

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 220.687 du 21 septembre 2012

A. 195.127/VIII-7999

En cause : **BASTIN** Isabelle,
rue du Coteau 19
4950 Waimes,

contre :

**l'État 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
M^e Emmanuelle GONTHIER, avocat,
chaussée de Boisfort 36
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 décembre 2009 par Isabelle BASTIN tendant, d'une part, à la suspension 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 en raison de son inaptitude physique définitive à toute fonction, et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu l'arrêt n° 205.884 du 28 juin 2010 rejetant la demande de suspension

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. ERNOTTE, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 15 juin 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 14 septembre 2012;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e 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'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 205.884 du 28 juin 2010, auquel il y a lieu de se référer;

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 puisqu'elle était à ce moment placée en disponibilité pour convenance personnelle;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante précise que selon elle, les articles 10 et 11 du décret du 5 juillet 2000, précité, doivent se lire au regard des articles 6 à 9 ainsi que 13 et suivants du même décret, des articles 164 et 168, 8°, 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'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, ainsi que de l'article 117 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier; qu'elle expose que le mécanisme de constat de l'inaptitude définitive et de l'admission à la pension prématurée ne s'inscrit que dans le dispositif qui règle les

congés et disponibilité pour maladie; que, selon elle, lorsque l'absence de l'agent n'est plus liée à son état de santé, la détermination de son aptitude médicale n'a plus de raison d'être, de sorte que la commission des pensions n'a plus aucune compétence à exercer et qu'en l'espèce la décision litigieuse émane donc d'une autorité qui, à ce moment-là, n'était pas habilitée à la prendre; que, dans son dernier mémoire, elle réitère cette argumentation et précise que selon elle, le fondement de l'acte attaqué réside dans l'article 117, § 2, de la loi du 14 février 1961, précitée, et non dans l'article 168, 8°, de l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité, qui ne viserait que les mesures applicables aux agents qui cessent de répondre aux conditions de nomination; qu'elle cite les indications figurant sur le site internet du MEDEX, selon lesquelles la demande d'examen médical peut être introduite par l'administration "lorsqu'un fonctionnaire est mis en disponibilité après épuisement de ses jours de maladie"; qu'elle souligne qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, elle se trouvait dans la position de disponibilité pour convenance personnelle, qui est étrangère à toute considération d'ordre médical, de sorte qu'il n'y avait aucune raison d'examiner si elle était physiquement apte à exercer ses fonctions;

Considérant que les articles 10 et 11 du décret du 5 juillet 2000, précité, disposent :

" Article 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.

Article 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 l'article 164, d), de l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité, porte :

" Article 164. - Le membre du personnel peut être mis en position de disponibilité aux conditions fixées par Nous :

(...)

d) pour maladie ou infirmité n'entraînant pas l'inaptitude définitive au service, mais provoquant des absences dont la durée excède celle des congés pour maladie ou infirmité;

(...)"

que l'article 168, 8°, du même arrêté, prévoit que les membres du personnel de l'enseignement de la Communauté française sont démis de leurs fonctions "s'ils sont atteints d'une invalidité prématurée dûment constatée dans les conditions fixées par la loi et les mettant hors d'état de remplir leurs fonctions d'une manière complète, régulière et continue";

Considérant qu'aucune de ces dispositions ne prévoit explicitement que seul un agent absent pour cause de maladie pourrait voir constater son inaptitude définitive à l'exercice de ses fonctions; qu'elles ne consacrent pas davantage cette exigence de manière implicite, mais se bornent à préciser que le constat d'une incapacité définitive ne peut être opéré avant que l'agent ait épuisé le nombre de jours de congé de maladie dont il peut bénéficier; que, du reste, il n'est pas illogique de permettre le constat d'inaptitude physique définitive même à l'égard d'un agent qui, après avoir épuisé ce nombre de jours, se trouve mis en disponibilité pour un motif étranger à sa santé; qu'en effet, toute position de mise en disponibilité suppose une perspective de reprise des fonctions, qui est compromise par l'inaptitude physique définitive; que le moyen n'est pas fondé;

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 le docteur GIHOUL, qui l'avait dans un premier temps jugée temporairement inapte à l'exercice de ses fonctions et avait prévu de la réexaminer six mois plus tard, a ensuite revu sa position à la suite de l'intervention du médecin chef directeur du MEDEX, le docteur VAN STEIRTEGEM, pour décider qu'elle était définitivement inapte; qu'elle souligne que le docteur VAN STEIRTEGEM ne l'a jamais rencontrée et n'a donc pas respecté le principe du contradictoire; qu'elle considère que sa position se base uniquement sur le passé et sur la durée de son invalidité, sans qu'il soit tenu compte de l'évolution présente et probable de son état de santé; qu'elle soutient que confronté à cette intervention du médecin chef directeur, le docteur GIHOUL n'avait, ainsi qu'en atteste le rapport de consultation contradictoire du 23 juin 2009, aucune possibilité de revenir sur sa position; qu'elle estime qu'on ne pouvait raisonnablement espérer que le docteur PIRONET, médecin directeur, appelé à prendre une décision en phase d'arbitrage final, s'oppose à la position adoptée par le médecin chef directeur auquel il est hiérarchiquement subordonné; qu'elle fait valoir que le docteur PIRONET n'avait pas reçu le dossier et s'est interrogé sur sa situation administrative; qu'elle considère que la motivation de l'acte attaqué est fausse puisqu'elle ne fait aucune référence à l'avis du docteur VAN STEIRTEGEM qui, manifestement, a orienté définitivement la décision à son détriment;

Considérant que la requérante reproche également à la motivation de la mesure contestée de n'être ni exacte, ni adéquate, dans la mesure où elle se résume à évoquer sa fonction, 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, sans étayer cette conclusion générale et abstraite par aucune considération qui soit en lien avec son état de santé ni avec le contenu de ses fonctions; qu'elle souligne que l'acte attaqué ne fait pas apparaître qu'elle est affectée dans un établissement d'enseignement de promotion sociale et qu'elle doit dès lors faire face à 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 son dernier mémoire, la requérante invoque en particulier l'absence de toute référence au constat formel de l'évolution favorable de sa santé depuis la thyroïdectomie qu'elle a subie le 29 juin 2009;

Considérant que le docteur PIRONET a examiné personnellement la requérante et qu'elle-même ainsi que son médecin ont pu l'aviser de toutes les circonstances qu'ils jugeaient utile de mentionner, de sorte que le principe audi alteram partem n'a pas été méconnu; qu'aucun élément du dossier ne montre qu'il aurait manqué d'indépendance dans l'appréciation qu'il a portée ou que l'avis donné par le docteur VAN STEIRTEGEM lors de la première phase de la procédure aurait pesé sur son jugement, alors que la situation médicale avait évolué entre-temps; que la subordination structurelle à l'égard du médecin chef directeur du MEDEX n'implique pas en soi l'incapacité de porter une appréciation autonome sur un dossier, conformément à la déontologie médicale;

Considérant, par ailleurs, que le dossier qui n'était pas en possession du docteur PIRONET au moment de l'examen est celui qui concerne le suivi de l'accident du travail subi par la requérante; que les interrogations formulées dans son avis ne portent pas sur des éléments médicaux, mais bien sur la situation administrative et légale de la requérante; que celle-ci n'invoque aucune information médicale qui aurait été méconnue par ce médecin au moment où il s'est prononcé; que ce dernier a tenu compte de l'état de la requérante au moment où il l'examinait, le 29 septembre 2009, et de l'évolution constatée depuis plusieurs années; qu'il était bien informé du traitement commencé depuis quelques mois après la découverte, en décembre 2008, d'une pathologie distincte de celles qui étaient soignées antérieurement, et qu'il a noté que le médecin de la requérante estimait que le résultat de ce traitement pourrait seulement être évalué quelques mois plus tard; qu'il a donc statué en connaissance de cause;

Considérant que la motivation formelle de la décision évoque les pathologies et symptômes dont souffre la requérante ainsi que l'absence d'amélioration depuis plusieurs années; que le médecin a ainsi exprimé les raisons qui l'amenaient à conclure à l'inaptitude définitive; qu'il n'était pas tenu de préciser

davantage en quoi ces éléments compromettaient selon lui toute reprise des fonctions, ni d'argumenter quant à des perspectives d'amélioration qui restaient imprécises; que le moyen n'est pas fondé;

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; qu'elle soutient qu'elle peut, selon son médecin, espérer que dans les mois qui suivent, l'évolution de son état de santé lui permettra de reprendre ses activités professionnelles; qu'elle répète que la charge de travail résultant des fonctions d'éducatrice économe dans un établissement d'enseignement de promotion sociale est nettement moins lourde que si elle exerçait la même fonction dans l'enseignement de plein exercice, et que cet élément n'a pas été examiné par le docteur PIRONET; qu'elle 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'État ne juge pas utile de désigner lui-même un médecin expert pour vérifier le bien-fondé de sa position"; que, dans son mémoire en réplique, elle ajoute que la décision litigieuse se fonde sur la situation prévalant au moment de son adoption et dans le passé mais fait manifestement fi des espoirs que son médecin fondait sur un nouveau traitement qui était alors en cours; que, dans son dernier mémoire, elle invoque la décision du 16 janvier 2012 par laquelle, dans le cadre de son accident du travail, le MEDEX a considéré qu'elle n'était atteinte que d'un taux d'invalidité permanente de 3 %, et en déduit qu'une erreur manifeste d'appréciation entache l'acte attaqué; qu'elle maintient sa demande d'expertise afin de permettre d'établir que la décision attaquée est manifestement disproportionnée et abusive;

Considérant que le Conseil d'État ne peut censurer ou revoir l'appréciation portée par les services médicaux quant à l'inaptitude physique d'un agent, mais seulement vérifier si cette appréciation a été portée légalement et si elle n'est pas entachée d'erreur manifeste; que les critiques de la requérante n'établissent pas en quoi l'acte attaqué témoignerait d'une telle erreur manifeste; qu'elle ne produit pas d'élément précis permettant de penser qu'en dépit de la gravité des pathologies dont elle souffrait et de leur évolution peu favorable durant plusieurs années, il était manifestement erroné d'écarter la perspective d'une reprise normale et régulière des fonctions et de conclure à son inaptitude définitive; que la détermination du taux d'incapacité résultant de l'accident du travail survenu en 2005 n'est pas convaincante à cet égard, puisque d'une part, elle est encore contestée, et d'autre part, il ne s'agit que de l'un des éléments caractérisant l'état de santé de la requérante; que les avis médicaux qu'elle a déposés en cours de procédure évoquent des espoirs

d'amélioration, mais n'ont jamais conclu à la probabilité d'un rétablissement suffisant pour lui permettre de reprendre ses fonctions dans un délai prévisible; qu'enfin, l'emploi exercé par la requérante était connu du MEDEX et que les capacités physiques requises pour exercer les fonctions d'éducatrice économe dans l'enseignement de promotion sociale ou dans l'enseignement de plein exercice ne se distinguent pas à un point tel qu'une éventuelle confusion à cet égard serait la cause d'une erreur manifeste d'appréciation; que la désignation d'un expert ne se justifie pas; qu'en effet, le recours au Conseil d'État n'est pas destiné à permettre une réévaluation de l'aptitude physique, mais bien à trancher la question de la légalité de la décision attaquée, ce qui en l'espèce ne nécessite pas d'expertise, le dossier n'exigeant pas d'éclaircissements de nature médicale; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt et un septembre deux mille douze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.