CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 205.884 du 28 juin 2010

G./A.195.127/VI-18.501

En cause : **BASTIN** Isabelle,

ayant élu domicile
rue du Coteau, n° 19,
4950 Waimes,

contre :

l'Etat belge, représenté par la Vice-Première Ministre
et Ministre des Affaires sociales, de la Santé publique,
chargée de l'Intégration sociale,

ayant élu domicile chez
Me Emmanuelle GONTHIER, avocat,
boulevard du Souverain, n° 100,
1170 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIe CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT, SIEGEANT EN REFERE,

Vu la requête unique introduite le 11 décembre 2009 par Isabelle BASTIN qui demande l'annulation et la suspension de l'exécution de l'exécution de la décision du 29 septembre 2009 par laquelle le délégué du médecin directeur général du service de santé administratif décide qu'elle remplit sur le plan médical les conditions pour être admise à la pension prématurée définitive en raison de son inaptitude physique à toute fonction;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. ERNOTTE, Premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 19 mai 2010 fixant l'affaire à l'audience du 14 juin 2010 à 10 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. Yves HOUYET, Conseiller d'Etat, Président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Emmanuelle GONTHIER, 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 éléments utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Isabelle BASTIN est nommée à titre définitif en tant qu'éducatrice économe dans l'enseignement de promotion sociale organisé par la Communauté française.

2. A partir du 26 mai 2005, date à laquelle elle est victime d'un accident sur le chemin du travail, et jusqu'au 31 janvier 2007, la requérante est absente pour cause de maladie. Tout en restant pour des raisons médicales incapable d'exercer la fonction dont elle est titulaire, elle est, par la suite et à sa demande, placée à plusieurs reprises en disponibilité pour convenance personnelle ou en congé pour prestations réduites justifiées par des raisons familiales ou sociales.

3. A la demande du service général de gestion des personnels de l'enseignement de la Communauté française, la requérante comparaît le 13 janvier 2006 devant la commission des pensions. Après l'avoir examinée, le médecin du service de santé administratif décide le même jour qu'elle est inapte à l'exercice de ses fonctions et qu'elle doit être réexaminée dans les six mois. Cette décision qui a été communiquée à la requérante par une lettre du 28 février 2006, n'a fait l'objet d'aucun recours.

4. Afin de donner une suite à une nouvelle demande de comparution de la requérante que le service général de gestion des personnels de l'enseignement de la Communauté française a introduite le 30 août 2006, elle est examinée, le 29 septembre

2008, par le service de santé administratif qui décide, le 2 décembre 2008, qu'en raison de son inaptitude physique à toute fonction, la requérante remplit sur le plan médical les conditions pour être admise à la pension prématurée définitive.

5. Ne pouvant marquer son accord avec cette décision qui lui est notifiée par une lettre du 10 février 2009, la requérante introduit une demande afin que son cas fasse l'objet d'une consultation contradictoire. Toutefois, à défaut d'accord entre le médecin de la requérante et celui de l'administration, cette procédure échoue et, le 23 juin 2009, son dossier est soumis pour arbitrage final au médecin directeur général du service de santé administratif.

6. Le délégué du médecin directeur général du service de santé administratif examine la requérante le 29 septembre 2009 et décide, le même jour, qu'elle remplit sur le plan médical les conditions pour être admise à la pension prématurée définitive en raison de son inaptitude physique à toute fonction. Il s'agit de l'acte attaqué qui a été communiqué à la requérante par une lettre du 12 octobre 2009 et qui est motivé comme suit :

" Educatrice économe, âgée de 46 ans, en congé de maladie sans interruption depuis le 26.05.2005 pour syndrome cervical traumatique, dorsalgies, lombalgies, troubles cognitifs, état asthénique sévère sur déficit d'hormone de croissance et déficit surrénalien non amélioré à ce jour malgré les différentes thérapeutiques entreprises et ne permettant dès lors plus d'envisager une reprise normale et régulière des fonctions.".

7. Le 16 octobre 2009, la directrice provinciale de Liège du service général de gestion des personnels de l'enseignement de la Communauté française décide qu'en raison de la position prise à son égard par le service de santé administratif, la requérante est admise à la pension pour cause d'inaptitude physique à la date du 1er mars 2009. Cette décision est contestée par une autre requête unique de la requérante enrôlée sous le numéro G./A.194.907/VI-18.482.

8. Le 8 janvier 2010, le gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté par lequel il démet la requérante de ses fonctions pour cause d'inaptitude physique à la date du 1er mars 2009 et l'autorise à faire valoir ses droits à la pension de retraite. La légalité de cet acte est contestée par le biais d'une demande d'extension de l'objet du recours enregistrée au rôle sous le numéro G./A.194.907/VI-18.482.

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 du décret du 5 juillet 2000 fixant le régime des congés et de

disponibilité pour maladie ou infirmité de certains membres du personnel de l'enseignement, du principe de bonne administration et d'équitable procédure, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du "fondement abusif de l'acte" et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que l'acte attaqué ne pouvait être pris que si, lors de son adoption, elle était en absence pour maladie et que tel n'était pas le cas car elle était placée en disponibilité pour convenance personnelle;

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse répond que "si les dispositions invoquées au moyen limitent la compétence ratione temporis de la partie adverse, c'est uniquement en ce sens qu'avant de pouvoir être déclaré définitivement inapte, le membre du personnel examiné par le MEDEX doit avoir préalablement épuisé un quota de congés de maladie calculé conformément aux articles 7 à 9 du décret invoqué" et que "peu importe, au regard de ces dispositions, la situation administrative d'activité de service ou de disponibilité dans laquelle se trouve le membre du personnel"; que la partie adverse précise que la requérante ne conteste pas qu'au moment où elle a été déclarée définitivement inapte, elle avait épuisé son quota de congés calculé sur la base des article 7 à 9 du décret du 5 juillet 2000 et qu'elle était donc compétente ratione temporis pour adopter l'acte attaqué; que la partie adverse ajoute que les principes de bonne administration et d'équitable procédure n'interdisent pas davantage qu'un membre du personnel de la Communauté française soit définitivement déclaré inapte à l'exercice de ses fonctions alors qu'il est en position de disponibilité pour convenance personnelle; qu'elle fait également valoir qu'en toute hypothèse, l'acte entrepris a été adopté le 29 septembre 2009 et non pas le 12 octobre 2009, qui n'est que la date à laquelle la décision entreprise a été notifiée à la partie requérante et que, le 29 septembre 2009, la requérante n'était pas en position de disponibilité pour convenance personnelle car cette position ne lui a été accordée que du 1er au 31 octobre 2009; que la partie adverse en déduit que "même à considérer que la position de la disponibilité pour convenance personnelle empêchait la partie adverse d'adopter l'acte attaqué encore conviendrait-il de constater que la requérante ne se trouvait pas dans cette position administrative au moment de l'adoption de l'acte querellé";

Considérant que les articles 10 et 11 du décret du 5 juillet 2000 fixant le régime des congés et de disponibilité pour maladie ou infirmité de certains membres du personnel de l'enseignement prévoient que :

" Art. 10. Par dérogation aux dispositions qui précèdent, le congé pour cause de maladie ou d'infirmité est accordé sans limite de temps lorsqu'il résulte d'un accident du travail, d'un accident sur le chemin du travail ou d'une maladie professionnelle.

Sauf pour l'application de l'article 11, les jours de congé accordés en application de l'alinéa précédent ne sont pas pris en considération pour fixer le nombre de jours de congé dont bénéficie le membre du personnel en vertu des articles 7 à 9.

Art. 11. Le membre du personnel ne peut être déclaré définitivement inapte pour cause de maladie ou d'infirmité avant qu'il n'ait épuisé la somme de jours de congé à laquelle lui donnent droit les articles 7 à 9."

que, contrairement à ce que soutient la requérante, ces dispositions ne subordonnent nullement la démission d'office pour cause d'inaptitude physique d'un membre du personnel et son admission à la retraite à la condition qu'il se trouve en position d'absence pour maladie au moment de l'adoption de ces décisions; que les principes généraux, invoqués par la requérante, ne prescrivent pas davantage une telle condition; que le premier moyen n'apparaît pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du raisonnable, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe Audi alteram partem et du principe du contradictoire ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'elle fait valoir que l'objet de la décision entreprise est de constater qu'elle est définitivement inapte à reprendre ses activités professionnelles alors que son médecin défenseur soutient qu'il n'en est rien; que la requérante indique que "le Dr GIHOUL, médecin fonctionnaire, a conclu [qu'elle] devait être déclarée inapte temporairement à l'exercice de ses fonctions et être réexaminée six mois plus tard mais que cette position a été revue à l'intervention du Médecin chef directeur du Medex, le Dr VAN STEIRTEGEM, qui, sans avoir rencontré la requérante et son défenseur et au seul motif que la requérante est en incapacité temporaire de travail, depuis le 25 mai 2005, décide qu'elle est définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions"; que la requérante estime que "cette intervention ne peut être admise dans la mesure où le Dr VAN STEIRTEGEM ne l'a pas rencontrée et où donc, le principe de la décision contradictoire n'a pas été rencontré pour prendre cette décision mais en plus, dans la mesure où cette intervention part d'un constat purement mathématique fondé sur une situation passée, qui ne tient certainement pas compte de l'évolution présente et future de l'état de santé de la requérante et certainement pas de l'évolution probable de sa situation"; qu'elle soutient que "manifestement confronté à cette intervention du Médecin chef directeur, le Dr. GIHOUL confronté au défenseur de la requérante à l'occasion de la procédure d'appel n'avait aucune possibilité de revenir sur sa position (le rapport de consultation contradictoire signé respectivement par le Dr GIHOUL et le Dr LARBANOIS, défenseur de la requérante, repris en annexe 12 au présent recours, en atteste)"; que la requérante estime également que "pour la même raison, la requérante ne pouvait

raisonnablement espérer que le Dr. PIRONET, qui n'est que Médecin directeur, qui n'avait pas reçu le dossier, qui s'est interrogé sur la situation administrative de la requérante et qui était appelé à prendre une décision en phase d'arbitrage final, s'oppose à la position adoptée par le Médecin chef directeur" et "qu'il n'est fait aucune référence, dans la décision finale, à cet avis qui, manifestement, a orienté définitivement la décision, au détriment de la requérante, [...] que la motivation ne saurait être tenue pour admissible en fait et en droit; qu'elle est fausse"; que la requérante fait valoir aussi que la motivation de la décision adoptée se "résume à évoquer la fonction de la requérante, son âge et l'ensemble des pathologies dont elle souffre pour en tirer une conclusion selon laquelle il ne serait plus possible d'envisager une reprise normale et régulière des fonctions", que "cette conclusion générale et abstraite, n'est étayée par aucune considération qui soit en lien avec l'évolution de l'état de santé de la requérante et, encore moins, qui démontrerait un quelconque examen du contenu des fonctions exercées par la requérante" et que "la motivation de l'acte ne laisse nullement apparaître qu'elle exerce ses fonctions dans un établissement d'enseignement de promotion sociale ce qui, il faut l'admettre, engendre une charge psychosociale et professionnelle nettement moins lourde que s'il s'agissait d'exercer la même fonction dans l'enseignement de plein exercice";

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse répond que la décision du Docteur GIHOUL n'existe plus car elle a été réformée par l'acte attaqué qui a été adopté par le Docteur PIRONET et que les notes prises par celui-ci, le 29 septembre 2009, montrent que l'avis du Docteur VAN STEIRTEGEM n'est pas le motif pour lequel le Docteur PIRONET a estimé que la requérante devait être déclarée définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions; que la partie adverse précise que la décision querellée est fondée sur l'examen que le Docteur PIRONET a lui-même établi de l'état de santé de la requérante ainsi que sur l'absence d'amélioration de cet état de santé malgré les différentes thérapeutiques entreprises depuis son accident; qu'elle ajoute que la requérante reste en défaut de démontrer en quoi les principes du contradictoire et Audi alteram partem auraient été violés et que l'acte attaqué n'est fondé sur aucun élément qui n'aurait pas été porté préalablement à la connaissance de la requérante et de son médecin conseil, ni sur un élément sur lequel ils n'auraient pas été mis en mesure de faire valoir leurs observations en temps utile; que la partie adverse soutient que la requérante ne peut "reprocher à l'acte attaqué de ne pas être motivé par rapport à la prétendue légèreté de la « charge psychosociale et professionnelle» de ses fonctions d'éducatrice économe dans l'enseignement de promotion sociale, par rapport à la lourdeur d'une telle charge dans l'enseignement de plein exercice, car la partie requérante n'a jamais fait valoir cet argument auprès de la partie adverse et l'invoque

pour la première fois dans sa requête"; qu'enfin, selon la partie adverse, "le dossier administratif démontre également que la partie adverse savait que la partie requérante était nommée dans l'enseignement de promotion sociale. En conséquence, il ne pourrait être reproché à la partie adverse une quelconque méprise quant à la forme d'enseignement dans laquelle la partie requérante exerçait ses fonctions jusqu'à son accident";

Considérant que la décision attaquée a été adoptée par le Docteur PIRONET, délégué du médecin directeur général du service de santé administratif; que cet acte est motivé par d'autres raisons que celles ayant justifié l'avis du Docteur VAN STEIRTEGEM, médecin dirigeant du service de santé administratif; qu'il n'est donc pas avéré que le Docteur PIRONET aurait été tenu de suivre l'avis du Docteur VAN STEIRTEGEM; que la requérante a été examinée par le Docteur PIRONET qui a pris la décision contestée et a pu lui faire part de ses arguments; qu'elle ne soutient pas qu'elle aurait été empêchée de lui soumettre d'autres informations que celles qu'elle lui a communiquées; que la requérante n'établit donc pas que les principes généraux dont elle invoque la violation, auraient été méconnus; que par la décision attaquée, la partie adverse a estimé que la requérante était inapte physiquement à l'exercice de toute fonction en raison des pathologies dont elle souffre et du fait qu'elles ne se sont pas améliorées depuis le 26 mai 2005 en dépit des traitements subis; qu'une telle motivation apparaît suffisante et adéquate; qu'au surplus, le Conseil d'Etat ne peut substituer son appréciation à celle de la partie adverse et ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation dont la requérante n'établit pas l'existence en l'espèce; qu'enfin, la partie adverse ne devait pas avoir égard au fait que les fonctions de la requérante dans l'enseignement de promotion sociale étaient moins pénibles que des fonctions dans l'enseignement de plein exercice étant donné qu'elle a jugé qu'en raison de son état de santé, la requérante était inapte à l'exercice de toute fonction quelle qu'en soit donc la pénibilité et que le caractère manifestement erroné de cette appréciation n'est pas avéré; que le deuxième moyen n'apparaît pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la "Motivation interne fausse, inexacte et abusive" et de l'excès de pouvoir; que la requérante soutient que son médecin estime qu'elle est en droit d'espérer que dans les mois qui suivent, l'évolution de son état de santé lui permettra de reprendre ses activités professionnelles; qu'elle indique qu'elle est éducatrice économe dans un établissement d'enseignement de promotion sociale et soutient que cette fonction emporte une charge

de travail qui est nettement moins lourde que si elle exerçait la même fonction dans l'enseignement de plein exercice; qu'elle fait valoir que "son médecin défenseur et elle, ont pu, sur ce point, convaincre le médecin du MEDEX qui les a rencontrés, du bien-fondé de cette position"; qu'enfin la requérant précise "qu'elle se réserve le droit, pour appuyer son moyen, le cas échéant, de demander aux autorités judiciaires, de dire pour droit qu'elle n'est pas définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions, pour autant que le Conseil d'Etat ne juge pas utile de désigner lui-même un médecin expert pour vérifier le bien-fondé de sa position";

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse répond qu'il ne peut être considéré que le Docteur PIRONET aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en déclarant la requérante définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions; qu'elle soutient que la décision entreprise repose sur des critères adéquats, à savoir l'état de santé de la patiente et l'espoir qu'elle pourrait encore avoir de voir cet état de santé s'améliorer de sorte à lui permettre de reprendre l'exercice normal de ses fonctions; que, selon la partie adverse, "le Docteur PIRONET a constaté, et la partie requérante ne le nie pas, que son état de santé et les souffrances qu'elle endure, ne lui permettent pas de reprendre le travail. Par ailleurs, le Docteur PIRONET, après s'être informé des traitements déjà subis et de leurs effets, a constaté que l'état de santé de la partie requérante ne s'améliorait pas depuis son accident. Il a ensuite déduit de cet examen et de l'absence de résultat significatif depuis le début des traitements, que la situation de la partie requérante ne s'améliorerait jamais assez pour pouvoir reprendre l'exercice normal et régulier de ses fonctions initiales"; que la partie adverse fait valoir que cette appréciation relève de sa compétence exclusive et que le Conseil d'Etat n'est pas appelé à lui "substituer sa vision du caractère définitif ou temporaire de l'inaptitude de la partie requérante, sous réserve de la constatation d'une erreur manifeste d'appréciation"; que la partie adverse précise qu'"aucun des rapports médicaux établis par les praticiens qui soignent et suivent la partie requérante depuis son accident, et qui ont été déposés auprès de la partie adverse avant, et même après l'adoption de l'acte attaqué, ne laissent entendre que la partie requérante pourrait un jour recouvrer toutes les facultés dont elle a besoin pour exercer ses fonctions", que "la circonstance que le Docteur GIHOUL a été, dans un premier temps seulement, convaincu qu'une amélioration de la situation de la partie requérante était encore possible, n'est pas de nature à démontrer que le Docteur PIRONET aurait, pour sa part, commis une erreur manifeste d'appréciation en concluant au caractère définitif de l'inaptitude constatée", que "le premier avis du Docteur GIHOUL, aux termes duquel la partie requérante devait être revue dans les 6 mois a été émis le 29 septembre 2008. [...] sa situation a été réexaminée le 23 juin 2009, soit 8 mois plus tard. Et le 23 juin 2009, le médecin conseil

de la partie requérante estimait lui-même qu'elle n'était pas encore apte à reprendre le travail. En outre, 12 mois exactement après que le Docteur GIHOUL ait émis son premier avis, soit le 29 septembre 2009, la partie requérante et son médecin conseil exposaient encore au Docteur PIRONET qu'elle n'était pas apte à reprendre le travail. Enfin, dans sa requête (établie un peu plus de 14 mois après le premier rapport du Docteur GIHOUL), la partie requérante expose qu'elle n'est toujours pas apte à reprendre le travail, mais qu'elle espère pouvoir le faire «dans les mois qui suivent»"; que la partie adverse en déduit que l'écoulement du temps et les déclarations de la requérante tendent à démontrer que les espoirs exprimés par le Docteur GIHOUL dans son premier avis ne se sont pas concrétisés et qu'en conséquence, ce premier avis est impuissant à prouver une erreur d'appréciation dans le chef du Docteur PIRONET; qu'enfin, la partie adverse relève que la requérante envisage le recours à une expertise médicale afin d'appuyer le fondement de son troisième moyen et que ce faisant, elle contredit le caractère manifeste de la prétendue erreur d'appréciation qu'elle invoque;

Considérant que la requérante soutient que son état de santé évoluerait favorablement, qu'il lui serait possible de reprendre ses fonctions dans les prochains mois et que la partie adverse commettrait une erreur en jugeant qu'elle est définitivement inapte à l'exercice de toute fonction; que la requérante n'explique toutefois nullement les raisons pour lesquelles l'appréciation de la partie adverse selon laquelle son état de santé ne s'améliorerait pas et serait tel qu'elle serait inapte à l'exercice de toute fonction, serait manifestement erronée; que le troisième moyen n'apparaît pas sérieux,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI[e] chambre, le vingt-huit juin deux mille dix par :

MM. Yves HOUYET, Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Vincent DURIEUX, Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Vincent DURIEUX. Yves HOUYET.