqué, il s'agit d'un acte purement déclaratif ou reconnaissant qui n'est donc pas susceptible d'annulation";

Considérant que la position administrative de disponibilité est substantiellement différente de la position d'activité de service; que le passage de l'une à l'autre ne pourrait se faire implicitement, sous peine de mettre gravement en péril la sécurité juridique des intéressés; qu'une décision administrative expresse est requise; que, du reste, la partie adverse l'a clairement admis en reprenant une décision après l'arrêt d'annulation n° 65.658 du 23 mars 1997;

Considérant, quant à savoir s'il faut qualifier cette décision de déclarative ou de constitutive de droit, qu'aux termes de l'article 9 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974 pris en application de l'article 164 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 qui est relatif au statut des membres du personnel des établissements d'enseignement de l'Etat (aujourd'hui des Communautés), le «membre du personnel (...) se trouve de plein droit en

disponibilité lorsqu'il est absent pour cause de maladie (...) après avoir atteint la durée maximum des congés qui peuvent lui être accordés pour cette raison»; que l'expression «de plein droit» qui figure dans cette disposition ne confère pas un caractère déclaratif à l'acte qui place un agent en disponibilité; qu'elle signifie seulement que l'administration ne dispose en la matière d'aucun pouvoir discrétionnaire pour décider la mise en disponibilité quand les conditions prévues par cet article sont réunies; que toutefois, l'autorité est appelée à procéder, avant de décider cette mise en disponibilité, à une analyse de la situation de l'agent concerné, et à une qualification des absences qui ont marqué sa carrière; qu'en raison de la complexité de cette opération, et de la part d'appréciation qu'elle comporte quand des doutes ou, comme en l'espèce, des contestations surgissent sur la cause de certaines absences, une telle décision est soumise au contrôle du juge de l'excès de pouvoir; que la mise en disponibilité pour maladie est une décision constitutive de droit, qui crée dans le chef de l'agent une situation juridique nouvelle; que le recours a un objet et qu'il est recevable à cet égard;

Considérant que, subsidiairement, en une seconde exception d'irrecevabilité, la partie adverse soutient que la requérante n'a pas intérêt au recours, au motif qu'elle devrait de toute manière être mise en disponibilité dès lors que les conditions qui commandent le passage à cette position administrative sont réunies; qu'elle souligne que l'administration ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire et qu'elle est inconditionnellement obligée de placer le membre du personnel en disponibilité;

Considérant que les deux moyens de la requête contestent le délai dans lequel la mise en disponibilité de la requérante a été décidée; qu'à supposer que l'un d'eux soit fondé, la réfection de l'acte attaqué serait impossible; que l'exception est liée au fond;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le premier de la requête, de la violation du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs; qu'elle considère qu'en rétroagissant sur une période s'étendant du 31 août 1989 au 30 septembre 1996, l'acte attaqué porte gravement atteinte à sa situation administrative et viole dès lors le principe prémentionné;

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'acte attaqué est dépourvu de toute rétroactivité illégale puisqu'il ne fait que constater que la requérante s'est trouvée de plein droit en disponibilité à la date du 31 août 1989, par l'effet direct et immédiat de l'article 9 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse soutient que la rétroactivité d'une décision individuelle ne constitue pas une cause d'illégalité de celle-ci en se fondant sur un arrêt de la Cour de Cassation du 19

octobre 1989; qu'enfin elle fait valoir que l'on ne saurait lui reprocher d'avoir manqué de diligence dans l'adoption de l'arrêté litigieux dès lors que ce n'est que par une lettre du 7 décembre 1994 qu'elle a été informée par le Service de santé administratif de la longueur de la période pendant laquelle les absences de la requérante doivent être considérées comme consécutives à son accident survenu sur le chemin du travail le 23 février 1987;

Considérant qu'avant sa modification par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1995, l'article 10 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974 portait que le membre du personnel enseignant de l'enseignement de la Communauté française qui était placé en disponibilité pour cause de maladie ou d'infirmité promérait, en principe, un traitement d'attente dont le montant variait, en fonction de l'ancienneté de l'intéressé, entre la moitié et les trois quarts de son dernier traitement d'activité; que, malgré les conséquences pécuniaires graves que peut entraîner cette situation administrative pour l'enseignant qui y est placé, la situation qui a déterminé la partie adverse à adopter l'acte attaqué a persisté du 30 août 1989 jusqu'au 30 septembre 1996, veille du jour auquel la requérante a été admise à la pension, soit pendant plus de sept ans, et qu'ensuite il a encore fallu six mois de plus pour que la partie adverse décide de placer la requérante en position de disponibilité; que les circonstances de la cause ne sont nullement de nature à expliquer le retard mis par la partie adverse pour statuer; qu'en effet, bien que le litige qui opposait la requérante au service de santé administratif à propos de la date de consolidation des lésions consécutives à l'accident survenu sur le chemin du travail n'ait été tranché par le tribunal du travail de Tournai que le 24 janvier 1997, la date à laquelle la requérante a été mise en disponibilité est celle que l'administration avait fixée dès le 17 février 1995 en se fondant sur une date de consolidation des lésions différente de celle retenue par le tribunal; que, de plus, l'acte attaqué n'est intervenu que le 1^{er} avril 1997 alors que les services de la partie adverse connaissaient depuis le mois de décembre 1994 la date à partir de laquelle les absences de la requérante n'étaient plus, selon le service de santé administratif, imputables à l'accident dont elle avait été la victime; que la mise en disponibilité de la requérante constitue une décision constitutive de droit créant, dans le chef de celle-ci, une situation juridique nouvelle; que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, seule à prendre en considération en l'espèce, la rétroactivité de l'acte attaqué porte une atteinte inadmissible à la sécurité juridique dont la requérante pouvait se prévaloir; que le moyen est fondé et que la seconde exception ne saurait être accueillie;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner l'autre moyen de la requête qui, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 1^{er} avril 1997 mettant Anne-Marie DRUEZ en disponibilité pour maladie du 31 août 1989 au 30 septembre 1996.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse;

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux mille six par :

M.	HANOTIAU	président de chambre,
M.	HANSE	conseiller d'Etat,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

M. HANOTIAU.